Direitos humanos e meio ambiente

os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030

Coordenação
Lívia Gaigher Bósio Campello

Organização
Rafaela de Deus Lima

IDG
Instituto de Desenvolvimento Humano Global

Direitos humanos e meio ambiente

os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030

Coordenação
Lívia Gaigher Bósio Campello

Organização
Rafaela de Deus Lima

Edição Instituto de Desenvolvimento Humano Global (IDHG)

CONSELHO EDITORIAL
Antonio H. Aguilera Urquiza
Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida
Elisaide Trevisam
Felipe Chiarello
Lívia Gaigher Bósio Campello
Luc Quonian
Luciana Aboim
Maria Claudia Souza Antunes
Mariana Ribeiro Santiago
Monica Herman Sallem Caggiano
Regina Vera Villas Bôas
Valesca Raizer Borges Moschen
Viviane Séllos
Vladmir Oliveira da Silveira

DIAGRAMAÇÃO E CAPA
Studio Schaffer

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 [recurso eletrônico] / coordenação: Lívia Gaigher Bósio Campello. 1 ed. - São Paulo: IDHG, 2020.

ISBN 978-85-85331-01-6

Os (as) autores (as):

Abner da Silva Jaques - Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGD-UFMS). Pós-graduando em direito tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, em Mato Grosso do Sul (IBET/MS). Graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) (2018). Pesquisador-bolsista pela CAPES. Presidente da Comissão Permanente de Incentivo à Produção Jurídica do Brasil (OAB/MS).

Adriana de Oliveira Rocha - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMS (PPGD) (2017-2019). Advogada pública aposentada (1994-2018). Especialista em Direito Público, área de concentração em Direito Ambiental, pela UnB (2010).

Ana Carolina Vieira de Barros - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Analista judiciário do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS). Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global da UFMS, vinculado ao CNPq.

Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian - Doutora e mestre em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada.

Ana Paula Martins Amaral - Pós-doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC. Professora associada da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Professora permanente do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Doutora e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco.

Anna Beatriz Savioli - Advogada em São Paulo. Doutoranda e mestre e Doutoranda em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo.

Antônio Hilário Aguilera Urquiza - Professor associado da UFMS. Professor da Pós-graduação em Antropologia Social e da Pós-graduação em Direito da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisa "Antropologia, Direitos Humanos e Povos Tradicionais. Bolsista PQ2.

Ari Rogério Ferra Júnior - Mestrando (bolsista CAPES) no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Pesquisador na área de Direitos Humanos. Advogado.

César Augusto Silva da Silva - Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Professor adjunto da Faculdade de Direito da UFMS, em Campo Grande. Professor do Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD. Líder do Grupo de Pesquisa no CNPQ: Direito, Estado e Sociedade.

Christiane Rabelo Britto - Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Pós-Graduanda em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Professora e coordenadora da graduação em Direito do Centro Universitário UniAGES/BA. Docente integrante do Grupo de Pesquisa Eficácia dos direitos humanos e fundamentais: seus reflexos nas relações sociais.

Davi Marcucci Pracucho - Mestre em Direito, com área de concentração em Direitos Humanos, pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – linha de pesquisa: Direitos Fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável. Especialista em Direito Aplicado ao Ministério Público Federal pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Bacha-

rel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Procurador da República – membro do Ministério Público Federal (MPF). Ex-Defensor Público no Estado de São Paulo.

Eduardo Henrique Magiano Perdigão Lima Cardoso Ferro - Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Pós-graduado em Direito Público. Pós-graduando em Direito Ambiental. Mestrando em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Procurador Federal – Procurador-chefe da Procuradoria Regional do INCRA/MS. Professor de Direito.

Elisaide Trevisam - Doutora em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Professora visitante nacional no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

Emini Silva Peixoto - Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, área de concentração em Direitos Humanos (PPGD -UFMS). Graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Assessora Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MPMS).

Felipe Chiarello de Souza Pinto - Mestre e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi diretor da Faculdade de Direito e atualmente é Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor titular da Faculdade de Direito e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico, membro da Academia Mackenzista de Letras, professor colaborador do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF), coordenador a djunto de Programas Acadêmicos da Área de Direito da CAPES-MEC e Bolsista de Produtividade Nível 2 do CNPq.

Giovanni Olsson - Doutor em Direito (UFSC). Professor permanente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Vice-líder do Grupo de Pesquisa Relações Internacionais, Direito e Poder. Membro da Rede de Pesquisa de Relações Internacionais (REdRI).

Heitor Romero Marques - Graduado em Ciências pela Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (1976). Graduado em Pedagogia pela Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (1981). Graduado em Educação Moral e Cívica exame de suficiência pela Universidade Federal de Goiás (1971). Graduado em Ciências de Primeiro Grau exame de suficiência pela Universidade Federal de Goiás (1969). Especialista em Filosofia e História da Educação (1986) pela FUCMT. Mestre em Educação Formação de Professores pela Universidade Católica Dom Bosco (1996). Doutor em Desarrollo Local y Planteamiento Territorial pela Universidad Complutense de Madrid (2004). Professor na Universidade Católica Dom Bosco, atuando em cursos de licenciatura e bacharelado, bem como na especialização lato sensu e Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Local em contexto de territorialidades, no qual foi coordenador no período de no período de primeiro de março de 2012 a sete de março de 2016. Membro efetivo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do município de Campo Grande- MS. Líder do Grupo de Pesquisa: Economia Criativa, Aprendizagem e a Solidariedade Ativa na Dinâmica Territorial. Membro do Grupo de Pesquisa da Universidad Politécnica Salesiana de Ecuador intitulado Estudio Multidisciplinar de la Influencia de la Creatividad y la Felicidad Corporativa en el Desarrollo Sostenible - económico social medioambiental de los territorios. Membro do Grupo de Pesquisa ESCER - Estudando o Cerrado, liderado por Maria Corette Pasa da UFMT. Membro do Proyecto de Innovación Docente [Las humanidades, el patrimonio y las ciencias sociales como proceso de hibridación de innovación educativa y felicidad académica de la Universidad Don Bosco de El Salvador.

Jessé Cruciol Junior - Mestrando no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Juiz de Direito do Estado de Mato Grosso do Sul.

João Henrique Souza dos Reis - Mestre em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Graduado em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Bolsista pela CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

João Pedro Rodrigues Nascimento - Mestrando em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Su; (PPGD-UFMS). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Advogado.

Karina Mendes Pinheiro - Doutora em Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos - Tecnologias Ambientais (2018) pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Foi pesquisadora visitante no National Soil Erosion Research Laboratory, ARS-USDA, Purdue University (2017). Mestre em Produção Vegetal- Manejo e Conservação de Agroecossistemas no Semiárido pela Universidade Federal Rural de Pernambuco- Unidade Acadêmica de Serra Talhada (2014). Graduada em Agronomia pela Universidade Estadual do Maranhão (2011).

Lídia Maria Ribas - Doutora e mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora permanente do Programa de Mestrado em Direito Humanos da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS).

Lívia Gaigher Bósio Campello - Pós-Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), doutora em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e mestre em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Pro-

fessora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito (FADIR/UFMS). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGD/UFMS). Coordenadora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (UFMS/CNPq). Coordenadora do projeto de pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (Fundect/MS). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEDI) desde 2005. Filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) desde 2011. Membro do Conselho Deliberativo do CNPq (2013-2014).

Louise Eberhardt - Aluna especial do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – FADIR/UFMS (2019 e 2020). Pós-Graduanda em Criminologia e Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Luc Quoniam - Livre docente em Ciências da Informação e da Comunicação na Université Aix Marseille III e Doutor em Ciências da Informação e da Comunicação pela Université Aix Marseille III. Mestre em Oceanologia. Professor visitante internacional no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

Luciana de Aboim Machado - Pós-Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal da Bahia - UFBA e pela Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti-Pescara - UDA. Doutora em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP. Mestre em Direito do Trabalho, especialista em Direito do Trabalho e em Direito Processual Civil, todos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora associada e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe – UFS. Líder do

Grupo de Pesquisa Eficácia dos Direitos Humanos e Fundamentais: seus reflexos nas relações sociais. Vice-Presidente da Asociación Iberoamericana de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Consultora da Ergon Associates (London).

Luciani Coimbra de Carvalho - Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (1993). Professora adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora nos cursos de pós-graduação stricto sensu do mestrado profissional PROFIAP, do mestrado acadêmico em direito da UFMS e do DINTER em direito USP/UFMS.

Maria Aparecida Alkmim - Mestre e doutora em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Pós-Graduada em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo; Docente-Pesquisadora e coordenadora do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo; Professora do Curso de Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo; Professora integrante do Observatório de Violências nas Escolas do UNISAL, que compõe a Cátedra da UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade. Estágio de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra/*Ius Gentium Conimbrigae*. Advogada.

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza - Doutora e mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professora permanente no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado, e na graduação no curso de Direito, ambos da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade" cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Coor-

denadora do projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: "Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha".

Micaella Carolina de Lucena - Mestre em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande - MS, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" - (CNPq), Campo Grande - MS, Brasil. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), Campo Grande - MS, Brasil.

Patrícia Estolano Francelino - Graduada em Medicina Veterinária pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Sinop - MT, Brasil. Inscrita no Conselho Regional de Medicina Veterinária do estado de Mato Grosso do Sul. Acadêmica de Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande - MS, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" - (CNPq), Campo Grande - MS, Brasil. Residente em Zoonoses e Saúde Pública pelo Programa de Residência em Saúde em Medicina Veterinária (UFMS), Campo Grande - MS, Brasil.

Priscilla Linhares Albino - Doutoranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Saúde e Meio Ambiente pela Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE).

Rafaela de Deus Lima - Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGD-UFMS). Bolsista CAPES. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global (UFMS-CNPq).

Raquel Domingues do Amaral - Doutoranda em Direito – DINTER USP/UFMS. Mestre em Direito pela PUC/SP. Membro da Academia Sul-matogrossensse de Direito Público. Juíza Federal.

Raquel Von Hohendorff - Doutora em Direito; professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da UNISINOS.

Regina Vera Villas Bôas - Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra - *Ius Gentium Conimbrigae*. Graduada, mestre e bi-doutora em Direito das Relações Sociais e em Direitos Difusos e Coletivos, todos pela PUC/SP. Professora e pesquisadora nos Programas de Graduação e Pós-Graduação (*Lato e Stricto Sensu*) da PUC/SP e do UNISAL/Lorena, neste último, integrando o Grupo de Pesquisas "Minorias, discriminação e efetividade de direitos" e o Observatório de Violência nas Escolas (UNESCO/UNISAL). Membro das Comissões da Pessoa com Deficiência e de Direito Civil da OAB/SP. Avaliadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Rejane Alves de Arruda - Advogada. Doutora e mestre em Direito pela PUC/SP. Especialista em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra. Professora do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora da graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora da graduação em Direito e da pós-graduação da Universidade Católica Dom Bosco. Professora da Escola Superior da Magistratura de Mato Grosso do Sul – ESMAGIS.

Thamara Duarte Cunha Medeiros - Advogada e pesquisadora. Doutora em Política Criminal e Direito Penal (Granada-ES), Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Tuana Paula Laval - Mestranda em Direito na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Relações Internacionais, Direito e Poder. Bolsista CAPES.

Verônica Maria Bezerra Guimarães - Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela UNB. Professora adjunta de Direito Ambiental dos cursos de Direito e Gestão Ambiental da UFGD. Professora do Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD. Líder do Grupo de Pesquisa no CNPQ: Ecofenomenologia, Ciência da Sustentabilidade e Direito.

Vladmir Oliveira da Silveira - Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2009). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). Graduação em Direito em (1997) e graduação em Relações Internacionais pela mesma Universidade (2000). Professor titular de Direito Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. É membro do Conselho da Faculdade de Direito - FADIR (2019-2021). É membro da Comissão de Direito Militar da OAB/SP (2019-2021). Foi Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da UNINOVE (2011-2016). Foi Secretário Executivo (2007-2009) e Presidente (2009-2013) do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI - Sociedade Científica da Área o Direito). Consultor ad hoc para CAPES/MEC, CNPq, FAPEMIG, FUNDECT/MS. Foi membro do Comitê da Área do Direito da CAPES/MEC (2008-2010), Comitê Técnico Científico da CAPES/MEC (2002-2005) e Conselho Superior da CAPES/MEC (2005-2006). Foi membro da Comissão de Altos Estudos do Centro de Referência Memórias Reveladas (2011-2014). Advogado.

Wilson Engelmann - Pós-Doutor em Direito Público - Direitos Humanos pelo Centro de Estudios de Seguridad (CESEG), da Facultad de Derecho da Universidad de Santiago de Compostela, na Espanha. Coordenador Executivo do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito

- Mestrado e Doutorado - da UNISINOS; Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Ynes da Silva Félix - Mestre e doutora em Direito pela PUC/SP. Professora da graduação e da pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Diretora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FADIR-UFMS).

Meu agradecimento especial aos membros do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global” (CNPq) pelas discussões e valiosas contribuições a esta coletânea.

Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do Programa de Mestrado
em Direitos Humanos (PPGD/UFMS)

Sumário

PREFÁCIO
Felipe Chiarello de Souza Pinto 19

DIREITOS HUMANOS E A AGENDA 2030: UMA MUDANÇA DE PARADIGMA EM DIREÇÃO A UM MODELO MAIS EQUILIBRADO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Lívia Gaigher Bósio Campello 22

ERRADICAR A POBREZA É ACABAR COM A POBREZA EM TODAS AS SUAS FORMAS E EM TODOS OS LUGARES: OBJETIVO N. 1 DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)
Regina Vera Villas Bôas 42

ALTERNATIVAS DO ECOCAPITALISMO PARA A FOME E A AGRICULTURA SUSTENTÁVEL
Eduardo Henrique Magiano Perdigão Lima Cardoso Ferro, Luciani Coimbra de Carvalho 59

A CONVERGÊNCIA NA TUTELA DO DIREITO HUMANO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE PARA CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO 3 DA AGENDA 2030
Lívia Gaigher Bósio Campello, Rafaela de Deus Lima 83

A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE CONCRETIZANDO A INCLUSÃO E A SUSTENTABILIDADE: OBJETIVO N. 4 DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)
Maria Aparecida Alkmim, Regina Vera Villas Bôas 105

DESAFIOS PARA A IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE MECANISMOS LEGAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
Louise Eberhardt, Rejane Alves de Arruda 137

A IGUALDADE DE GÊNERO NA AGENDA DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS): UMA ANÁLISE DA META 5.5 SOBRE A GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA A PARTIR DO CENÁRIO NACIONAL
Ana Paula Martins Amaral, Emini Silva Peixoto 166

ODS 6 SOBRE A DISPONIBILIDADE E GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA E DE SANEAMENTO BÁSICO PARA TODOS
Lívia Gaigher Bósio Campello, Micaella Carolina de Lucena 199

SANEAMENTO BÁSICO NA AGENDA 2030: CONTEXTO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Anna Beatriz Savioli, Lídia Maria Ribas 216

DIREITO HUMANO AO ACESSO À ENERGIA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Ana Carolina Vieira de Barros, Lívia Gaigher Bósio Campello. 247

ECONOMIA VERDE COMO FERRAMENTA PARA A CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO N. 7 (ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL) DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Ari Rogério Ferra Júnior, Elisaide Trevisam, Luc Quoniam 264

PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DECENTE NO CONTEXTO BRASILEIRO NO MARCO DA AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS
Giovanni Olsson, Tuana Paula Laval. 279

A GARANTIA DO TRABALHO DECENTE PARA OS MIGRANTES LABORAIS: POLÍTICAS E NORMATIZAÇÕES INTERNACIONAIS E NACIONAIS
Christiane Rabelo Britto, Luciana de Aboim Machado. 307

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 9: INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA
João Henrique Souza dos Reis, Lívia Gaigher Bósio Campello 339

TRABALHO DECENTE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: NOTAS SOBRE OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL FRENTE À LEI N. 13.467/2017
João Pedro Rodrigues Nascimento, Ynes da Silva Félix 358

A NOVA AGENDA URBANA/*HABITAT*: PANORAMAS SOBRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO BRASIL
Abner da Silva Jaques, Vladmir Oliveira da Silveira. 386

CIDADES SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS QUE ULTRAPASSAM AS ESTRUTURAS FÍSICAS
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Priscilla Linhares Albino . . . 428

O CONSUMO E PRODUÇÃO SUSTENTÁVEIS (ODS 12) NO PANORAMA JURÍDICO DA UTILIZAÇÃO DA NANOTECNOLOGIA NO AGRONEGÓCIO
Raquel Von Hohendorff, Wilson Engelmann 453

PENSANDO NAS GERAÇÕES FUTURAS: PADRÕES DE PRODUÇÃO E DE CONSUMO SUSTENTÁVEIS
Heitor Romero Marques, Karina Mendes Pinheiro 484

O MOVIMENTO INTERNACIONAL 'FRIDAYS FOR FUTURE' E O COMPROMISSO NACIONAL COM O OBJETIVO N. 13 DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Elisaide Trevisam, Jessé Cruciol Junior 493

ODS 14: REFLEXÕES SOBRE A VIDA NA ÁGUA E SUA PROTEÇÃO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO
Lívia Gaigher Bósio Campello, Patrícia Estolano Francelino 509

O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL N. 15 E OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL
Adriana de Oliveira Rocha, Antônio Hilário Aguilera Urquiza 532

A AGENDA 2030 E O BRASIL: UM DIAGNÓSTICO COM FOCO NO ODS 16 (PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES)
Davi Marcucci Pracucho 549

REFUGIADOS AMBIENTAIS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O PONTO DE ENCONTRO ENTRE O MEIO AMBIENTE E O INSTITUTO DO REFÚGIO
César Augusto Silva da Silva, Verônica Maria Bezerra Guimarães 600

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL N. 16: A PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E DE INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS E INCLUSIVAS COMO INSTRUMENTOS DE SUSTENTABILIDADE E PAZ PARA A COMUNIDADE PLANETÁRIA
Raquel Domingues do Amaral. 624

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS
Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian, Thamara Duarte Cunha Medeiros 653

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SOLIDÁRIA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A EFETIVAÇÃO DA AGENDA 2030
Lívia Gaigher Bósio Campello, Rafaela de Deus Lima 669

PREFÁCIO

Foi com grande honra que recebi o convite de Lívia Gaigher Bósio para dizer umas breves palavras sobre sua nova obra. Há anos, tanto Lívia quanto Rafaela vêm estudando e retratando, de forma brilhante, o tema do desenvolvimento humano e meio ambiente.

A Agenda 2030 é um compromisso firmado em 2015, por representantes dos 193 Estados-membros da ONU para a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, indispensável para o garantir às gerações futuras o direito ao desenvolvimento, garantindo o que conhecemos como sustentabilidade[1].

O assunto é multidimensional pois quando se fala em pobreza e desigualdade, as Nações Unidas consideram não apenas a pobreza, mas indicadores ligados à saúde e educação e como esses fatores impactam as vidas humanas.

O mais recente estudo publicado pelas Nações Unidas[2] revelou que temos cerca de 1,3 bilhão de pessoas de 101 nações analisadas consideradas "multidimensionalmente pobres".

No Brasil, são 13,5 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema[3]. Assim considerado como dimensão social, a pobreza compõe com a dimensão ambiental, econômica e institucional, o "Indicador de Desenvolvimento Sustentável" do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística[4].

1 Ver link: http://www.agenda2030.org.br/sobre/.

2 Índice Multidimensional de Pobreza de 2019 em: https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679661

3 Ver link: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/06/politica/1573049315_913111.html

4 Ver link: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9505-ibge-atualiza-resultados-dos-indicadores-de-desenvolvimento-sustentavel-ids

Portanto, não se pode falar em desenvolvimento apenas sob um aspecto, mas deve-se, sim, considerar, sua construção multifacetária em torno de assuntos que são do interesse de todos, pois afetam a todos globalmente.

A liderança da professora Lívia Gaigher, amplamente reconhecida nessa área e sua visão de vanguarda colhe frutos nessa obra em parceria com Rafaela de Deus Lima.

Esse livro aborda temas como a erradicação da pobreza em todas as suas formas, alternativas para fome e agricultura sustentável, tutela do direito humano à saúde e meio ambiente para atender a agenda 2030, educação de qualidade como forma de concretizar a inclusão e a sustentabilidade, os desafios para a igualdade de gênero, tanto abordando as políticas públicas quanto o objetivo a ser alcançado na agenda de desenvolvimento sustentável.

Assuntos como disponibilidade e gestão sustentável da água; saneamento básico para todos, questões energéticas e infraestrutura também ganham espaço. Despontam ainda alguns capítulos sobre trabalho, moradia, padrões de consumo e as questões humanitárias dos povos indígenas, tráfico de pessoas e refugiados.

Essas e outras muitas questões relativas ao clima e ao desenvolvimento humano estão presentes nessa obra tão bem concebida, permitindo ao leitor tanto se deparar com o tema pela primeira vez, como se aprofundar nesses temas de interesse, palpitantes e atuais.

Apenas o que não se permite aqui, é passar à margem dessa história de construção do direito, do desenvolvimento e da justiça social!

Boa leitura.

São Paulo, abril de 2020.

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto

Possui mestrado e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi Diretor da Faculdade de Direito e atualmente é Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Titular da Faculdade de Direito e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico, membro da Academia Mackenzista de Letras, Professor Colaborador do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF), Coordenador Adjunto de Programas Acadêmicos da Área de Direito da CAPES-MEC e Bolsista de Produtividade Nível 2 do CNPq.

DIREITOS HUMANOS E A AGENDA 2030: UMA MUDANÇA DE PARADIGMA EM DIREÇÃO A UM MODELO MAIS EQUILIBRADO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Lívia Gaigher Bósio Campello

Pós-Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Doutora em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestre em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito (FADIR/UFMS). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGD/UFMS). Coordenadora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (UFMS/CNPq). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (Fundect/MS). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEDI) desde 2005. Filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) desde 2011.

1. INTRODUÇÃO

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 que aconteceu no Rio de Janeiro enfatizou que todo Estado tem a responsabilidade de respeitar, proteger e promover os direitos humanos[5] e que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito são essenciais para o desenvolvimento sustentável

5 A obrigação de respeitar significa que os Estados devem se abster de interferir ou reduzir o gozo dos direitos humanos. A obrigação de proteger exige que os Estados protejam indivíduos e grupos contra violações dos direitos humanos. A obrigação de promover significa que os Estados devem tomar medidas positivas para facilitar o gozo dos direitos humanos básicos.

em cada uma de suas três dimensões, isto é, crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental. Já no ano seguinte, o então secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon[6], ressaltou a necessidade de uma agenda de desenvolvimento sustentável com uma visão de longo alcance para o futuro, firmemente ancorada nos direitos humanos e nos valores e princípios universalmente aceitos.

A importância dos direitos humanos para o desenvolvimento econômico e social está consagrada nos termos de vários acordos internacionais. Entretanto, a relevância dos direitos humanos para a proteção ambiental e vice-versa, ou seja, do meio ambiente enquanto terceiro pilar do desenvolvimento sustentável, apenas recentemente começou a receber maior atenção das Nações Unidas.

Em março de 2012, pouco tempo antes da realização da Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas decidiu nomear um *expert* independente com mandato de três anos para esclarecer as obrigações de direitos humanos relacionadas à proteção ambiental. Diante disso, foi solicitado ao especialista que levasse em conta os resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20) e contribuísse com uma perspectiva de direitos humanos para os processos de acompanhamento dos resultados da conferência. Talvez a principal tarefa tenha sido o desenvolvimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para orientar o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável após 2015, data que havia sido definida como meta para os anteriores Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

Foi, portanto, na Rio+20 que os governos decidiram estabelecer um Grupo de Trabalho para desenvolver os ODS e, em agosto de 2014, este grupo apresentou seu relatório à Assembleia Geral da ONU propondo 17 novos objetivos e 169 metas para realização de aspectos específicos desses objetivos. Esta proposta seria a principal base

6 Atualmente, António Guterres, que assumiu o seu lugar em 2017.

para a integração das metas do desenvolvimento sustentável, notadamente o meio ambiente, na agenda de desenvolvimento após 2015.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi lançada em 25 de setembro de 2015 vindo a influenciar a direção das políticas globais e nacionais nos próximos 15 anos. Trata-se de uma mudança de paradigma para um modelo mais equilibrado de desenvolvimento sustentável com o fortalecimento da proteção do meio ambiente, como se pretende demonstrar a seguir.

2. OS DIREITOS HUMANOS NA BASE DA CONSTRUÇÃO DOS ODS

A Agenda 2030, conforme seu parágrafo 10º, está expressamente fundamentada na Carta da ONU, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos e em outros instrumentos, como na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Desse modo, os ODS objetivam realizar os direitos humanos de todos, havendo responsabilidade dos Estados para respeitar, proteger e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos, sem qualquer discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, deficiência ou qualquer outra condição.

Nesta perspectiva, convém ressaltar que a Agenda 2030 deve ser implementada de forma coerente com as obrigações dos Estados sob a égide do direito internacional. Isso significa que quaisquer lacunas ou ambiguidades devem ser dirimidas de acordo com o que está prescrito nas normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que antecederam a Agenda, abordaram apenas um conjunto de questões econômicas e sociais. Já os ODS incluem 17 objetivos e 169 metas, incorporando uma ampla gama de questões que refletem efetivamente os direitos humanos. Muitos destes objetivos estão intima-

mente relacionados aos direitos econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, o Objetivo 16, sobre sociedades pacíficas e inclusivas, abrange dimensões dos direitos civis e políticos, incluindo segurança, acesso à justiça e liberdades fundamentais. O Objetivo 17, por sua vez, traz metas que tratam de questões relacionadas a deveres da cooperação internacional e ao direito ao desenvolvimento dos Estados.

Com efeito, uma ampla gama dos ODS reflete explicitamente o conteúdo das normas de direitos humanos. Por exemplo, muitos trazem metas como o acesso a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para todos; cobertura universal da saúde; educação primária e secundária gratuitas, equitativa e de qualidade; acesso à água, saneamento e higiene; acesso à moradia segura e a medicamentos e vacinas eficazes, de qualidade e a preços acessíveis[7].

A Agenda 2030 tem como objetivo combater as desigualdades e a discriminação, a fim de garantir que "ninguém seja deixado para trás". Nesse sentido, os ODS incluem dois objetivos dedicados ao combate à discriminação e à desigualdade, os ODS 5 e 10.

Vale frisar que os objetivos e metas visam não deixar ninguém para trás e alcançar, em primeiro lugar, aqueles que estão mais atrás. Sendo assim, nos processos de acompanhamento e revisão dos ODS, consoante o parágrafo 74, alínea g, que sejam "baseados em evidências, informados por meio de avaliações e dados liderados pelo país, de alta qualidade, acessíveis, oportunos, confiáveis e desagregados por renda, sexo, idade, raça, etnia, status de migração, deficiência e lo-

7 No entanto, onde houver lacunas ou inconsistências, será fundamental garantir que a implementação das metas esteja de acordo com as normas protetivas do direito internacional dos direitos humanos. Há que observar com atenção as metas que estão limitadas expressamente pelas leis nacionais, por exemplo, 5.a e 16.10. Em outros casos, inconsistências com as normas de direitos humanos podem aparecer, por exemplo, a meta 6.2 visa eliminar a defecação a céu aberto, mas, com meios de implementação não especificados, pode-se correr o risco de serem criminalizadas na prática as pessoas mais pobres. Esses tipos de efeitos não intencionais é que precisam ser observados e evitados.

calização geográfica, e outras características relevantes em contextos nacionais".

Há uma lista ampla de grupos vulneráveis no parágrafo 23, incluindo mulheres e meninas e questões de gênero, crianças, jovens, pessoas com deficiência, portadores de HIV/AIDS, idosos, povos indígenas, refugiados, pessoas deslocadas internamente e migrantes[8].

Em suma, os ODS são indivisíveis e interdependentes e, portanto, todos os objetivos devem ser implementados progressivamente. Como uma agenda de direitos humanos, a Agenda 2030 é universal e aplicável a todas as pessoas em todos os países, incluindo países desenvolvidos e em desenvolvimento, ainda que sua implementação varie de acordo com as diferentes realidades, recursos e capacidades dos Estados, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas[9]. Ademais, os ODS possuem sua base nas obrigações de direitos humanos redimensionadas pela emergência da problemática ambiental global, razão pela qual pretende-se abordar a relação intrínseca entre os direitos humanos e o meio ambiente à luz desse reconhecimento nos documentos internacionais.

3. A RELAÇÃO ENTRE DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE

No final da década de 1960, com o movimento ambiental moderno, foi percebida a íntima relação entre os direitos humanos e a proteção ambiental. Primeiramente, na Conferência de Estocolmo em 1972 sobre Meio Ambiente Humano, a Declaração de Princípios

8 Todavia, uma grande lacuna que se verifica na Agenda é a falta de referência explícita às minorias e LGBTI.

9 Esse princípio baseia-se no entendimento de que Estados, porque estão em diferentes estágios de desenvolvimento, contribuíram e estão contribuindo em diferentes graus para a poluição ambiental e possuem também capacidades tecnológicas e financeiras distintas. Ao mesmo tempo reconhece que apenas ações abrangentes e coordenadas podem abordar adequadamente a degradação ambiental global. Este princípio foi enfatizado pela primeira vez na Declaração do Rio (Princípio 7) em 1992.

logo no preâmbulo destaca que "Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma". Com efeito, a Declaração de Estocolmo se por um lado inspirou diversos países que passaram a incorporar o direito ao meio ambiente saudável em suas constituições nacionais, de outro chegou tarde demais para que esse reconhecimento fosse positivado nas convenções internacionais de direitos humanos, pois a Assembleia Geral da ONU já havia adotado a Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948 e os dois Pactos Internacionais em 1966.

Um instrumento global de direitos humanos vinculante que garanta o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado ainda não foi aprovado na comunidade internacional. No entanto, é preciso registrar que mais de 90 países trouxeram o direito ao meio ambiente para suas constituições nacionais, além de acordos regionais de direitos humanos aprovados e decisões em tribunais regionais de direitos humanos que aplicaram direitos reconhecidos como o direito à vida, saúde e propriedade, em demandas que envolviam questões ambientais. Isso fez com que a relação entre direitos humanos e meio ambiente continuasse a se desenvolver, formando-se um corpo jurisprudencial de direitos humanos ambientais, ainda que na ausência de um direito humano ao meio ambiente saudável universalmente reconhecido.

Paralelamente, estudos foram realizados acerca das obrigações inerentes aos direitos humanos relacionadas ao desfrute de um meio ambiente, seguro, limpo, saudável e sustentável, incluindo nesse aspecto o dever de não discriminação. Uma variedade de acordos, declarações, resoluções de direitos humanos, documentos da Assembleia Geral da ONU, relatórios dos Estados, interpretações de órgãos dos tratados estabelecidos para supervisionar seu cumprimento, decisões de tribunais regionais de direitos humanos, tudo isso foi levado em consideração para o mapeamento do conteúdo das obrigações em direitos humanos ambientais.

A Assembleia Geral das Nações Unidas a seu turno adotou numerosas resoluções sobre direitos humanos intimamente relacionados à proteção do meio ambiente saudável e equilibrado, incluindo o direito humano à água potável e saneamento (Resolução 64/1992[10], 28 de julho de 2010, Resolução 70/169[11], 18 de dezembro de 2014), direito à alimentação (Resolução 69/1997, 18 de dezembro de 2014), harmonia com a natureza (Resolução 65/164[12] de 2010, Resolução 66/204[13] de 2011, Resolução 67/214[14] de 2012, Resolução 68/216[15] de 2013, Resolução 70/208[16] de 2015), acesso para todos aos serviços energéticos confiáveis e modernos (Resolução 72/224[17] de 2018).

As Resoluções do Conselho de Direitos Humanos também enfatizam a articulação entre direitos humanos e meio ambiente. Nesse sentido, a Resolução 25/21 (A/HRC/RES/25/21)[18] "Direitos humanos e meio ambiente" afirma que as normas de direitos humanos impõem aos Estados certas obrigações relacionadas ao gozo de um meio ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável. E que o gozo dos correspondentes direitos e liberdades fundamentais será facilitado se forem realizadas avaliações de impacto ambiental e a participação efetiva nos processos de tomada de decisões ambientais.

Com efeito, uma boa prática nesse sentido é aprovar, reforçar e aplicar normas e outras medidas que promovam e protejam os direitos humanos e as liberdades fundamentais no contexto da legislação e das políticas ambientais. A Resolução 31/8 de 2016 do Conselho de Direitos

10 Ver https://undocs.org/en/A/RES/64/292

11 Ver https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/70/169

12 Ver https://undocs.org/en/A/RES/65/164

13 Ver https://undocs.org/en/%20A/RES/66/204

14 Ver https://undocs.org/en/A/RES/67/214

15 Ver https://undocs.org/en/A/RES/68/216

16 Ver https://undocs.org/en/A/RES/70/208

17 Ver https://undocs.org/en/A/RES/72/224

18 Ver https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/25/L.31

Humanos (A/HRC/RES/31/8)[19] "Direitos humanos e meio ambiente" reconhece que "o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental contribuem para o bem-estar humano e o gozo de direitos humanos", e ainda que os "danos ambientais podem ter consequências negativas, diretas e indiretas, ao gozo efetivo de todos os direitos humanos".

Ainda no âmbito no Conselho de Direitos Humanos, o Relatório de 24 de dezembro de 2012 (A/HRC/22/43)[20] apresenta as categorias de direitos humanos ameaçadas por danos ambientais, incluindo: o direito à vida, o direito à saúde, o direito à dignidade, o direito à a alimentação. O Relatório de 2015 (A/HRC/31/53)[21], argumenta que "a degradação ambiental pode interferir, e de fato afeta, o gozo de uma ampla gama de direitos humanos" e foi sublinhada a importância dos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) para os direitos humanos e o meio ambiente. Enquanto o Relatório de 2016 (A/HRC/31/52)[22] desenvolve os diferentes direitos humanos que estão em risco devido às mudanças climáticas.

Além disso, a Declaração Mundial da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) sobre o Estado de Direito Ambiental, assinada durante o Congresso Mundial de Direito Ambiental da IUCN no Rio de Janeiro em 2016, reconhece em seu preâmbulo: "A estreita ligação entre os direitos humanos e a conservação e proteção ambiental, bem como a importância fundamental de manter a integridade ecológica para alcançar o bem-estar humano e combater a pobreza"[23].

---

19 https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/8

20 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-43_en.pdf

21 https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/292/96/PDF/G1529296.pdf?OpenElement

22 https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/Environment/A.HRC.31.52_AEV.docx&action=default&DefaultItemOpen=1

23 Enquanto a Resolução WCC-2016-Res-081 do Congresso Mundial de Conservação da IUCN, realizado no Havaí em setembro de 2016, reconheceu expressamente a necessidade de um direito humano ao meio ambiente saudável.

A principal conclusão a que se chega a partir dos documentos é que os danos ambientais podem e interferem no pleno gozo de muitos direitos humanos, tal como o direito à vida, o direito ao gozo do mais alto padrão possível de saúde física e mental, o direito ao padrão de vida adequado e seus componentes como alimentação, água e moradia, o direito à propriedade e ao respeito pela vida privada e familiar.

Os deveres dos Estados foram divididos em três categorias, deveres procedimentais, deveres substantivos ou materiais e deveres relacionados à proteção dos particularmente vulneráveis aos danos ao meio ambiente. A respeito das obrigações procedimentais, impõe-se aos Estados a obrigação de avaliar os impactos ambientais sobre os direitos humanos, bem como publicizar as informações ambientais, facilitar a participação pública na tomada de decisões ambientais e o acesso à justiça, isto é, aos meios legais eficazes para dirimir questões ambientais que violem direitos humanos e vice-versa.

Cumpre ressaltar que intimamente relacionados aos direitos de participação na tomada de decisões ambientais, estão os direitos de liberdade de expressão e associação, fundamentais para proteção dos defensores do meio ambiente, que com bastante frequência têm sido vítimas, até mesmo assassinados, em virtude de suas reivindicações. Com efeito, nesses casos, os Estados não devem apenas se abster de violar diretamente os direitos de liberdade de expressão e associação, mas também devem tomar medidas positivas de proteção à vida, liberdade e segurança das pessoas que agem em defesa do meio ambiente. Enfim, o Estado deve tomar todas as medidas necessárias para proteger o exercício legítimo dos direitos humanos de todos ao promoverem a defesa e proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável[24].

24 Isso inclusive já foi objeto de decisão na CIDH. Ver, nesse sentido, Kawas Fernández v. Honduras (2009). A Corte Interamericana exigiu que o Estado indenizasse parentes do defensor de direitos humanos por danos materiais e morais, além de exigir que o Estado: (i) publicasse trechos de sua sentença em jornais de grande circulação nacional; (ii) promovesse um reconhecimento público da responsabilidade interna-

Um corpo jurisprudencial ambiental de direitos humanos emergiu indicando que os Estados possuem obrigações materiais para proteger os indivíduos frente a danos ambientais que interfiram no gozo dos direitos humanos. As obrigações variam em seus contornos de acordo com o direito ameaçado, mas algumas premissas podem ser extraídas: (i) as normas de direitos humanos não exigem que os Estados proíbam todas as atividades que causam danos ao meio ambiente em seus territórios, (ii) os Estados têm discricionariedade para encontrar o equilíbrio entre a proteção ambiental e outras questões de relevância social, como o próprio desenvolvimento econômico, (iii) as obrigações dos Estados se estendem à proteção dos direitos humanos em face à degradação ambiental causada por atores privados, inclusive empresas. Esse equilíbrio a ser alcançado pelo Estado de maneira razoável pode ser aferido quando suas ações cumprem com os padrões internacionais de saúde e qualidade do meio ambiente. E, caso suas legislações se harmonizem com tais padrões, o equilíbrio deve ser verificado na prática.

A terceira categoria acima referida é relacionada aos especialmente vulneráveis aos danos ambientais. Trata-se de um requisito fundamental para os Estados, que não discriminem na aplicação de suas normas e políticas ambientais. Certos grupos necessitam de deveres adicionais, como os povos indígenas, por sua estreita relação com o meio ambiente, o que implica que seus direitos são particularmente suscetíveis à degradação ambiental[25].

Os documentos internacionais, em relação às obrigações materiais de direitos humanos face aos danos ambientais, desenvolvem menos a questão quando há interferência no gozo dos direitos hu-

cional pelas violações de direitos humanos; (iii) construísse um monumento em memória do defensor dos direitos humanos; e (iv) realizasse uma campanha nacional de conscientização sobre a importância do trabalho dos ambientalistas no Estado.

25 Ver, por exemplo, Saramaka People v. Suriname CIDH (2007), que relaciona o grande impacto de projetos de desenvolvimento dentro do território de um povo tribal e a necessidade de o governo obter consentimento prévio, livre e informado, de acordo com seus costumes e tradições.

manos por danos ambientais transfronteiriços. A questão das limitações jurisdicionais e as obrigações extraterritoriais face aos danos transfronteiriços é um tema aberto diante dos tratados de direitos humanos. No entanto, no mínimo, os Estados estão obrigados a cooperar entre si no espírito de solidariedade para enfrentar os desafios globais de direitos humanos e meio ambiente, como ocorre com as mudanças climáticas.

Inobstante, não há dúvida acerca do reconhecimento das obrigações de direitos humanos relacionadas aos problemas ambientais. Sendo assim, considerando que os ODS estão baseados nos direitos humanos, faz-se necessário adiante analisá-los à luz dos direitos humanos ambientais.

3. OS ODS SOB O ENFOQUE DOS DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS

Importante destacar a necessidade de uma agenda internacional para o desenvolvimento sustentável apoiada na ciência, baseada nos direitos humanos, no Estado Democrático de Direito e no destaque à sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, a Agenda 2030 traz elementos essenciais como dignidade a todos, inclusive mulheres e crianças, garantida pela vida saudável, prosperidade, proteção de ecossistemas, justiça e as parcerias em cooperação para o desenvolvimento.

O ponto de partida para o desenvolvimento dos ODS, a Conferência das Nações Unidas de 2012 sobre Desenvolvimento Sustentável enfatizou repetidamente a importância dos direitos humanos em seu documento final intitulado "O futuro que queremos". Nessa perspectiva, é possível extrair dos objetivos e metas dos ODS o alinhamento consistente com as normas estabelecidas de direitos humanos.

A seguir ver-se-á como isso ocorre perante as obrigações dos Estados.

3.1. Deveres procedimentais[26]

3.1.1. Dever de fornecer acesso à informação ambiental

Dois objetivos são particularmente relevantes para esta obrigação. O primeiro está no Objetivo 12, que é "Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis". A meta 12.8 afirma que se deve: "Até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza".

Importa observar esta meta em conjunto com o Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 que declara que no nível nacional todos devem ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiens te mantidas pelas autoridades públicas, incluindo informações sobre materiais perigosos e atividades em suas comunidades. Além disso, os Estados devem facilitar e incentivar a conscientização e a participação pública, tornando a informação amplamente disponível.

O segundo objetivo relevante está no ODS 16 que trata de "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis". A meta 16.10 declara que se deve "Assegurar o acesso público à in-

26 Os direitos de participação, inicialmente delineados no Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, foram detalhados na Convenção de Aarhus em 1998, que constituiu um padrão de referência para as novas políticas atribuídas aos direitos humanos. O principal objetivo da Convenção de Aarhus é garantir o direito de todos, presentes e futuras gerações, a viver em um meio ambiente adequado a sua saúde e bem-estar. Com este objetivo, a Convenção exige que os Estados-Partes implementem três grupos de direitos de participação ambiental. O primeiro diz respeito justamente ao direito de acesso à informação ambiental. No mais recente Acordo Regional de Escazú de 2018 a informação ambiental, nos termos do artigo 5, foi colocada como aquela informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada de qualquer forma, relacionada com o estado do meio ambiente e dos recursos naturais, conhecimentos tradicionais e genéticos, incluída a informação sobre possíveis impactos adversos vinculados à saúde humana.

formação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais".

3.1.2. Dever de facilitar a participação pública no tomada de decisões ambientais

A meta mais relevante para esta obrigação também está no Objetivo 16. Trata-se da meta 16.7 que declara que se deve "Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis". Nesse sentido, importa esclarecer que cada pessoa, incluindo mulheres, crianças, minorias, povos indígenas, idosos, pessoas com deficiência e pobres, tem o direito de participar da tomada de decisão. Isso está declarado no Princípio 10 da Declaração do Rio que igualmente afirma que cada indivíduo deve ter a oportunidade de participar dos processos de tomada de decisão.

Como já dito acima, os Estados têm o dever não apenas de abster-se de violar diretamente os direitos de participação, como liberdade de expressão, associação e reunião pacífica, mas também devem proteger a vida, liberdade e segurança das pessoas no exercício destes direitos. Todavia, não há nenhuma meta específica relacionada à proteção dos defensores dos direitos humanos. Mas apenas na meta 16.1 foi declarada genericamente a necessidade de redução de todas as formas de violência e taxas de mortalidade.

3.1.3. Dever de conceder acesso à justiça

Do mesmo modo, a meta mais relevante aqui está no ODS 16. Trata-se da meta 16.3 que declara a necessidade de se "Promover o Estado de Direito nos níveis nacional e internacional e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos".

É válido lembrar do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 que esclarece que «deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, dentre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes». Os direitos de acesso ou procedimentais se completam com o acesso à justiça, em que se deve garantir o direito de acionar a justiça em assuntos ambientais, de

acordo com o devido processo no marco legal, quando constatadas violações aos direitos de informação e à participação pública em matéria ambiental, bem como qualquer outra decisão, ação ou omissão que afete ou possa afetar de maneira adversa o meio ambiente.

3.2. Deveres materiais

3.2.1. Proteção à saúde

O ODS 3 visa "garantir vidas saudáveis e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades". Com efeito, a meta 3.9, mais intimamente relacionada à proteção ambiental, coloca que se deve "Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar, água e solo".

3.2.1. Proteção à água

O ODS 6 trata de "Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e do saneamento para todas e todos". À luz desse objetivo praticamente todas as metas são importantes para os direitos humanos relacionados ao meio ambiente. A exemplo da meta 6.3 que declara a necessidade de "Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente". A meta 6.6 declara que se deve "Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos".

3.2.2. Desenvolvimento sustentável

O ODS 8 trata de "Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos". A meta 8.4 inclui o compromisso de "Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos

globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com os países desenvolvidos assumindo a liderança". Esta dissociação entre crescimento econômico e degradação ambiental é um aspecto central do desenvolvimento sustentável, pois se busca garantir a dignidade pela qualidade de vida no meio ambiente saudável e não apenas por padrão econômico.

3.2.3. Assentamentos humanos e cidades sustentáveis

O ODS 11 visa "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis". A importância da proteção ambiental para tornar os assentamentos humanos seguros e sustentáveis é óbvia e vários dos objetivos estão relacionados ao meio ambiente. Por exemplo, a meta 11.4 declara que se deve "Fortalecer as iniciativas para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo". A meta 11.5, por sua vez, declara que se deve "Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade". E, ainda, a meta 11.6 é para "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".

3.2.4. Consumo e produção sustentáveis

O ODS 12 busca "Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis. Praticamente todos esses objetivos são diretamente relevantes para a proteção ambiental. A meta 12.2 declara a necessidade de "Até 2030, alcançar o gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais". A meta 12.4 declara que se deve "Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de

acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente".

A referência aos marcos internacionais acordados parece vincular a meta aos padrões internacionais já estabelecidos, o que pode ser melhor compreendido pela análise dos acordos ambientais que regulam produtos químicos e resíduos como a Convenção de Basiléia de 1989, a Convenção de Roterdã de 1998, Convenção de Estocolmo de 2001 e a Convenção de Minamata de 2013.

3.2.5. Mudanças Climáticas

O ODS 13 recomenda a necessidade de se "Tomar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos". Esse fenômeno é obviamente uma imensa ameaça ao desfrute de uma vasta gama de direitos humanos, como ficou claro pelo menos desde 2009, quando o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) publicou um relatório descrevendo os efeitos das mudanças climáticas sobre os direitos humanos, especificamente os direitos à vida, saúde, alimentação e água.

3.2.6. Recursos marinhos e ecossistemas terrestres

O ODS 14 visa a "Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável". Vale destacar a meta 14.5 que pretende "Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível" e a meta 14.6 que proíbe certos subsídios à pesca. Além destas, a meta 14.c faz interessante referência ao direito internacional ao "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".

O ODS 15 é para "Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade". Neste ponto todas as metas são bastante valiosas.

3.3. Grupos vulneráveis e não discriminação

Os ODS enfatizaram a igualdade e a não discriminação, visto que os esforços para o desenvolvimento nas últimas décadas falharam em produzir melhorias suficientes para os marginalizados e excluídos, incluindo as mulheres, crianças, povos indígenas, migrantes, idosos, pessoas com deficiência e pobres. Com efeito, as metas de não discriminação constituem um passo importante para agenda de desenvolvimento global. Por exemplo, a meta 10 que trata de "reduzir a desigualdade dentro e entre países". Também, a meta 16.b que pretende "promover e aplicar leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável".

Os objetivos e metas citadas também destacam a importância de melhorar a situação de alguns grupos específicos. Embora, nesse quesito, não incluam muitas referências a ameaças ambientais, os ODS prestam atenção especial à igualdade de gênero. O ODS 5, por exemplo, é "alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas", e a primeira meta deste objetivo é "eliminar todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em todos os lugares".

Embora essa referência, como outras nos ODS, não se refira especificamente à não discriminação no contexto da proteção ambiental, é tão geral que incluiria discriminação de todos os tipos. Nesse sentido, a meta 5.a declara a necessidade de se "Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e o controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais". Ora, as mulheres ao pos-

suírem suas próprias terras e manejar os recursos naturais, podem assim se defender de algumas formas de degradação ambiental.

Sobre a importância primordial da erradicação da pobreza, como consta no primeiro ODS, destacada é a meta 1.5 que coloca o desafio de "Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais", bastante pertinente à luz da vulnerabilidade dos pobres aos eventos climáticos catastróficos.

Nota-se, contudo, uma flagrante omissão com a falta de atenção aos povos indígenas, com apenas duas menções na Agenda 2030. Faz-se menção na meta 2.3 que busca "Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola". E, ainda, a meta 4.5 que pretende "Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade". Não trata, portanto, de questões fundamentais como o consentimento prévio, livre e informado, reconhecimento de seus territórios ou acesso à justiça por danos ambientais lhes causados pelo desenvolvimento de atividades.

4. CONCLUSÃO

A Agenda 2030 declarou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para influenciar as agendas políticas no mundo pelo período determinado de 15 anos. Em vista dos ODMs, trata-se de uma verdadeira mudança de paradigma para um modelo mais equi-

librado de desenvolvimento sustentável, ao posicionar a demanda pela proteção do meio ambiente em lugar de destaque, como se pôde observar nos objetivos e metas relacionadas no desenvolvimento deste estudo.

A aproximação dos ODS com os direitos humanos se fundamenta nos documentos internacionais consagrados, como na Carta da ONU, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos, dentre outros. Com efeito, é importante destacar que os ODS objetivam realizar os direitos humanos, universais, indivisíveis e interdependentes, a serem implementados progressivamente.

Soma-se a isso a ênfase aos problemas ambientais, deixando clara a necessidade de sua proteção como pressuposto para o gozo dos demais direitos humanos, seguindo as ideias sustentadas nos relatórios da ONU, no sentido de que o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental contribuem para o bem-estar humano e o gozo dos direitos humanos e que, por outro ângulo, os danos ambientais podem ter consequências negativas, diretas e indiretas, ao gozo efetivo de todos os direitos humanos.

Em resumo, é preciso sublinhar que os ODS possuem sua base nas obrigações de direitos humanos redimensionadas para abarcar novas demandas emergentes que surgem da problemática ambiental global, a exemplo das mudanças climáticas. Desse modo, são fortalecidas as obrigações dos Estados, por exemplo, para assegurar uma tomada de decisão ambiental mais transparente, informada, receptiva à participação pública, isto é, mais eficaz. Também deve ser levado em consideração o dever dos Estados de equilibrar eficazmente a proteção ambiental e os outros interesses da sociedade. Somam-se ainda as obrigações adicionais para os Estados que devem sempre proteger os particularmente vulneráveis aos danos ambientais.

REFERÊNCIAS

CAMPELLO, L. G. B.; COIMBRA, L. Direitos humanos e meio ambiente: potencializando duas expressões em um link. In: BALLESTEROS, M. P. P.; RAMÍREZ, A. M. RODRÍGUEZ, P. G. (Org.). *Pasado y presente de los derechos humanos*: mirando al futuro. Salamanca: Los libros de la Catarata, 2016, v. 1, p. 625-638.

CAMPELLO, L. G. B.; CANCIO, G. S. T. . A universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais: a implicação da divisão norte-sul global no desenvolvimento sustentável. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 2, n. 4, 2017, p. 203-220.

CAMPELLO, L. G. B.; LIMA, R. D.. O princípio da cooperação internacional em face às fronteiras planetárias. *Revista Argumentum*, Marília, v. 19, n. 2, 2018, p. 331-356

CAMPELLO, L. G. B.; SOUZA, M. C. A.; SANTIAGO, M. R (Coord.). *Meio Ambiente & Desenvolvimento*: os 25 anos da Declaração do Rio. São Paulo: IDHG, 2018.

KNOX, J. H. Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations. *Harvard Environmental Law Review*, [s. l.], v. 33, 2009.

_____. Human Rights Principles and Climate Change. In: CARLARNE, C.; GRAY, K. R.; TARASOFSKY, R. (Eds). *Oxford Handbook of International Climate Change*. [S. l.]: Oxford University Press, 2015.

UN. *Resolution A/RES/70/1* (Agenda 2030). 2015.

ERRADICAR A POBREZA É ACABAR COM A POBREZA EM TODAS AS SUAS FORMAS E EM TODOS OS LUGARES: OBJETIVO N. 1 DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Regina Vera Villas Bôas

Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra - *Ius Gentium Conimbrigae*. Graduada, Mestre e Bi-Doutora em Direito das Relações Sociais e em Direitos Difusos e Coletivos, todos pela PUC/SP. Professora e pesquisadora nos Programas de Graduação e Pós-Graduação (*Lato e Stricto Sensu*) da PUC/SP e do UNISAL/ Lorena, neste último, integrando o Grupo de Pesquisas "Minorias, discriminação e efetividade de direitos" e o Observatório de Violência nas Escolas (UNESCO/UNISAL). Membro das Comissões da Pessoa com Deficiência e de Direito Civil da OAB/SP. Avaliadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

1. INTRODUÇÃO

A produção do presente texto tem origem no honroso convite para compor a Obra "Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)", feito pela querida e ilustre Professora Doutora Lívia Gaigher Bósio Campello, Professora-Doutora da Graduação e do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq/UFMS), ficando responsável pela pesquisa sobre o Objetivo 1: "Erradicação da Pobreza".

A reverência aos "Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)", prestada pela organizadora da Obra, Professora-Doutora Lívia, proporciona, a todos os leitores e pesquisadores

da matéria, uma extraordinária reflexão sobre a problemática global ambiental enfrentada pelo homem e pela ambiência que rodeia os seres vivos. A revelação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável desperta no homem a necessidade de aquisição de conhecimentos sobre as distintas realidades neles retratadas, todas elas imprescindíveis à materialização da sustentabilidade.

Tratar do Desenvolvimento Sustentável é desafiar: 1) a erradicação da pobreza, pondo fim a esse mal que assola, principalmente, os mais vulneráveis, extinguindo todas as suas maneiras de manifestação, em todos os lugares; 2) a erradicação da fome e a promoção da agricultura sustentável, zerando situações degradantes maculadas pela fome, e promovendo a prática da segurança alimentar e da melhoria da nutrição por meio da agricultura sustentável; 3) a efetivação da saúde e do bem-estar individual e social, que asseguram a vida saudável para todos, em quaisquer idades; 4) a educação de qualidade que deve ser, sobretudo, equitativa, inclusiva, qualitativa e promotora de ensino -aprendizagens, que favoreça oportunidades de trabalho e vida digna para todos da família; 5) o alcance maduro da igualdade de gênero, com consequente empoderamento das mulheres, de todas as idades; 6) a garantia da disponibilidade, manejo e consumo sustentável de água limpa (e potável) e materialização do saneamento básico para todas as pessoas e comunidades; 7) a garantia do acesso e consumo à energia limpa, confiável, renovável e por preço módico para todos; 8) a promoção de trabalho decente, que oferte oportunidades de emprego pleno e produtivo, garantidores da dignidade humana e capazes de alavancar crescimento econômico; 9) a construção de infraestrutura adaptável às mudanças e inovações contemporâneas, promotora de inclusivo e sustentável crescimento industrial e informativo; 10) a redução de todas as desigualdades e dentro dos países e entre deles; 11) a concretização de cidades e comunidades sustentáveis, fomentadoras de assentamentos seguros, inclusivos, com capacidade de fácil adaptação às mudanças; 12) a garantia da manutenção de padrões de produção e de consumo responsáveis e sustentáveis, na contenda às práticas e consequências do hiperconsumo; 13) o combate à mudança

global climática e aos seus violentos impactos, por meio de medidas eficientes e viabilizadoras dessas urgentes transformações, conscientizando as populações; 14) a proteção, conservação e o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos; 15) a proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas da terra, a partir de gestão sustentável e eficiente das florestas, combate à desertificação, buscando impedir e reverter a degradação terrestre e a perda da biodiversidade; 16) o incentivo à pacificidade das sociedades, cujas instituições devem ser eficientes, responsáveis e consolidadoras da inclusão social, por meio do acesso igualitário à justiça, em busca da paz mundial; 17) o fortalecimento dos meios de implementação e revitalização da parceria global, em prol do desenvolvimento sustentável.

Todos os caminhos traçados pelos "Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" conduzem à busca da sustentabilidade do planeta, contribuindo para a melhoria do cenário mundial, em todas as ambiências: social, econômico, jurídico, político e ambiental, entre outras. Refletir sobre os referidos objetivos propicia avaliações sobre os avanços e retrocessos científico-tecnológicos, que acontecem globalmente e revelam, cada vez mais, a necessidade da integração completa e simbiótica entre o homem e a natureza, apontando a imprescindibilidade da mudança da postura humana, no resgate dos valores de sua essência. A mudança do comportamento humano, nesse atual momento da sua história, corrobora a renovação de valores que importam observações, reflexões críticas, atitudes e ações que conduzam ao estabelecer limites éticos à conduta humana, reforçando e priorizando o respeito à dignidade da condição pessoa humana e o respeito ao meio ambiente, que deve ser mantido ecologicamente equilibrado, de maneira a preservar as gerações presentes e futuras, salvaguardando a existência do planeta.

O conteúdo oferecido pelos "Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" deve inspirar e dar nortes aos Poderes Estatais, legalmente constituídos, reforçando os desafios e os enfrentamentos dos Governos e Nações, de maneira a exaltar, promover e implementar políticas públicas eficientes à proteção ambiental,

materializando a salvaguarda da humanidade. Nesse sentido, todos os "Dezessete Objetivos" corroboram a melhoria da vida humana e a proteção do meio ambiente, propiciando à humanidade inúmeras oportunidades de reflexão, mobilização e prática de ações que objetivam a manutenção da vida sadia no planeta, avançando na busca de justa, equilibrada e cooperativa parceria global, em que comunidades, sociedades, Estados e, o homem, "per se", todos juntos, tomem consciência de suas responsabilidades, cujas vocações prioritárias apontam a proteção, preservação, prevenção, precaução e tutela do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil), em proveito da vida, da sua melhoria e da sua integridade.

O Objetivo 1 do Desenvolvimento Sustentável (ODS) trata da "Erradicação da Pobreza", que diz respeito à sua extinção em todas as formas e lugares em que ela existe. E, o princípio 1 da "Declaração do Rio de 1992", dispõe que "os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza". Unidos, ou seja, tratada a erradicação da pobreza, no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estando o ser humano no centro dessas preocupações, impõe-se a consideração: o seu direito à vida saudável e produtiva, deve estar sempre em sintonia com a natureza e com os valores da essência da vida.

2. NOTAS IMPORTANTES SOBRE A POBREZA E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA: A REALIZAÇÃO DO OBJETIVO 1 DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) É A EXTINÇÃO DA POBREZA EM TODAS AS SUAS FORMAS E EM TODOS OS LUGARES

No âmbito internacional, os "Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)" destinam-se, globalmente, a todos

os países comprometidos com a sustentabilidade, destacando-se a necessidade de reflexões, divulgações e debates sobre o conteúdo intrínseco dos "Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável", todos eles, guardando correspondência com o texto da Constituição da República Federativa do Brasil, vigente.

Entre referidos está "primeiro" que importa a erradicação da pobreza em todas as suas maneiras e em todos os lugares. É tema sempre atual, relevante e traz no seu bojo uma das mais expressivas problemáticas, desafiadora da garantia dos direitos humanos que busca proteger a vida, a importância e plenitude da existência da vida, reportando-se a todos os espectros do estado da pobreza, que invade, de alguma maneira, a inteireza de cada ser.

O homem contemporâneo busca melhorar as suas condições de vida, participa de inúmeras realidades sociais, necessitando interagir nas mais variadas dimensões de sua vivência social, enfrentando os novos domínios das ciências sociais, tecnológicas, das humanidades, entre outras. Sempre atento e ouvinte da sua própria crença e/ou fé, desafia avanços e retrocessos, transformadores de hábitos, usos e costumes, modificadores de culturas, e arquitetos de seu próprio trajeto histórico. E tudo acontece em meio às esferas de sua participação, todas elas interligadas e, ao mesmo tempo, independentes, mas todas guiadas por valores que o homem releva e transmite às gerações presentes e futuras, razão pela qual todas as ambiências devem ser cuidadas, respeitadas e preservadas.

Arraigados na mente humana estão, de um lado, as preocupações, as necessidades e os interesses pela vida (humana, ou não), a salvaguarda do meio ambiente, a conquista e a manutenção de suas garantias e direitos; de outro lado, contraditoriamente, encontra-se o homem, praticando ações violentas e desmedidas, promovendo a extinção da sua própria vida e, ao provocar o desequilíbrio dos ecossistemas, corrobora o aniquilamento do planeta. A pobreza, invocada no Objetivo 1 (ODS), se reporta a todas essas violências e vicissitudes enfrentadas pelo homem, cuja erradicação depende de

ações que implicam conscientização, mudança de postura e conduta ativa do homem, objetivando a concretização de sua dignidade e respeito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, praticando-se, assim, o desenvolvimento sustentável, garantidor da existência das gerações presentes e futuras.

Nesse sentido, o estado de pobreza que agrega inúmeras violências sofridas pelo homem e, também, praticadas por ele, nas esferas econômica, social, ética, moral, ambiental, tecnológica, entre outras, podendo alcançar plenitude no enfrentamento de situações extremas, como é o caso da perda ou agravamento do estado de saúde, e a falta da materialização da educação e da moradia. Vê-se de um lado, o homem, como uma construção perfeita; de outro lado, a materialização imperfeita das garantias, direitos, interesses e valores sociais, construídos em benefício do homem, e ele próprio, destruidor de si.

A não concretização dos direitos sociais fundamentais, notadamente dos direitos dispostos no artigo 6, do texto constitucional, nega a liberdade do homem, valor maior da expressão humana, porque a ameaça e/ou a viola. A não efetivação, por exemplo, do direito social fundamental à educação, à saúde, ao trabalho, à alimentação, à moradia, ao lazer, à previdência social, provoca o empobrecimento e afasta, rapidamente, a atitude de empoderamento do homem, em face da vida, perdendo ele a sua liberdade e, junto com ela, o resplandecer dos valores da sua essência.

A materialização da liberdade do homem, "ser" essencialmente social, caminha, sempre, de mãos dadas, com a igualdade, razão pela qual se pode afirmar que a desigualdade, que acomete a construção da vida social do homem, a influenciar a sua vida individual, tem ao seu lado, habitualmente, a pobreza, causando inúmeros problemas à convivência social. A pobreza desafia a materialização da igualdade social, no combate às violências cotidianas e, notadamente à extrema pobreza, violências estas que adquiriram raízes profundas, na sociedade moderna, tornando-se fluidas e difusas.

O texto reflete sobre maneiras como a pobreza se apresenta, revelando as situações de vulnerabilidades dela decorrentes e as possibilidades de sua efetiva erradicação, no contexto mundial, exaltando o valor da igualdade entre os homens. Para tanto, se vale de doutrina nacional e estrangeira, documentos da ordem internacional, legislação pertinente e textos da Constituição da República Federativa do Brasil, reflexionando sobre a (in) efetividade das garantias e direitos à materialização dessa erradicação.

Nesse sentido, o contexto aponta a dificuldade da criação e implementação de políticas públicas no combate aos impactos sociais, enfrentados principalmente pela população vulnerável, pessoas e grupos vulneráveis, normalmente alijados do contexto socioeconômico e ambiental, os quais vivem à margem dessas políticas públicas, as quais deveriam laborar em proveito da diminuição da injusta e contínua desigualdade social, essa sim, promotora da pobreza em todas as suas formas e tempo. Afastado o Estado da formulação, desenvolvimento e fomento de políticas públicas, que amparam a população mais pobre e carente, diminui, consequentemente, a sua atuação e função social.

3. ALIJAMENTO, POBREZA EXTREMA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Amartya Sen (2010, p. 120) afirma que a pobreza pode ser identificada como privação de capacidades, concentrando a sua abordagem nas privações que são intrinsecamente relevantes e contrastam com a renda baixa. Alerta que existem outras influências sobre a privação de capacidades, o que denota a existência da pobreza real, relacionada ao baixo nível de renda. Entende não ser a renda o único instrumento de geração de capacidades do homem, reforçando que a relação instrumental entre a baixa renda e a baixa capacidade é variável entre as comunidades e, até mesmo, entre famílias e indivíduos. Afirma que é condicional e contingente o impacto da

renda sobre as capacidades. Leciona que a capacidade é a espécie de liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos, ou então, a liberdade para ter estilos de vida diversos (SEN, 2010, p. 105).

Adela Cortina (2017, p. 128) utiliza o vocábulo aporofobia referindo-se ao ódio que algumas pessoas possuem dos pobres – pobres que saem da escuridão – explicando que o vocábulo (grego) significa a rejeição ao pobre. Afirma que a pessoa sem casa é extremamente vulnerável e carecedora de um espaço de intimidade, sendo suas as palavras "*determinar quiénes son los pobres desde un punto de vista económico no es tarea fácil, pero es necesario encontrar parâmetos que permitan hacerlo para averiguar en que medida progresa la lucha contra la pobreza*". Afirma Adela (2017), ainda, que "*De ahí que sem más adecuados los índices complejos que, además de la renta o el consumo, tienen en cuenta otras variables, como el analfabetismo, la esperanza de vida, la mortalidad infantil, la vivienda, la alimentación o el ambiente".*

Extrai-se da doutrina da catedrática de Ética, Adela Cortina, que é importante determinar quem são os pobres, sob o ponto vista econômico, para se poder saber a medida da luta contra essa pobreza, afirmando, também, que o fator econômico não é o único a determinar o estado de pobreza. A professora constata que a horrível e incômoda, rejeição que algumas pessoas possuem com relação aos pobres é chamando de aporofobia, devendo, certamente ser afastado e combatido por todos.

Leciona Hardt e Negri (2016, p. 72) que os pobres, sendo assalariados ou não, não mais se localizam na história somente, nem somente nos limites geográficos da produção capitalista, porque se encontram, atualmente, cada vez, mais, no coração, surgindo uma multidão de pobres "no centro do projeto de transformação revolucionária".

Falar-se da pobreza extrema é refletir sobre a pobreza humana, daqueles que nada fazem para combater esse mal global. Falar-se do alijamento do pobre é invocar a essência do valor da igualdade

e entender o quanto este valor não consegue ser efetivado. Falar-se da pobreza extrema é invocar-se, também, o princípio do desenvolvimento sustentável, recordando-se que ele objetiva a salvaguarda dos recursos naturais, do meio ambiente e da vida, no combate a todos os males, trazidos nos bojos dos "Dezessete Objetivos (ODS)" inclusive a pobreza, ora trazida à baila, que deve a todo custo ser erradicada, evitando o sofrimento humano (e não humano).

Nesse sentido, reflexionar sobre a trilogia "homem, sociedade e meio ambiente" é fortalecer a luta pelo desenvolvimento sustentável, dignificando a harmonia da relação, e permitindo a continuidade da existência da vida, humana e não humana. As preocupações, precauções, proteções e cuidados do homem com o meio ambiente corroboram a evolução natural e harmoniosa das vidas, afirmando Alexandra Aragão (2003, p. 12), nesse sentido, que a moderna Política Ambiental deve ser objetiva quanto aos seus escopos e, também, "eficaz quanto aos meios; rigorosa quanto aos instrumentos; comparável quanto aos encargos; contabilizável quanto aos efeitos; coerente na aplicação; controlável quanto aos resultados. Em uma palavra: Sustentável". Revela a necessidade de se impor uma política ambiental objetiva quanto à determinação dos seus fins, quanto à eficácia na relação com os meios, e quanto ao rigor na utilização dos instrumentos, possibilitando, outrossim, a comparação entre os encargos normais e outros pertinentes, além de favorecer a realização da sua própria contabilidade e viabilizar a apresentação de política eficientemente controlável.

O desenvolvimento sustentável revela desequilíbrios entre as esferas de crescimento social, econômico e ambiental, identificando, comparando e harmonizando interesses e necessidades das gerações, ocorrendo, no mesmo sentido, o estímulo da Política Ambiental Sustentável, que conscientiza todos da necessidade de o Estado elaborar e efetivar políticas públicas ambientais que reflitam os valores protegidos para o homem, o que não tem se revelado efetivo, atualmente, com relação ao combate à pobreza.

Informa Pires (2012) que o caráter dinâmico da sociedade contemporânea traz reflexões sobre as decisões transformadoras das realidades, processadas de maneira a diminuir o tempo e a tornar o mundo menos concreto, na medida em que os acontecimentos reais, cada vez mais, se transformam em situações virtuais, importando ao desenvolvimento sustentável, a perda do formato material do mundo e dos seus indicadores e problemas, mostrando uma realidade incontestável, quando diante da forma abstrata, o que dificulta a materialização do combate à pobreza extrema, porque ela ao mesmo tempo que é concreta, é também, abstrata, oculta, não percebida por aqueles que têm muita pressa e, não percebem essa situação desconfortável, insana, injusta ao seu redor. A pobreza é desprezada por muitos, que passam a não mais enxergá-la na sociedade. Ela se torna invisível.

Sustenta Pires (2012) que é imprescindível ter-se maior atenção ao desenvolvimento sustentável, que pode ser compreendido como produto das ideologias sociais e políticas, que atingem espaço e tempo consideráveis e, também, como "produto das relações de poder e de processos de governação de um determinado contexto". O processo de construção de melhor governança, determinando objetivos de políticas do desenvolvimento sustentável, interligando áreas de desenvolvimento pode ir além da identificação de condições, métodos e medições adequados à concretização do desenvolvimento sustentável.

O processo de construção de melhor governança pode corroborar o combate à desigualdade, conclamando a solidariedade e ajudando a materialização da liberdade de todos, principalmente do alijado, de quaisquer esferas, não somente a econômica, objetivando a compreensão do princípio do desenvolvimento sustentável, no bojo dos direitos humanos ecológicos, que abrange o sentido do princípio jurídico ecocêntrico interagindo com os princípios antropocêntricos, resgatando os valores da liberdade, igualdade, paz, propriedade, dignidade humana, justiça, conduzindo os homens a se respeitarem reciprocamente, e aos outros se-

res vivos, entendendo que os ecossistemas são formados por todas as vidas que nele residem.

A igualdade ora, invocada que precisa prevalecer entre os homens, seres sociais por excelência, deve ser a marca da compreensão do respeito entre todos, afastando alijamentos humanos, notadamente daqueles que se encontram em estado de pobreza extrema. O valor da igualdade deve transpor a figura humana, fazendo morada, também, na ambiência dos outros seres com vida. A pobreza extrema revela valores que deve provocar o homem para enxergar, além da simples humanidade, dos conhecidos direitos humanos. Os direitos humanos são pensados, sobretudo, como instrumentos de proteção da existência das presentes e futuras gerações, salvaguarda dos seres humanos e não humanos, garantidores do não esgotamento dos recursos naturais finitos, os quais sustém as vidas os pobres e os miseráveis de todas as ordens.

4. CONCLUSÃO

O princípio "desenvolvimento sustentável" que designa o valor relevante da "sustentabilidade planetária", referente a todas as vidas, se mantém no âmago dos direitos humanos ecológicos, sendo condição imperiosa à existência das gerações presentes e futuras. Trata-se de princípio jurídico ecocêntrico que, integrado aos princípios antropocêntricos, resguardam valores da essência do homem, entre os quais, a liberdade, a igualdade, a propriedade, paz e dignidade humana.

Todos os Encontros que aconteceram em diversos lugares do mundo, unindo países e nações, com a finalidade de reconhecer, proteger, desenvolver e tutelar direitos a partir da compreensão do desenvolvimento sustentável trouxeram muitos avanços à proteção da vida, humana (e não humana). O homem, porém, não conseguiu parar de inventar e construir novas tecnologias, algumas possibilitando grandes avanços, outras provocando retrocessos à sua própria

vida e ao meio ambiente. Assim, deve o homem se preocupar com os avanços que promovam a melhoria do homem, a materialização dos seus direitos humanos e garantias, principalmente dos direitos fundamentais sociais, porque são eles que impedem o alijamento do homem, em todas as esferas, não somente a econômica, realizando os direitos individuais e coletivos. A pobreza pode ser combatida a partir da materialização dos referidos direitos e garantias, com respeito aos valores da igualdade e solidariedade, porque somente assim o homem consegue ter a sua liberdade realizada.

Assim, a pobreza extrema, em quaisquer que sejam as situações em que se revele: da extrema pobreza, à fome, a quaisquer outras das hipóteses inseridas nos "Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)", deve ser repugnada e combatida, a partir do respeito aos valores da igualdade, solidariedade, fraternidade, concretizando os direitos humanos e fundamentais. As políticas públicas devem ser implementadas de maneira a corroborar o cumprimento e a materialização dos direitos referidos, realizando os conteúdos dos direitos contidos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), notadamente o que se refere à erradicação da pobreza, objeto da presente reflexão.

Lembra-se que, desde a Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED), fundada em 1983, convocada para promover a "agenda global para a mudança", e do corpo produzido pela Assembleia Geral da ONU (1984), destacava-se a busca da proteção global ambiental. O princípio número 1, contido na "Declaração do Rio de janeiro de 1992" destaca que "Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza", mostrando a necessidade da interação harmoniosa entre o homem, a natureza e sociedade, o que perpassa as esferas social, econômica e ambiental, entre outras.

A partir do princípio n. 1 da Declaração Rio-92 é que se invoca o Objetivo n. 1 do Desenvolvimento Sustentável (ODS), rela-

tivo à Erradicação da pobreza para se sustentar a necessidade do seu combate efetivo e global.

A importância do disposto no artigo 1, da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, invocava uma dimensão material do desenvolvimento sustentável, que considerava, notadamente, as vertentes ambiental, social e econômica, destacando a responsabilidade pela preservação e proteção ambiental, que passa pelo dever do Estado, da sociedade, da comunidade e do homem "per se". Aqui incluído o dever de cuidar e corroborar a gestão sustentável, relacionada ao consumo dos recursos naturais e da preservação da capacidade de renovação dos ecossistemas, garantindo as reservas dos recursos ambientais, não permitindo explorações excessivas e, nem tampouco, o seu aniquilamento. Os "Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)", acontecem na sequência, corroborando a melhoria da vida do homem e de tudo que esteja na sua ambiência.

O grande desafio da sociedade contemporânea é marcado pela necessidade de efetivação de princípios antropocêntricos e ecocêntricos. Notadamente, o princípio da dignidade da vida (sadia) e do desenvolvimento sustentável são lembrados, tendo em vista que o homem, somente conseguirá garantir a sua vida sadia e sua posição de destaque, no atual cenário socioambiental, se nele agregar respeito ao ambiente, Isso requer raciocínio, mudança de postura, retidão de conduta, compreensão da finitude dos bens da natureza, salvaguarda e proteção jurídica dos recursos naturais, indispensáveis à vida de todos do planeta.

Somente resgatando valores da sua essência poderá o homem corroborar a garantia da existência das gerações presentes e futuras, o que requer a viabilidade da construção de um Estado Constitucional Ecológico que permita a dignidade da vida, humana e não humana, e o respeito aos valores do homem, do meio ambiente e das vidas existentes nos inúmeros ecossistemas. Para tanto, é imperiosa a participação ativa e comunitária ambiental de todos, efetivando-se o desenvolvimento sustentável, sonhado por aqueles que desejam viver em

harmonia no planeta, buscando-se espaços e horizontes que respeitem as diversidades, as individualidades e as complexidades, harmonizando-as, na busca do bem comum, combatendo vulnerabilidades.

A luta contra a pobreza, a pobreza extrema e a fome, na procura da materialização da dignidade e da cidadania da pessoa era a grande luta de Herbert de Souza, o Betinho, que reivindicava o despertar da consciência dos brasileiros já na década de 1990 para a situação drástica da pobreza extrema, da fome no Brasil.

Pois bem, como o educador é o exemplo do verdadeiro sentido do educar, devendo, por meio da educação formal e não formal, transformar a realidade ensinada e apreendida em proveito da melhoria da vida humana, corroborando a materialização do o "Objetivo nº 1 do Desenvolvimento Sustentável", que importa a erradicação da pobreza em todas as suas maneiras, e em todos os lugares. Entendido, também, que a igualdade precisa prevalecer entre os homens, seres sociais por excelência, sendo a marca da compreensão do respeito entre todos, e o instrumento a evitar alijamentos humanos, notadamente daqueles que se encontram em estado de pobreza extrema.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO. *Direito Comunitário do Ambiente*. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nº, ano V, p., 2002.

ARAGÃO. Maria Alexandra. *Instrumentos científicos e instrumentos jurídicos*: perspectivas de convergência rumo à sustentabilidade no Direito Comunitário do Ambiente". Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº 20, 12/2003.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*, trad. de Roberto Raposo, Posfácio de Celso Lafer, RJ: Forense Universitária, 10ª e., 2007.

AZEVEDO NETO, Alvaro de Oliveira; QUEIROZ, Maria Emilia Miranda de Oliveira. Lazer, democracia e espaço público: o Direito Social ao Lazer na Cidade como fomento ao potencial democrático – a experiência da legislação do Município de Recife. In: SANTIAGO, Mariana Ribeiro; DE MARCO, Cristhian Magnus; TEIXEIRA, João Paulo Fernandes de Souza Allain. *Direitos fundamentais e democracia IV* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/ficha/212.pdf. Acesso em: 20/jul. /2015.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função:* novos estudos de teoria do Direito. Trad. Daniela Beccaria Versiani. SP: Manole, 2007.

BOSSELMANN, Klaus. *Direitos Humanos, Ambiente e Sustentabilidade*. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, (ISSN: 0874-1093), nº 21, ano XI, p.09-38, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e democracia Sustentada.* Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nº 8, ano IV, p.09-16, 2001.

CORTINA, Adela. Aporofobia, el rechazo al pobre: Un desafío para la Democracia. Paidós 2017.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Rio de Janeiro: Ed. Ouro, 2004.

FLORES, Joaquín. Herrera. Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade.* Trad. de Pinto Dentzien. RJ: Jorge Zahar, 2002.

GONZALEZ, Amélia. *Estávamos em dezembro de 1993.* Disponível em: http://g1.globo.com/natureza/blog/nova-etica-social/post/betinho-fome-e-o-botao-vermelho-do-fim-do-mundo.html. *Acesso* > 11/08/2017.

HARDT Michel, NEGRI, Antônio. *Bem-Estar comum*. RJ: Record, 2016.

LIPOVETSKY, Gilles. *A Era do Vazio:* ensaios sobre o individualismo contemporâneo. trad. Therezinha Monteiro Deutsch. Barueri: Manole, 2005.

MARTINELLI, Marilu. Aulas de Transformação: Programa de Educação em Valores Humanos. SP; Ed. Peirópolis, 1996, apresentação.

MORIN, Edgar. *Introdução ao Pensamento Complexo*. Trad. Eliane Lisboa. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2010.

PIRES, Sara Moreno. *Medir a desmaterialização e o desenvolvimento sustentável: os indicadores e os seus dilemas.* Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nº 29, Ano XV, p. 11-24, 2012.

PORTUGAL. Leis, Decretos, etc. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, coordenada por SILVEIRA Alessandra, e CANOTILHO Mariana, Coimbra: Edições Almedina, ISBN 978-972-40-5120-82013, 2013, p. 447-458.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 4. ed. SP: Cortez, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 3ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. SP: Cia das Letras, 2010.

VILLAS BÔAS, Regina Vera, e VIDRIH, Gabriel Luis Bonora. *O dever de recuperar a área degradada e a responsabilidade civil ambiental na mineração in* Obra Coletiva "Direito Ambiental no Século XXI: Efetividade e Desafios", Coord. Cláudio Finkelstein e João Negrini Filho, Orgs: Lívia Gaigher Bósio Campello e Vanessa Hasson de Oliveira – RJ: Editora Clássica, 2012 (Cap. 8 p. 205-236)– ISBN 978-85-99651-54-4.

VILLAS BÔAS, Regina Vera. *Um olhar transverso e difuso aos Direitos Humanos de terceira dimensão: a solidariedade concretizando o dever de respeito à ecologia e efetivando o postulado da dignidade da condição humana.* Revista de Direito Privado - Ed. Revista dos Tribunais – Ano 13 - nº 51 – Julho/Setembro – 2012 – Coordenação de Nelson Nery e Rosa Nery.

VILLAS BÔAS. *Concretização dos postulados da Dignidade da Condição Humana e da Justiça* – Revista de Direito Privado – Ed. Rev. dos Tribunais, coord. Nelson Nery Jr. e Rosa Maria Nery, SP: Ed. RT. Ano 12, nº 47 – jul-set/2011.

VILLAS BÔAS. *Violência Ética e Socioambiental:* mácula dignidade da condição humana e desafia a proteção dos interesses difusos e coletivos, *in* Obra Coletiva" Direito e a Dignidade Humana: Aspectos éticos e socioambientais" – Orgs: Consuelo Yoshida e Lino Rampazzo, Campinas, SP: Editora Alínea, 2012 (Cap. 3º - p. 101 a 122)– ISBN 978-85-7516-599-7.

ZYGMUNT, Bauman. *O mal-estar da Pós-modernidade*. Entrevista concedida à Maria Lúcia Garcia Palhares – Burke, em agosto de. 2003 ;publicada no Jornal Folha de São Paulo, em 13.10.2003. Disponível em http:// www.scielo.br. Acesso em ago/2009.

Sites:

http://www.aguagrande.com.br/public/noticia/index/id_noticia/155 - Disponível em 29/fev/12 Instituto Água Grande: Meio Ambiente e Cidadania. *A história do desenvolvimento sustentável nas Nações Unidas* – Acesso em 15.10.17.

ALTERNATIVAS DO ECOCAPITALISMO PARA A FOME E A AGRICULTURA SUSTENTÁVEL

EDUARDO HENRIQUE MAGIANO PERDIGÃO LIMA CARDOSO FERRO

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Pós-graduado em Direito Público. Pós-graduando em Direito Ambiental. Mestrando em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Procurador Federal – Procurador-Chefe da Procuradoria Regional do INCRA/MS. Professor de Direito.

LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (1993). Professora associada da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora nos cursos de Pós-graduação stricto sensu do mestrado profissional PROFIAP, do mestrado acadêmico em direito da UFMS e do DINTER em direito USP/UFMS.

1. INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma coleção de 17 metas globais estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas presentes na Resolução n. 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas: "Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" – Agenda 2030

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 2 trata da "Fome zero e Agricultura sustentável", que é o objeto deste artigo, cujo escopo é compreender do que se trata o objetivo, quais os desafios a serem enfrentado e hipóteses de intervenção do Ecocapitalismo – capitalismo verde – como economia de mercado.

O mundo enfrenta uma crise emergencial de abastecimento de alimentos para suprir as necessidades da sua população que cresce exponencialmente. Perto de atingir oito bilhões de habitantes, as instituições privadas enfrentam o desafio de garantir o direito humano de alimentação a todos indivíduos através dos recursos naturais e tecnológicos disponíveis

Ocorre que o tratamento que se tem dado a esta crise é o crescimento econômico potencializado e focado apenas na produção, consumo e capitalização de recursos, ignorando-se que o planeta possui recursos finitos e que os efeitos da atuação do homem na natureza de forma desenfreada tem criado efeitos catastróficos a partir do aquecimento global que, não havendo intervenção, comprometem a existência da humanidade.

Por estas razões, aborda-se o conceito de desenvolvimento sustentável a partir da ótica econômica no pensamento de Amartya Sen a respeito de ética e de economia, apresentando formas de ambas andarem ladeadas, haja vista que o crescimento econômico como fator isolado compromete a existência do planeta, assim como a aplicação de conceitos ambientalistas separados da economia colocam em risco a existência do ser humano.

O objetivo deste estudo é apresentar hipóteses de intervenção partindo da premissa do desenvolvimento sustentável, qual seja, o crescimento econômico de produção e consumo que não comprometa a finitude de recursos do planeta e garanta a dignidade humana às futuras gerações.

Partindo da teoria do sistema econômico denominado Ecocapitalismo, ou capitalismo verde, propõe o estudo apresentar alternativas ao atual modelo de desenvolvimento agropecuário que se baseia primordialmente na monocultura através do uso de defensivos agrícolas, além de debater alternativas de produção e consumo de alimentos fontes de proteína – a carne.

A partir de uma análise sobre o Ecocapitalismo, abordou-se a agroecologia como referência e um estudo específico sobre o consu-

mo da carne no mundo como desencadeador dos principais fatores do efeito estufa que gera o aquecimento global.

Por se tratar de uma pesquisa exploratória e descritiva, utilizar-se-á o método dedutivo.

2. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O ECOCAPITALISMO

Para a compreensão do desenvolvimento sustentável é preciso, antes de tudo, compreender o que é o desenvolvimento e o seu papel enquanto direito humano previsto na Constituição da República, sendo que é o processos histórico de sua consolidação que nos dá a diretriz, haja vista que sua acepção enquanto direito fundamental é resultado de transformações sociais da sociedade, mormente a partir da metade do Século XX, tanto no Brasil como em âmbito global.

Embora tenha havido movimentos sociais importantes anteriores à Segunda Guerra Mundial, a exemplo da Revolução do México que culminou na Constituição Social de 1919 e até a Revolução de Weimar, na própria Alemanha, que deu ensejo à Constituição de 1917, ou também a exemplo do Brasil, com a Constituição de 1934, redigida "para organizar um regime democrático, que assegure à Nação, a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico", segundo seu próprio preâmbulo, é certo que com o avanço do nazifascismo houve uma retração desses direitos sociais, razão pela qual pouco se falou do direito ao desenvolvimento até então.

A partir do pós-guerra, os atores da sociedade internacional se viram obrigados a mudar a forma e a perspectiva de conduzir as nações. Neste sentido, conforme descreveu Norberto Bobbio (2004), os Estados passaram a conduzir as políticas públicas internas e as relações externas com os por ele denominados direitos de segunda e terceira dimensão, referentes à atuação positiva do Esta-

do em relação aos direitos sociais e aos direitos difusos e coletivos, respectivamente.

Neste contexto, Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p. 51) afirma que:

> Estes direitos fundamentais que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824 e na Constituição alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por ou outorgam ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando-se uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa. É, contudo, no século XX, de modo especial, nas Constituições pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de serem objeto de diversos pactos internacionais.

Vladmir Oliveira da Silveira (2006, p. 167) afirma que os direitos incluídos nesta segunda dimensão são direitos de conquista, e não de enquadramento. Ou seja, pode-se dizer que o direito ao desenvolvimento - subgênero dos direitos econômicos – são direito de intervenção do Estado como seu garantidor.

Em sua tese, entretanto, Silveira chama à atenção de que "os interesses coletivos e difusos não podem oprimir os membros do próprio grupo, ou seja, os interesses individuais" (2006, p. 173). Assim, o direito ao desenvolvimento seja uma conquista, a livre iniciativa e a liberdade econômica não podem suprimir outros direitos fundamentais de igual equivalência.

Surge então a noção de desenvolvimento sustentável, fundada na capacidade de desenvolver e suprir as necessidades humanas da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às neces-

sidades da geração futura. Ou seja, a atual geração não pode tornar escassos os recursos para as gerações seguintes.[27]

A ideia hoje vigente sobre desenvolvimento sustentável advém da Agenda 21, documento fruto da Conferência "Rio 92", posteriormente incorporado por diversas agendas mundiais de desenvolvimento e direitos humanos. Segundo a maioria dos autores que escrevem sobre o tema, como por exemplo, Carla Canepa (2007), José Eli da Veiga (2005) e Henri Acselrad (1999), o conceito ainda está em construção.

A respeito deste conceito, Gisele Silva Barbosa (2008) discorre que

> Apesar de ser um conceito questionável por não definir quais são as necessidades do presente nem quais serão as do futuro, o relatório de Brundtland chamou a atenção do mundo sobre a necessidade de se encontrar novas formas de desenvolvimento econômico, sem a redução dos recursos naturais e sem danos ao meio ambiente. Além disso, definiu três princípios básicos a serem cumpridos: desenvolvimento econômico, proteção ambiental e equidade social. Mesmo assim, o referido relatório foi amplamente criticado por apresentar como causa da situação de insustentabilidade do planeta, principalmente, o descontrole populacional e a miséria dos países subdesenvolvidos, colocando somente como um fator secundário a poluição ocasionada nos últimos anos pelos países desenvolvidos.

Para facilitar a compreensão da sustentabilidade, Barbosa (2008) esclarec e que

27 A Constituição da República de 1988 foi o primeiro documento legislativo que previu expressamente a preservação de um direito fundamental a gerações futuras: "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.

> Sachs (1993) a divide em cinco classificações: a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade ecológica, a sustentabilidade social e a sustentabilidade política. Essa divisão é contraposta pela visão de Shumacher (CMMAD, 1991), que classifica somente em sustentabilidade ambiental, econômica e pessoal. Mas, essas duas visões diferem principalmente na definição do termo ambiental, pois Shumacher refere-se ao uso racional dos recursos, enquanto Sachs à capacidade dos ecossistemas diante da agressão humana. Neste trabalho adota-se a definição de Sachs - presente no texto da Agenda 21 Brasileira – que define sustentabilidade social e política separadamente, fazendo também referência ao uso racional dos recursos no enfoque da sustentabilidade econômica

Dentro da linha proposta por Sach e adotada por Gisele Barbosa, com a qual este trabalho também se coaduna, a partir da figura abaixo é possível visualizar melhor todos os parâmetros envolvidos no processo de desenvolvimento sustentável.

Amartya Sen (1999) traz à discussão sobre o desenvolvimento uma análise crítica da função de liberdade e igualdade na delimitação do que é e de como se interpreta o desenvolver-se, tecendo uma análise dos aspectos técnicos precípuos da economia com o PIB, renda *per capita*, etc, como meio para se pensar e realizar a expansão de liberdades, rompendo com um modelo de interpretação de desenvolvimento em que a economia é o único meio legítimo e capaz de medir o desenvolvimento de uma nação.

Sobre este aspecto, a aproximação de desenvolvimento e liberdade se insere na tentativa de pensar um modelo justo para o mundo contemporâneo. Pauta-se, assim, uma aproximação entre economia e ética, ao invés de um mero pensamento pragmático de auto interesse e distanciamento do comportamento individual do comportamento social.

Para Sem (1999 p. 23), portanto:

> Pode-se dizer que a importância da abordagem ética diminuiu substancialmente com a evolução da economia moderna. A metodologia chamada "economia positiva" não apenas se esquivou da análise econômica normativa como também teve o efeito de deixar de lado uma variedade de considerações éticas complexas que afetam o comportamento humano real e que, do ponto de vista dos economistas que estudam esse comportamento, são primordialmente fatos e não juízos normativos. Examinando as proporções das ênfases nas publicações da economia moderna, é difícil não notar a aversão às análises normativas profundas e o descaso pela influência das considerações éticas sobre a caracterização do comportamento humano real.

E é a partir desta premissa de alinhamento entre a economia e a ética que se define o desenvolvimento sustentável como a forma de se obter o crescimento econômico necessário, garantindo a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento social para o presente e futuras gerações.

Portanto, para que ocorra o desenvolvimento sustentável é necessário que haja uma harmonização entre o desenvolvimento econômico, a preservação do meio ambiente, a justiça social (acesso a serviços públicos de qualidade), a qualidade de vida e o uso racional dos recursos da natureza). Ou seja, a ética e a economia ladeadas.

Ocorre que há um vácuo entre os que ignoram a ameaça ao planeta por meio do aquecimento do global e a finitude dos recursos e aqueles que defendem o meio ambiente sustentável.

Isto porque, conforme elucidado acima, já não é mais possível fazer uma análise de desenvolvimento de um país por meio de indicadores meramente econômicos, entretanto, as ideias de sustentabilidade devem ser factíveis, visto que a população cresce em ritmo acelerado e é preciso criar modelos que garantam direitos fundamentais econômicos e sociais às pessoas de forma alinhada à preservação ambiental.

Para se ter uma ideia, o planeta possui mais de 7.766.668.889 (sete bilhões, setecentos e sessenta e seis milhões, seiscentas e sessenta e oito mil e oitocentos e oitenta e nove) pessoas, sendo que o número de nascidos já é superior a 21.015.287 (vinte e um milhões, quinze mil e duzentas e oitenta e sete) pessoas (WORLDMETER, 2019).

Surge então o conceito de Ecocapitalismo, também conhecido como "capitalismo verde", que é uma concepção do capitalismo na qual se incorporam os princípios do ecologismo aos da economia de mercado, baseado na redução do impacto ambiental das mercadorias e processos de produção, pautando-se em modelos de maior eficiência.

Alejandro Nadal (2014) explica que:

> En el capitalismo verde, la naturaleza es un conjunto de objetos físicos que puede ser apropiado y valorizado como cualquier insumo del proceso de producción capitalista. La noción de capital natural sería un componente de esta visión en la que el crecimiento sería compatible con la conservación. Lo anterior quiere decir que la economía capitalista estaría en condiciones de generar e introducir en la producción y en el consumo tecnologías que permitirían, entre otras cosas, reducir el componente energético en la ecuación de costos totales.

A ideia de capitalismo verde sofre diversas críticas de ambientalistas, sob o prisma de que ele não é compatível com os modelos de democracia e interculturalidade. Cientistas apontam que o modelo tem fortalecido a desigualdade social e colocando em segundo plano os ideais ecológicos, a exemplo dos modelos de emissão de crédito de carbono[28] que sustentam as indústrias implantadas nos países de

28 Créditos de carbono ou Redução Certificada de Emissões (RCE) são certificados emitidos para uma pessoa ou empresa que reduziu a sua emissão de gases do efeito estufa (GEE). Por convenção, 1 tonelada de dióxido de carbono (CO2) corresponde a um crédito de carbono. Este crédito pode ser negociado no mercado interna-

grande desenvolvimento econômico ao sacrifício de países em desenvolvimento.

Sobre o assunto, Nadal (2014) afirma que:

> Es importante aclarar que los intereses del capital financiero no favorecen el cambio estructural que tendría que darse en la esfera industrial. Además, la política macroeconómica en todo el mundo está orientada a cuidar los intereses del capital financiero, como lo demuestra la obsesión por la 'estabilidad de precios'. El resultado no facilita el cambio estructural en la economía real.
> Los capitalistas necesitan tener expectativas de que sus inversiones con nuevas tecnologías (verdes) podrán ser recuperadas y estarán asociadas a ganancias adecuadas sobre un horizonte temporal satisfactorio. Y esta alusión a la tasa de ganancia conlleva una referencia a la relación salarial: aquí entramos en una discusión que los proponentes de la economía verde rehúyen sistemáticamente. Se permite hablar de capital pero todavía no se puede pronunciar la palabra salarios. (...) Si el capitalismo verde es la respuesta, ¿cuál es la pregunta? El capital verde no es la solución a los graves problemas ambientales y mucho menos a la creciente desigualdad. Es una justificación ideológica a la necesidad de asegurar la continuidad de una relación social de explotación clasista.

Ainda sobre as críticas ao ecocapitalismo, Erik Gómez-Baggethun (2011) assevera que:

---

cional. A redução da emissão de outros gases, igualmente geradores do efeito estufa, também pode ser convertida em créditos de carbono, utilizando-se o conceito de Carbono Equivalente (Equivalência em dióxido de carbono). Comprar créditos de carbono no mercado corresponde aproximadamente a comprar uma permissão para emitir gases do efeito estufa (GEE). O preço dessa permissão, negociado no mercado, deve ser necessariamente inferior ao da multa que o emissor deveria pagar ao poder público, por emitir GEE. Para o emissor, portanto, comprar créditos de carbono no mercado significa, na prática, obter um desconto sobre a multa devida. (VICTORIA, 2010)

> *Contrariamente a la idea que probablemente predomina en el imaginario colectivo por la omnipresencia de lo 'verde', lo 'ecológico' y lo 'sostenible', los esfuerzos de la política ambiental para reconvertir el modelo económico han sufrido un importante retroceso desde la década de 1970. A diferencia de lo que ocurría entonces, la postura oficial de la gobernanza ambiental ha dejado de cuestionar el modelo económico basado en el crecimiento, pasando a jugar un papel cada vez más ceremonial y legitimador del status quo. La conservación no se plantea ya en contradicción con la economía del crecimiento, sino no como pieza y engranaje de la misma, incorporando los servicios de los ecosistemas como nuevos activos al servicio de la acumulación* (GÓMEZ-BAGGETHUN; RUIZ-PÉRES, 2011).

Nadal e Baggethun são contundentes em criticar o modelo Ecocapitalista e apontar, a partir de um viés sociológico, que os entusiastas do capitalismo verde, ao contrário do que discursam, pretendem utilizá-lo com fins de continuidade da desigualdade social e acumulação de patrimônio e riqueza.

No Brasil, em 2009 foi aprovada a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) a fim de cumprir com as metas voluntárias de redução, entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas para 2020, então assumidas pelo Brasil. Para tanto a PNMC, elege cinco planos setoriais estratégicos para as reduções, quais sejam: os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas na Amazônia e no Cerrado, que seriam responsáveis, respectivamente por 80% e 40% dos cortes nacionais; o Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE, responsável por 6,1 a 7,7% dos cortes de emissões, com foco em centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas (PCHs) e bioeletricidade, na oferta de agrocombustíveis, e no incremento da eficiência energética; o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação das Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), que prevê incentivos de até R$ 1 milhão por produtor rural que opte por atividades tidas como "menos" poluentes,

como o plantio direto[29]; e ainda o Plano de Redução de Emissões da Siderurgia, através do incentivo para o uso de carvão vegetal originário de florestas plantadas e a melhoria na eficiência do processo de carbonização. A Política de redução de emissões ainda prevê sua expansão para outras áreas, como a indústria de transformação, química, papel e celulose e construção civil, mineração, transportes, trabalho, tecnologia e saúde (PACKER, 2012).

Sobre o tema, Larissa Packer Ambransono Packer (2012) sintetiza que o projeto de ecocapitalismo no Brasil:

> [...] na prática, a Política Nacional de Mudanças Climáticas cria a demanda de redução das emissões nacionais e a delega ao mercado através da autorização de emissão de bônus ou créditos de carbono por setores produtivos tidos como mais "limpos". A instalação de megaprojetos energéticos na Amazônia, como a usina hidrelétrica de Belo Monte ou o Complexo Tapajós, além de impactar os territórios indígenas e de povos tradicionais amazônicos e gerar danos incomensuráveis à biodiversidade local, ainda poderão negociar, na forma de "ativo ambiental", seu bônus por deixar de emitir carbono, levantando dinheiro no mercado financeiro. Também siderúrgicas que substituam seu carvão mineral por carvão vegetal, vindo de monocultivos de árvores plantadas, também poderão emitir créditos de carbono evitado, e capitalizar-se com

29 O plantio direto é um sistema diferenciado de manejo do solo que visa diminuir o impacto da agricultura e das máquinas agrícolas (tratores, arados, etc.) sobre o mesmo. Por não revolver o solo através do plantio sob a palha, é identificado como atividade agrícola menos emissora de GEE, constituindo-se como a principal tecnologia de uma "agricultura de baixo carbono". No entanto, o plantio direto em uma agricultura industrial de larga escala, segue o padrão tecnológico altamente dependente de combustíveis fósseis, com a aplicação de herbicidas pós-emergência para facilitar a morte da planta para cobrir o solo com a palha. Tal procedimento torna questionável sua identificação como tecnologia "verde", que deve ser incentivada através de pagamentos por serviços ambientais como parte de uma "agricultura de baixo carbono".

> os negócios verdes nas bolsas de valores. Do mesmo modo, o agronegócio e os monocultivos de soja, por exemplo, poderão receber benefícios como isenção fiscal e financiamentos facilitados a juros baixos para o plantio direto com aplicação de altas taxas de herbicidas, o que autoriza o setor agrícola industrial a continuar avançando sua fronteira agrícola e ainda emitir créditos de carbono equivalente evitado. Em síntese, com a autorização de recomposição das espécies nativas com monocultivos de exóticas (eucalipto, dendê, etc.) ganha a indústria madeireira, de papel e celulose. O setor dos agrocombustíveis, assim como o agronegócio, ganha com o desmatamento (anistiado com a nova proposta de Código Florestal) e com o mercado de carbono sobre a agricultura (Plano Agricultura de Baixo Carbono). Ganham também os consórcios energéticos e a construção civil, com as cerca de 300 pequenas e grandes barragens contratadas para a Amazônia, que se credenciam no MDL de energia "limpa". Com o mercado nacional e internacional de carbono, e o capital fictício criado com o mito da economia verde, ganham ainda a indústria "marrom" e os maiores desmatadores e poluidores.

Parecem, a princípio, robustos os argumentos de que o ecocapitalismo, modelo que em teoria viria para preencher o vácuo entre os defensores do crescimento econômico não axiológico e os ambientalistas não tem apresentado um projeto de desenvolvimento sustentável.

Entretanto, as críticas ao ecocapitalismo não são sobre o sistema em si, mas a maneira como ele tem sido implantado. As críticas ao capitalismo verde não respondem às perguntas acerca de como eliminar a fome de quase 8 bilhões de habitantes.

Além disto, os ataques ao capitalismo verde têm como alvo o próprio capitalismo e partem do princípio de que é possível evitá-lo, o que, na prática, é mera utopia.

Portanto, é preciso alinhar a economia de mercado à sustentabilidade, e não simplesmente afastar o modelo proposto sem qualquer solução que equacione as necessidades humanas com as do planeta.

O direito fundamental ao desenvolvimento nacional sustentável, conforme Montibeller Filho, apresenta cinco dimensões (MONTIBELLER FILHO, 2004): a) sustentabilidade social – artigos 1º, III e IV; artigo 3, III, artigo 7, artigo 170, VII, todos da Constituição Federal; b) sustentabilidade econômica - artigo 170 da Constituição Federal; c) sustentabilidade ecológica – artigos 170, VI e 225 da Constituição Federal e Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6938/81; d) sustentabilidade espacial/geográfica – artigos 182 e seguintes da Constituição Federal e a Lei que Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana – Lei n. 10.257/2001; e, e) sustentabilidade cultural – artigos 215 e 216 da Constituição Federal.

Quando a Constituição da República do Brasil no inciso II, do artigo 3 assegura o desenvolvimento nacional como objetivo a ser perseguido, é certo que a sustentabilidade é fundamental a este processo, mas não pode estar alheia à necessidade de assegurar os direitos sociais. O próprio texto constitucional como um sistema normativo harmônico cuja eficácia é reconhecida em seu todo abarca essa possibilidade, a exemplo da recepção da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e previsões expressas em seu texto.

3. AGROECOLOGIA: BASES PARA UMA AGRICULTURA SUSTENTÁVEL DENTRO DO ECOCAPITALISMO

A agroecologia se refere ao estudo da agricultura ecológica, como unidades básicas de análises com abordagem amplas dos processos agrícolas, de forma a maximizar a produção e otimizar a relação agroecológica (ALTIERI e NICHOLLS, 2000). De acordo com Miguel Altieri (2012):

> A agroecologia fornece as bases científicas, metodológicas e técnicas para uma nova revolução agrária. Os sistemas de produção fundados em princípios agroecológicos são biodiversos, resilientes, eficientes do ponto de vista energético, socialmente justos e constituem pilares de uma estratégia energética e produtiva fortemente vinculada à noção de soberania alimentar

Os princípios básicos da agroecologia incluem: a reciclagem de nutrientes e energia; a substituição de insumos externos; a melhoria da matéria orgânica e da atividade biológica do solo; a diversificação das espécies de plantas e dos recursos genéticos dos agrossistemas no tempo e no espaço; a integração de culturas com a pecuária; e a otimização das interações e da produtividade do sistema agrícola como um todo (ALTIERI, 2012).

Em sentido mais estrito, a agroecologia pode ser vista como uma abordagem da agricultura que se baseia nas dinâmicas da natureza, dentre as quais se destaca a sucessão natural, que permite a recuperação da fertilidade do solo, sem o uso de fertilizantes minerais, e o cultivo sem o uso de agrotóxicos, por meio de ações que buscam o equilíbrio natural dos componentes do solo.

A inovação metodológica proposta pelos estudos agroecológicos é a junção harmônica de conceitos das ciências naturais e das ciências sociais, levando a um patamar mais amplo de percepção dessa ciência. Tal junção possibilita o entendimento acerca da agroecologia como ciência, como movimento e como prática dedicada ao estudo das relações produtivas entre homem-natureza, visando sempre a sustentabilidade ecológica, econômica, social, cultural, política e ética. O resgate de saberes de comunidades indígenas e camponesas tradicionais se liga ao saber acadêmico-científico, buscando-se a cooperação e a unidade desses diferentes saberes na construção da agroecologia (TARDIM, 2011).

Assim, a agroecologia pode ser entendida; como a remediação inadiável ao agravamento das condições ambientais, sociais e políti-

cas causadas pela forma de desenvolvimento econômico vigente. A proposta da agroecologia é uma revisão dos métodos convencionais de manejo da terra em grande escala.

O que se destaca dentro da agroecologia é que, de acordo com pesquisas citadas no livro "Dialética da Agroecologia" (MACHADO; MACHADO FILHO, 2014), a produção agroecológica tem capacidade de produção de cerca de %6 a %10 maior do que a produção do agronegócio, sendo mais limpa e barata, possibilitando a formulação de políticas agrícolas em grande escala e que atendam a demanda da população aliadas à sustentabilidade, mesmo dentro de uma economia de mercado.

4. DESAFIOS PARA ELIMINAR A FOME COMO UM DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O "Objetivo para o desenvolvimento sustentável n. 2" traz como meta a eliminação da fome e a agricultura sustentável. A junção dos dois desafios no mesmo ODS tem uma razão de ser, haja vista que eles são intrínsecos, pois, a produção de alimentos em massa sem observância de normas de sustentabilidade coloca em risco a sobrevivência do planeta, tampouco se imagina que somente a sustentabilidade, sem o foco no alto desempenho da produção, seja viável, haja vista a necessidade de suprir a alimentação dos quase 8 bilhões de habitantes do planeta.

Outro ponto relevante acerca dessa relação intrínseca é a demonstração de que a eliminação da fome parte da agropecuária, visto que quase a totalidade dos produtos advém dessa atividade, desde os alimentos mais simples como a carne e o pão, como os ultraprocessados, como o presunto, a margarina e o pão de forma.

Portanto, é necessário resgatar a essência do conceito de ecocapitalismo e rapidamente colocá-lo em prática, com boas aplicações, ao invés de apenas refutá-lo sem a apresentação de alternativas

viáveis. Há a necessidade de alternativas viáveis e práticas para evitar que o planeta sofra um colapso ambiental e, ao mesmo tempo, alimentar uma população que cresce exponencialmente.

A maximização do uso da terra e sua produção sem a necessidade do uso de pesticidas e outros agrotóxicos que causam danos ao ecossistema e ao consumidor do produto é um dos princípios utilizados na agroecologia. No exemplo abaixo, tem-se um "cinturão agroecológico", sendo que, ao meio está a plantação de quiabo produzida de forma cem por cento orgânica e, ao redor, ~~há~~ capim para alimentação dos bovinos.

Ao colocar a produção dos quiabos cercada de capim, o agricultor tem como resultado uma produção livre de ervas daninhas e outros agentes que corroem a produção, isto porque esses organismos se alimentam do próprio capim, que é preferível e suficiente, de forma que a produção de quiabo fica isolada e não é atacada, pois os organismos não ultrapassam o cinturão de capim. Assim, ao mesmo tempo em que o produtor tem sua plantação livre de pragas e ervas daninhas sem a necessidade de agrotóxicos, o cinturão de capim é utilizado para alimentação dos bovinos, de forma que ele maximiza o grau de produtividade e eficiência da terra.

Ao final, o produtor rural tem para venda o alimento orgânico, o gado de corte e o leite, tudo produzido de maneira que não afeta o Meio Ambiente e com resultados tão eficientes quanto os produzidos pela agropecuária tradicional que faz vasto uso dos agrotóxicos e demais defensivos agrícolas.

Um dos casos mais emblemático no Brasil acerca da produção de orgânicos é a experiência do MST no Estado do Rio Grande do Sul. Na safra de 2016-2017, 579 (quinhentos e setenta e nove) famílias assentadas na região metropolitana de Porto Alegre e na região da fronteira oeste do Estado produziram em um espaço de 5.100 hectares o expressivo número de 487.468 (quatrocentas e oitenta e sete mil, quatrocentos e sessenta e oito) sacas de arroz (MST, 2018),

apresentando-se como o principal expoente de agroecologia, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que em elevado grau de intercooperação econômica e social, tornou-se o maior produtor de arroz orgânico da América Latina e maior produtor de alimentos orgânicos do Brasil (SPERB, 2017).

Ainda em relação à necessidade de produção de alimentos dentro de um sistema de sustentabilidade, outra questão a ser tratada é o consumo de fontes de proteínas animais. O consumo da carne hoje é apontado como o principal fator do aquecimento global, seja pela produção de gases de efeito estufa, seja pelo alto consumo de recursos naturais e água para a produção da carne.

Além disso, as queimadas realizadas para abertura de pastos têm uma quantidade de gases significantes tanto em termos do impacto presente quanto do potencial para contribuição a longo prazo com a continuação do desmatamento da vasta área de florestas restante no Brasil. A forma em que são calculadas as emissões pode ter um grande efeito sobre o impacto atribuído ao desmatamento. As emissões líquidas comprometidas e o balanço anual de emissão líquida (ou, mais simplesmente, o "balanço anual") são dois índices importantes para expressar o impacto do desmatamento sobre o efeito estufa (FEARNSIDE, 2002).

A cada 10 segundos, os humanos matam 24 mil animais para produzir comida proteica. Em um ano, são 75 bilhões de animais, e embora a população global tenha dobrado em 50 anos (WORLD METER, 2019), o consumo de carne quadruplicou – foram 335 milhões de toneladas em 2019 e se estima 445 milhões de toneladas em 2020 (UN FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 2019).

A carne animal possui calorias, proteínas, gorduras, minerais, vitaminas – principalmente a vitamina B 12, difícil de ser encontrada na natureza em outros produtos que não sejam de origem animal.

Além disso, ela possui ferro composto de HEME[30], cujas únicas fontes são o músculo e o sangue animal.

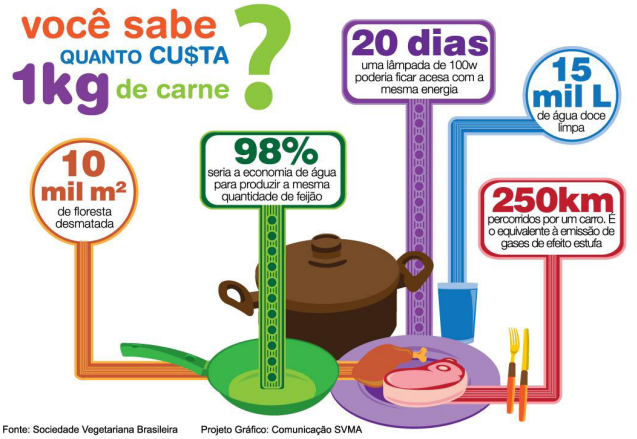


Figura 3 – Representação da relação entre a produção de 01 quilo de carne e o custo ao meio ambiente.

Desta forma, surge a premente necessidade de mudança dos hábitos alimentares para a garantia da sustentabilidade do planeta. Ocorre que o presente artigo pretende estudar propostas que possam sair do plano teórico e rapidamente serem implementadas. Assim, desde já, afasta a ideia de uma conscientização mundial de não consumir carne, seja porque tal mudança de hábitos geraria décadas, seja porque uma hipotética transformação imediata de hábitos colocaria a economia em colapso.

30 O ferro é um elemento essencial para processos metabólicos como o transporte de oxigênio, o metabolismo oxidativo e o crescimento celular. Constituinte normal do corpo humano, o ferro distribui-se amplamente tanto na forma orgânica como na forma inorgânica, totalizando cerca de 3,5 a 4,5 g em um indivíduo adulto. Setenta por cento deste total são considerados ferros funcionais, por desempenharem funções fisiológicas, constituindo a hemoglobina, a mioglobina e as enzimas intracelulares. Os 30% restantes constituem os ferros de armazenamento, ocorrendo na forma de ferritina e hemosiderina (JACINTHO, 2005).

Surgem no mercado duas alternativas: as carnes com base em vegetais e as carnes "de proveta". São sustentáveis, mas não bastam. Para que a população possa consumi-las, precisam ter aparência, sabor, textura e os mesmos nutrientes de carne, e, dentro da lógica (eco)capitalista, ser acessível e barata.

Para alcançar isto, o primeiro desafio é trazer o produto que dá a cor e o cheiro da carne animal: o ferro HEME. Em 2015, a empresa *Impossible Food* patenteou uma fórmula de fazer ferro HEME sintético. Em 2019, a *Beyond Meat* tornou-se a primeira empresa de carne alternativa pública, sendo que, suas ações cresceram 163% quando da abertura de seu capital (MAMONA, 2019).

Outra alternativa para o consumo de carne é a carne de laboratório, conhecida como carne "de proveta", cujo processo de produção ocorre pela cultura de células de animais em uma plataforma que é submetida a um biorreator. O processo utiliza 50% da energia, 8% de água e 10% de emissão de gás, quando comparado ao modo de produção de carne tradicional.

Nesse ramo, existem mais de 10 empresas no mercado. A principal, Mosameat, em 2013 produzia um hambúrguer de proveta por $330.000,00 dólares. Hoje, seu idealizador, o farmacólogo Mark Post, já conseguiu colocar no mercado hambúrgueres de laboratório por apenas $10 (dez) dólares.

Outro mercado que ganha relevância é a carne orgânica, também conhecida como carne bovina sustentável. O que diferencia a carne bovina orgânica, da sustentável, além do gênero do animal (sustentável são fêmeas e orgânico, machos), é, basicamente, a alimentação. Para ser orgânico, o novilho precisa ser alimentado com ração orgânica certificada (SILVESTRE, 2016).

O mercado de alimentos orgânicos, sejam de origem vegetal ou animal, tem crescido bastante nos últimos anos. No Brasil, em 2018, elevou-se em 20%, faturando R$ 4 bilhões (MASTRORO-SA, 2019). Da mesma forma que a carne de laboratório, a resistên-

cia do consumidor à carne orgânica se dava em razão de seu preço, o que, com a inserção de várias empresas no mercado e o aumento da demanda, vem diminuindo e tornando acessível.

Os desafios para o enfrentamento da fome no mundo são grandes. A necessidade de conciliação entre sustentabilidade e eliminação da fome passa por um longo processo de tecnologia. Há que se ter em mente, neste ínterim, que as alternativas apresentadas para a concretização do ODS 2 precisam ser plausíveis, pragmáticas e efetivas. Não sendo possível fugir da lógica capitalista, a alternativa é efetivar o capitalismo verde.

5. CONCLUSÃO

Não resta dúvidas que o planeta vive uma crise global e emergencial que coloca em risco a própria existência da vida, sobretudo em razão do efeito estufa que gera o aquecimento global. Além disto, existe a crise própria humanidade que é a garantia dos direitos fundamentais a todos os indivíduos, o que inclui o direito de todos à alimentação, saúde e a preservação do meio ambiente para a atual e futuras gerações.

Por esta razão, o ODS 2 é abrangente quando visa falar de "Fome zero e agricultura sustentável". A atividade agropecuária é responsável pela alimentação da humanidade e o Ecocapitalismo, ou capitalismo verde, surge como modelo alternativo para solucionar essas questões, dentro de uma economia de mercado sustentável.

As críticas ao capitalismo verde atacam, com razão, a forma como ele vem sendo implementado. Este fato, contudo, não pode se confundir com o próprio conceito de ecocapitalismo, cuja referência é uma economia de mercado sustentável.

As teorias sobre o tema, embora pertinentes, fogem da realidade quando se concentram no capitalismo como o problema e, por essa razão, ignoram a ideia de ecocapitalismo. Além disto, não apre-

sentam propostas de intervenção que se possam colocar em prática imediatamente.

As medidas propostas nos ODS são emergenciais e requerem propostas concretas e plausíveis, a serem implementadas a curto prazo, de forma que a mudança do atual sistema econômico – o capitalismo – não se apresenta como solução, haja vista que na prática se trata de uma utopia considerar a aplicação das ideias socialistas em curto prazo.

Ressalte-se, entretanto, neste ponto, que o artigo não faz uma crítica a modelos econômicos, já que não é o centro do estudo. O que se demonstra, no caso, é a necessidade de medidas urgentes e imediatas, às quais não podem aguardar uma mudança de sistema econômico que está muito distante e sem perspectiva de ocorrer.

A agroecologia como referência de práticas agrícolas se mostra como alternativa viável, pois tem como base o não uso de agrotóxicos e maximização dos graus de eficiência e utilidade da terra. Ou seja, o modelo supre a demanda de abastecimento de alimentos de maneira sustentável.

O estudo também apresenta alternativas ao consumo de carne, considerado um dos principais fatores do aquecimento global, demonstrando que as carnes vegetais, as carnes "de proveta" e as carne orgânicas são como modelos de produção que de desenvolvimento sustentável, visto que levam em conta a eficiência da produção, a continuidade do desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALTIERI, Miguel. *Agroecologia*: bases científicas para uma agricultura sustentável. 3ª Edição. Expressão Popular: Rio de Janeiro, 2012.

ALTIERI, Miguel; Nicholls, CLARA. *Agroecología* - Teoría y práctica para una agricultura sustentable. Disponível em http://www.

ambiente.gov.ar/infotecaea/descargas/altieri01.pdf. Acesso em 24 de fev de 2020.

FEARNSIDE, Philip M. F*ogo e emissão de gases de efeito estufa dos ecossistemas florestais da Amazônia brasileira.* Estud. av. vol.16 no.44 São Paulo Jan./Apr. 2002.

GÓMEZ-BAGGETHUN. *Economía verde o la mistificación del conflicto entre crecimiento y límites ecológicos*. Disponível em https://www.ecologiapolitica.info/?p=598. Acesso em 22 de fev de 2020.

JACINTHO, Thiago Manzoni. *Qual a diferença entre o ferro heme e ferro não-heme?* Disponível em <https://nutritotal.com.br/pro/qual-a-diferena-a-entre-ferro-heme-e-ferro-na-o-heme/>. Acesso em 28 de fev de 2020.

MACHADO, Luis Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luis Carlos Pinheiro. *A dialética da agroecologia:* contribuição para um mundo com alimentos sem veneno. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

MAMONA, Karla. *Beyond Meat, de hambúrguer vegano, sobe 163% em estreia na Nasdaq.* Disponível em <https://exame.abril.com.br/mercados/beyond-meat-de-hamburguer-vegano-sobe-163-em-estreia-na-nasdaq/>. Acesso em 28 de fev de 2020.

MARTINS, Adalberto Floriano Greco. *A produção ecológica de arroz e a reforma agrária popular.* 1ª Ed. São Paulo, Expressão popular, 2019.

MASTROROSA, Luciana. *Mais opções de carne bovina chegam ao mercado*. Disponível em: <https://menudodia.blogosfera.uol.com.br/2019/07/25/mais-opcoes-de-carne-bovina-organica-chegam-ao-mercado-conheca-a-diferenca/>. Acesso em 03 de abril de 2019.

MONTIBELLER FILHO, G. *O mito do desenvolvimento sustentável*: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 2ª ed. Ver. Florianópolis: UFSC, 2004.

MST, 2018. *Movimento dos trabalhadores rurais sem terra é o maior produtor de orgânicos do país.* Disponível em < https://fpabramo.org.br/2018/11/07/mst-e-o-maior-produtor-de-organicos-do-pais/> Acesso em 30 de maio de 2019.

NADAL, Alejandro. ¿Qué es el capitalismo verde? Disponível em <http://www.attac.es/2014/05/17/que-es-el-capitalismo-verde/>. Acesso em 22 de fev de 2020.

PACKER, Larissa Ambrosano. *Como funciona o capitalismo "verde"*: mecanismos jurídicos e financeiros preparam o Brasil para um novo modelo de acumulação. Disponível em <https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2012/07/regula%c3%a7%c3%a3o-nacional-para-nova-fase-de-acumula%c3%a7%c3%a3o-papel-do-estado-1.pdf>. Acesso em 24 de fev de 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos formai*s. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras:1999.

SILVESTRE, Fernanda. *Carne bovina orgânica é realidade*. Disponível em: < https://www.korin.com.br/blog/carne-bovina-organica-korin-e-realidade/> Acesso em 03 de abril de 2020.

SPERB, Paula. *Como o MST se tornou o maior produtor de arroz orgânico da América Latina.* Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39775504>. Acesso em 03 de abril de 2020.

TARDIN, José. *Agroecologia*: uma forte alternativa ao agronegócio. Disponível em https://web.archive.org/web/20110824173128/http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=34189. Acesso em 24 de fev de 2020.

VICTORIA, EPA. *Climate change* – Glossary of key terms. Disponível em https://web.archive.org/web/20100912151614/http://

www.epa.vic.gov.au/climate-change/glossary.asp. Acesso em 22 de fev de 2020.

WORLD METER, *População Mundial*. Disponível em https://www.worldometers.info/br Acesso em 24 de fev de 2020.

A CONVERGÊNCIA NA TUTELA DO DIREITO HUMANO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE PARA CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO 3 DA AGENDA 2030

Lívia Gaigher Bósio Campello

Pós-Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Doutora em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestre em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito (FADIR/UFMS). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGD/UFMS). Coordenadora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (UFMS/CNPq). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (Fundect/MS). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEDI) desde 2005. Filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) desde 2011. Membro do Conselho Deliberativo do CNPq (2013-2014). E-mail: liviagaigher@gmail.com.

Rafaela de Deus Lima

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGD/UFMS). Bolsista CAPES. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global (UFMS/CNPq). E-mail: rafaeladedeuslima@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A crise ambiental global é um dos grandes desafios enfrentados pela humanidade e resulta das intervenções humanas no meio

ambiente. A sua origem encontra-se intimamente ligada à relação do homem com a natureza, em que o surgimento da concepção de natureza-objeto e a adoção de um modelo de desenvolvimento pautado na exploração indiscriminada dos recursos naturais são colocados como pontos centrais para justificar a situação limítrofe vivenciada na atualidade.

As manifestações dessa crise afetam diretamente os seres humanos e o exemplo mais claro disso pode ser verificado no âmbito da saúde em que inúmeros problemas ambientais – como a poluição atmosférica, as mudanças climáticas, a ausência de saneamento, o acesso à água potável e o uso de químicos e agrotóxicos – afetam diretamente a saúde humana causando, inclusive, uma alta taxa de mortalidade.

Nesse panorama, novas demandas emergem no que tange à relação entre meio ambiente e saúde, fazendo-se necessário o questionamento quanto à necessidade de uma convergência da tutela do direito humano à saúde com a proteção do meio ambiente no cenário do desenvolvimento sustentável, mais especificamente, no que concerne ao ODS 3 da Agenda 2030 que trata de saúde e bem-estar.

Com essa perspectiva, o texto será dividido em três capítulos. O primeiro verificará o modo como algumas manifestações da crise ambiental global repercutem na saúde. O segundo analisará a afirmação do direito humano à saúde e ao meio ambiente. Por fim, o terceiro examinará a relação entre o direito humano à saúde e ao meio ambiente no contexto do ODS 3, o qual visa justamente assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades.

A fim de alcançar os objetivos mencionados, será utilizada a pesquisa exploratória e descritiva no que tange aos fins e bibliográfica e documental quanto aos meios, com uma análise realizada por meio de obras, artigos científicos e documentos internacionais. O método adotado será o dedutivo, partindo de conceitos gerais e buscando sua particularização.

2. AS MANIFESTAÇÕES DA CRISE AMBIENTAL GLOBAL E SUAS REPERCUSSÕES NA SAÚDE

A crise ambiental global é um dos maiores desafios a ser enfrentado no século XXI, demandando, diariamente, respostas urgentes. Esse cenário está intimamente ligado com a relação do homem com a Natureza. O ser humano sempre interagiu com o meio que o rodeia, contudo, o modo como essa interação ocorreu foi se modificando no decorrer do tempo.

Em um primeiro momento, o ser humano era visto como uma parte integrante da Natureza, agindo de forma respeitosa com essa, o que é evidenciado, por exemplo, por meio das práticas espirituais que buscavam uma reconciliação com a mesma[31]. Os seres humanos praticavam a caça e a coleta de plantas para subsistência.

Todavia, a valorização da ideia de propriedade, o advento da ciência moderna com a teoria cartesiana – que possibilitou a criação de instrumentos de intervenção no meio natural sem precedentes –, bem como o desenvolvimento do mercantilismo e da exploração agrícola e industrial trouxeram uma profunda modificação desse panorama, em que a Natureza passou a ser vislumbrada como objeto dotado de valor econômico e disponível para a livre utilização pelo homem.

Essa nova visão de apropriação e instrumentalização da Natureza pelo ser humano, em conjunto com o modelo de desenvolvimento pautado na livre exploração dos recursos naturais, culminou na crise ambiental global que, em razão da ubiquidade do meio ambiente e seu caráter transfronteiriço, demanda ações em todos os níveis, tanto local, quanto regional e global.

31 François Ost (1997, p. 31) destaca como práticas de reconciliação com a natureza inúmeros ritos como: a solicitação de autorização aos espíritos da floresta antes de realizar alguma queimada; um estatuto destinado às vilas de ferreiros "cuja arte é sacrilégio que consiste em retirar o metal das entranhas da terra e transformá-lo depois de aquecido" entre outras práticas que evidenciavam a preocupação do homem em não perturbar a ordem natural, interferindo na natureza o mínimo possível.

As consequências dessas problemáticas apresentam um ponto comum em sua origem que reside nas atividades antrópicas, as quais afetam todas as formas de vida existentes no planeta, inclusive o próprio ser humano que, além de ser o responsável pela situação limítrofe vivenciada da atualidade, também sofre diretamente com os resultados decorrentes desse cenário.

A questão ambiental global também demonstra uma inter-relação entre meio ambiente e saúde humana, revelando a existência de uma conexão fática entre ambos que é comprovada cientificamente, o que ocasiona uma demanda igualmente jurídica, uma vez que as manifestações da referida crise afetam diretamente o direito humano à saúde e a realização da dignidade humana.

Essa relação já é admitida pela Organização Mundial da Saúde (OMS)[32] que, em 2019, publicou um documento intitulado: "Ambientes saudáveis para populações saudáveis: por que eles importam e o que podemos fazer?" (*Healthy Environments for Healthier Populations: why do they matter, and what can we do?*), confirmando claramente a ligação entre os problemas ambientais e as demandas de saúde, que já haviam sido trazidas em outros documentos da Organização, ao afirmar que 23% de todas as mortes do mundo poderiam ser prevenidas se houvesse um meio ambiente mais saudável (WHO, 2019).

Dentre os inúmeros pontos discutidos pelo documento, destaca-se o reconhecimento do impacto das mudanças climáticas – um dos principais desafios da crise ambiental global – em questões de saúde, o que pode resultar em insegurança hídrica e alimentar e no aumento de doenças transmitidas por vetores e pela água (WHO, 2019).

Em números, há uma previsão de que as alterações climáticas causem 250.000 mortes a mais por ano entre 2030 e 2050, as quais serão consequências de vários fatores, como o aumento da desnutri-

32 Em inglês *World Health Organization* (WHO).

ção, dos casos de malária e diarreia, além das consequências do calor crescente (WHO, 2019); outrossim, essa perspectiva pode gerar um custo com saúde de estimados 2 a 4 bilhões de dólares por ano até 2030 (WHO, 2019).

A OMS também teve uma atuação importante na Primeira Conferência Global sobre Poluição do Ar e Saúde[33], realizada esse ano em Geneva. Nesse cenário, a poluição atmosférica se destaca como uma questão de saúde, pois gera uma mortalidade de 7 milhões de pessoas todos os anos em decorrência de problemas ligados a essa contaminação do ar, como acidentes vasculares cerebrais, doenças cardíacas e pulmonares, câncer de pulmão e infecções respiratórias (WHO, 2019).

Ainda, a OMS alerta que aproximadamente 1,8 bilhão de crianças respiram ar com alto nível de poluição, o que coloca em risco sua saúde e desenvolvimento, além de ter ocasionado, em 2016, a morte estimada de 600.000 crianças devido às infecções respiratórias agudas resultantes do contato com o ar poluído (WHO, 2019).

Outro debate que também está enquadrado nessa manifestação da crise ambiental a poluição do ar nas residências, a qual apresenta como causa a queima de materiais como madeira, carvão, resíduos ou esterco para aquecer os lares ou cozinhar. A OMS alerta que, todos os anos, cerca de 3,8 milhões de mortes são causadas por esse tipo de poluição, enquanto em torno de 3 bilhões de pessoas ainda dependem de combustíveis e tecnologias poluentes para cozinhar, aquecer e iluminar suas casas (WHO, 2019).

Além disso, outra problemática que demonstra claramente a ligação entre saúde e meio ambiente é a questão hídrica, a qual apresenta uma abordagem tripartite, envolvendo o acesso à água, o saneamento e a poluição desse recurso. Conforme o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos de 2019, a água potável e o saneamento são essenciais para

33 *Global Conference on Air Pollution and Health*.

"acabar com as mortes evitáveis causadas por diarreia e por outras doenças relacionadas à água, bem como para melhorar a nutrição, a prestação de serviços de saúde, o bem-estar social e a produtividade econômica" (UN, 2019).

Nessa conjuntura, os números apresentados pelo Relatório das Nações Unidas denunciam uma realidade inquietante, ao alertar que 3 em cada 10 pessoas não têm acesso à água potável segura, sendo que a falta de água potável é responsável por 80% das mortes nos países mais pobres devido às doenças relacionadas a água como febre tifóide, leptospirose e cólera. Ainda, 2,3 bilhões de pessoas não dispõem de serviços de saneamento básico, enquanto 6 em cada 10 pessoas não têm acesso a esses serviços gerenciados de forma segura[34] (UN, 2019) e 892 milhões de pessoas ainda praticam defecação a céu aberto (WHO, 2019).

Ademais, tem-se ainda a repercussão da crise ambiental devido ao uso de químicos e agrotóxicos. Com efeito, segundo a OMS, mais de 1,6 milhão de mortes[35] em 2016 foram relacionadas com a utilização de produtos químicos (WHO, 2019) enquanto são registradas 20 mil mortes por ano no mundo devido ao consumo de agrotóxicos, os quais, conforme destaca o Instituto Nacional do Câncer (INCA), podem gerar irritações na pele, na garganta e na boca, dores de estômago, problemas respiratórios, aborto, impotência, depressão, alteração no funcionamento do fígado e dos rins, anormalidade da produção de hormônios, infertilidade e até – conforme vêm sendo demonstrado por estudos – câncer (INCA, 2019).

34 Em 2015, a quantidade de pessoas, em todo o mundo, que necessitavam de tal serviço de saneamento gerenciado com segurança, totalizava 4,5 bilhões de pessoas (UN, 2019).

35 Dentre as causas desses óbitos ligados às consequências do uso de produtos químicos, 9% está relacionado com envenenamento, 14% com automutilação, 26% com câncer, 3% com o desenvolvimento de diabetes, 0,5% com doenças renais, 3% com infecções respiratórias, 44% com doenças cardiovasculares e 0,3% com asbestose (WHO, 2019).

Essas questões também são reforçadas pelo Dossiê Abrasco, de 2015, que traz um alerta, no quadro nacional, sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde, afirmando que 64% dos alimentos estão contaminados por agrotóxicos e que, apenas entre 2007 e 2014, foram registradas 34.147 notificações ligadas à intoxicação por agrotóxicos (FIOCRUZ *et al*, 2015).

Por conseguinte, frente a esses dados, é possível observar claramente as manifestações da crise ambiental global e suas repercussões diretas na saúde, não restando dúvidas quanto à existência de uma inter-relação entre os dois, posto que, em inúmeros casos, quando há uma violação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também viola-se o direito à saúde.

3. A AFIRMAÇÃO DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE COMO DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos são conquistados por intermédio de lutas, que têm a teoria do poder como pano de fundo, nascendo dos "valores da humanidade, que uma vez concretizados – [...] – fundados e legitimados no princípio maior da dignidade da pessoa humana, foram exigidos ante os poderes estabelecidos [...]" (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 19), o que os coloca como direitos de conquista, uma vez que "foram alcançados – [...] – pelo enfrentamento, inclusive físico, com o poder" (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 19).

Logo, os direitos humanos emergem por intermédio de um processo histórico, dinâmico e valorativo, que reporta ao processo da *dinamogenesis,* em que, segundo Silveira e Rocasolano (2010), os valores passam a ser "o fundamento e o motor de uma sociedade e de uma cultura e, consequentemente, o conteúdo da dignidade vital das pessoas e das nações que representam – ou seja, o núcleo existencial dos direitos humanos" (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 191-192).

Ao tratar do direito humano à saúde[36], têm-se como valor tutelado a igualdade, posicionando esse direito no contexto da segunda dimensão dos direitos humanos, a qual reconhece que, pelo fato das pessoas nascerem em condições socioeconômicas desiguais, faz-se necessário buscar uma igualdade real e que, para tanto, é necessária uma atuação positiva do Estado quanto à garantia de determinados direitos para que todos possam ter acesso às mesmas oportunidades.

A afirmação da saúde como direito humano tem como um de seus marcos iniciais a Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS), de 1946, que define saúde como "o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade"[37] (WHO, 1946) e reconhece que "o gozo do mais alto padrão de saúde possível é um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, crença política, condição econômica ou social"[38] (WHO, 1946).

Os fundamentos do marco jurídico internacional para o direito à saúde também foram estabelecidos, em 1948, no artigo 25, parágrafo 1º[39], da Declaração Universal dos Direitos Humanos

36 É importante destacar que o direito humano à saúde não se confunde com um direito a ser saudável. "Um equívoco comum é que o Estado deve garantir uma boa saúde. No entanto, a boa saúde é influenciada por vários fatores que estão fora do controle direto dos Estados, como a composição biológica de um indivíduo e as condições socioeconômicas. Ao contrário, o direito à saúde refere-se ao direito ao gozo de uma variedade de bens, instalações, serviços e condições necessárias para sua realização. É por isso que é mais preciso descrevê-lo como o direito ao mais alto padrão possível de saúde física e mental, em vez de um direito incondicional de ser saudável" (tradução nossa) (OHCHR; 2008).

37 *Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.*

38 *The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition.*

39 Art. 25.1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

(DUDH), que incorporou o direito humano à saúde como parte do direito ao padrão de vida adequado. Posteriormente, em 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) reconheceu a saúde como um direito humano, prevendo, no artigo 12.1, "[...] o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental" (ONU, 1966).

Nos últimos anos, os órgãos de monitoramento de tratados de direitos humanos têm voltado sua atenção para a terminologia "direito ao mais alto padrão de saúde possível" e não apenas para o "direito à saúde". Como resultado desse trabalho, no contexto das Nações Unidas, em 2000, o Conselho Econômico e Social (*Economic and Social Council* - ECOSOC) adotou o Comentário Geral n. 14 (E/C.12/2000/4)[40], reconhecendo que o direito à saúde não se confunde com o direito a ser saudável, pois incorpora liberdades e outros direitos. Dentre as primeiras, tem-se, como exemplo, o direito do indivíduo de controlar a saúde e o seu corpo, enquanto, no que concerne aos direitos discute-se o direito ao sistema de proteção e saúde que proporcione às pessoas oportunidades iguais para gozar do melhor estado de saúde possível.

Assim, o direito à saúde não engloba apenas os cuidados essenciais e apropriados, mas também os fatores determinantes de saúde como o acesso à água limpa e potável, condições sanitárias adequadas, uma nutrição ideal, o fornecimento de alimentos, bem como condições de trabalho e meio ambiente saudáveis (ECOSOC, 2000). Com efeito, passa-se a visualizar o direito humano à saúde de modo mais amplo, considerando sua inter-relação com os demais direitos humanos e os fatores socioambientais, de modo a garantir o mais alto nível possível.

Uma consequência prática disso foi a criação, em 2002, do mandato de Relator Especial, junto ao Escritório do Alto Comissá-

40 O Comentário Geral n. 14 é um texto interpretativo que procurou esclarecer as obrigações gerais dos Estados no âmbito do conteúdo normativo e aplicação do artigo 12 do PIDESC.

rio das Nações Unidas para os Direitos Humanos, para o desenvolvimento de estudos voltados para o direito de todos ao mais alto padrão possível de saúde física e mental (OHCHR, 2008), resultando na publicação, até o presente, de 46 relatórios que debatem o tema.

Outra perspectiva para esta abordagem da afirmação do direito humano à saúde consiste na atenção direcionada para determinados grupos sociais que apresentam necessidades diferenciadas para que possam gozar desse direito, como é o caso das mulheres[41], das crianças[42] e dos adolescentes, de pessoas com deficiência[43] e dos migrantes[44] (OHCHR, 2008).

Em contrapartida, diferentemente do direito humano à saúde, ao se aproximar do direito humano ao meio ambiente tem-se como marco teórico o valor da solidariedade intra e intergeracional, que caracteriza a terceira dimensão dos direitos humanos e traz uma perspec-

41 A Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres traz, no artigo 12 que "1. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres no campo da assistência à saúde, a fim de garantir, com base na igualdade de homens e mulheres, acesso aos serviços de saúde, inclusive os relacionados ao planejamento familiar. 2. Não obstante o disposto no parágrafo 1 deste artigo, os Estados Partes garantirão às mulheres serviços adequados em relação à gravidez, parto e período pós-natal, concedendo serviços gratuitos sempre que necessário, bem como nutrição adequada durante a gravidez e lactação" (ONU, 1979).

42 A Convenção sobre Direitos da Criança prevê, no artigo 24.1, que "Os Estados Partes reconhecem o direito da criança de gozar do melhor padrão possível de saúde e dos serviços destinados ao tratamento das doenças e à recuperação da saúde. Os Estados Partes devem envidar esforços para assegurar que nenhuma criança seja privada de seu direito de usufruir desses serviços de cuidados de saúde" (ONU, 1989).

43 A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência traz, no artigo 25, que "Os Estados Partes reconhecem que as pessoas com deficiência têm o direito de usufruir o padrão mais elevado possível de saúde, sem discriminação baseada na deficiência" (ONU, 2006).

44 A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias reconhece, no artigo 28, que todos os trabalhadores migrantes e suas famílias têm direito a cuidados médicos de emergência para a preservação de sua vida ou para evitar danos irreparáveis à sua saúde (ONU, 1990).

tiva difusa, colocando o meio ambiente como um direito-dever, não apenas frente às presentes gerações, mas também perante as futuras.

A afirmação do meio ambiente como direito humano é mais recente do que a saúde, até porque o despertar das preocupações ambientais datam da década de 1960. O primeiro documento que se destaca nesse contexto é a Declaração de Estocolmo de 1972, cujo Princípio 1 reconhece que: "o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e condições de vida adequadas, num meio ambiente de qualidade que permita uma vida de dignidade e bem -estar, e ele tem a responsabilidade solene de proteger e melhorar o ambiente para as gerações presentes e futuras" (ONU, 1972).

Embora essa Declaração não tenha força vinculante, a mesma é um marco por inaugurar, no âmbito internacional, o debate quanto às questões ambientais. Não obstante, ainda que não exista um documento de caráter universal, como a DUDH, que reconheça expressamente o direito humano ao meio ambiente, o mesmo já encontra previsão direta em documento regionais e em inúmeras constituições pelo mundo.

O primeiro tratado regional que incorporou o direito ao meio ambiente saudável foi a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, ao reconhecer, no artigo 24, que "todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento" (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1981).

No cenário americano, essa previsão é incorporada no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – também conhecido como Protocolo de San Salvador – de 1988, o qual reconheceu, no artigo 11.1, que "toda pessoa tem direito a viver em um meio ambiente sadio [...]" (OEA, 1988).

O meio ambiente como um direito humano continuou sendo afirmado em tratados regionais. Em 1998, foi firmada pela União

Europeia a Convenção de Aarhus[45] que logo no artigo 1º[46] trouxe o direito de todas as gerações, presentes e futuras, a viver em um meio ambiente adequado a sua saúde e bem-estar (CEE/ONU, 1998).

Do mesmo modo, em um contexto mais recente, a Carta Árabe de Direitos Humanos – de 2004 – e a Declaração de Direitos Humanos dos Países do Sudeste Asiático – de 2012 – também incorporaram em seus textos o direito humano ao meio ambiente. A primeira trouxe, no artigo 38[47], o direito a um meio ambiente saudável como parte do direito a um padrão de vida adequado (ARAB COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2004); enquanto a segunda afirmou, no artigo 28.f[48], o direito ao meio ambiente seguro, limpo e sustentável como parte do direito ao padrão de vida adequado (ASEAN, 2012).

Portanto, mesmo com a ausência de um documento universal vinculante que incorpore expressamente o meio ambiente como direito humano, impossível não observar o processo de afirmação como direito humano na sociedade internacional pois, além da existência de um reconhecimento regional, o meio ambiente também já foi incorporado na qualidade de direito fundamental por mais de noventa textos constitucionais.

---

45 Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental.

46 Art. 1. Para contribuir com a proteção do direito de toda pessoa, da presente e futura geração, de viver em um meio ambiente adequado para sua saúde e bem-estar, cada Parte deve garantir os direitos de acesso à informação, participação pública nos processos de decisão, e acesso à justiça em questões ambientais conforme as provisões desta Convenção (CEE/ONU, 1998).

47 Art. 38. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para si e sua família, o que garante o seu bem -estar e uma vida decente, inclusive alimentação, vestuário, habitação e serviços, bem como o direito a um ambiente saudável. Os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias de acordo com os seus recursos para garantir esse direito (ARAB COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2004).

48 Art. 28. Toda pessoa tem o direito a um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo: [...] f. o direito a um meio ambiente seguro, limpo e sustentável (ASEAN, 2012).

Na Constituição brasileira de 1988 (CF/88), o direito fundamental ao meio ambiente foi incorporado no artigo 225[49], que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e traz o dever comum da coletividade e do poder público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Contudo, o referido dispositivo constitucional foi mais além, preocupando-se com a relação meio ambiente e saúde ao trazer, expressamente, em seu parágrafo primeiro[50], o dever do poder público de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Nesse contexto, ao tratar da qualidade de vida e de atividades que colocam em risco a vida, é indissociável a ideia trazida pelo contexto internacional referente ao mais alto padrão de saúde, uma vez que o direito à saúde é essencial para que o indivíduo usufrua do melhor padrão de vida possível. Assim, o texto constitucional, ao trazer a obrigação do poder público mencionada, busca controlar as técnicas, os métodos e as substâncias que podem prejudicar tanto a saúde quanto o meio ambiente, que são fatores indispensáveis para que o indivíduo tenha uma vida digna e com qualidade.

Não obstante, a referida proteção não é contemplada apenas pela Constituição Federal, mas, também, pelas legislações infraconstitucionais, como é o caso da Lei de biossegurança (Lei n. 11.105/2005) que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados. A regulação dessas atividades

49 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.

50 Art. 225. [...] § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

des se dá justamente em decorrência do risco que oferecem para a saúde humana, devido a interação com outros agentes nocivos[51], e ao meio ambiente[52]; demonstrando, claramente, na prática, a interligação entre o impacto das atividades humanas na saúde e no meio ambiente, bem como a necessidade de sua regulamentação.

Dessa forma, é possível verificar que o direito humano à saúde e ao meio ambiente – pautados, respectivamente, nos valores de igualdade e solidariedade – encontram respaldo para sua afirmação no ordenamento jurídico internacional por intermédio dos documentos e dos órgãos que debatem tais questões e nas constituições e legislações nacionais.

51 "Para avaliar a segurança da utilização de plantas geneticamente modificadas como fonte alimentícia, é vital estabelecer sua capacidade de acumular substâncias tóxicas para humanos e animais e reconhecer se os efeitos pleiotrópicos e as construções transgênicas podem levar ao acúmulo de outros metabólitos nocivos e alergênicos" (COSTA; DIAS; SCHEIDEGGER; MARIN, 2011).

52 O uso dos OGMs podem ocasionar: "a) Erosão da diversidade das variedades de culturas em razão da ampla introdução de plantas GM derivadas de um grupo limitado de variedades parentais;b) Transferência não controlada de construções, especialmente daquelas que conferem resistência a pesticidas e pragas e doenças, em razão da polinização cruzada com plantas selvagens de ancestrais e espécies relacionadas. Os possíveis resultados são o declínio na biodiversidade das formas selvagens do ancestral; c) Risco de transferência horizontal não controlada das construções para a microbiota da rizosfera; d) Efeitos adversos na biodiversidade em razão de proteínas transgênicas tóxicas, afetando insetos não alvo, assim como a microbiota do solo, rompendo desta forma a cadeia trófica; e) Risco de rápido desenvolvimento de resistência às toxinas implantadas no transgênico por insetos fitófagos, bactérias, fungos e outras pragas devido à pesada pressão seletiva; f) Riscos de cepas altamente patogênicas de fitovírus emergirem em razão da interação do vírus com a construção transgênica que é instável no genoma dos organismos receptores e, portanto, são alvos mais prováveis para recombinação com DNA viral" (COSTA; DIAS; SCHEIDEGGER; MARIN, 2011).

4. A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO HUMANO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE PARA ASSEGURAR UMA VIDA SAUDÁVEL E PROMOVER O BEM-ESTAR NO CENÁRIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS 3)

Os direitos humanos são interdependentes, indivisíveis e inter-relacionados. Essa ideia é essencial para o contexto do processo de desenvolvimento sustentável, uma vez que "[...] a nova concepção de desenvolvimento reconhece que a realização dos direitos humanos, [...], é um aspecto central do próprio desenvolvimento" (tradução nossa)[53] (OHCHR, 2011).

Nesse sentido, a Agenda 2030 com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é um exemplo de uma agenda política universal que pode ser visualizada como um plano para a proteção e promoção dos direitos humanos.

Essa abordagem de direitos humanos no processo de desenvolvimento é reforçada pelo fato de que a referida Agenda "inclui o compromisso de que [sua interpretação e aplicação] seja 'conforme os direitos e obrigações dos Estados segundo o direito internacional', em outras palavras, [conforme] a realização do direito internacional dos direitos humanos [...]"[54] (UNGA, 2016). Ainda, quando seus 17 ODS são analisados por meio dessa perspectiva, verifica-se que o tripé do desenvolvimento sustentável – que inclui uma associação entre os fatores econômicos, sociais e ambientais – tem, como pano de fundo, os valores de liberdade, igualdade e solidariedade que integram as três dimensões dos direitos humanos.

53 *[…] the new conception of development recognizes that the realization of human rights, […], is a central aspect of development itself.*

54 *Le Programme 2030 contient notamment l'engagement visant à ce que sa mise en œuvre soit « conforme aux droits et obligations des États selon le droit international ». Autrement dit, la réalisation du droit international des droits de l'homme.*

Portanto, a incorporação dos direitos humanos em um plano político voltado para o processo de desenvolvimento sustentável é necessária e importante:

> [...] para a sustentabilidade a longo prazo e para a legitimidade do desenvolvimento [...], [pois] muitos modelos de desenvolvimento falharam em atender às necessidades humanas básicas e, mais além, negligenciaram os direitos das pessoas enquanto buscavam resultados [voltados] supostamente para [seus benefícios] (tradução nossa)[55] (OHCHR, 2011).

A interdependência dos direitos humanos e dos elementos que fazem parte do tripé do desenvolvimento sustentável pode ser verificada claramente por intermédio de uma análise pormenorizada dos dezessete ODS. Nesse panorama, ao tratar das questões que abordam a saúde, é indispensável considerar os fatores ambientais que são essenciais para que o direito humano à saúde seja tutelado, uma vez que a poluição do meio ambiente causa impactos diretos na saúde humana, gerando, inclusive, uma alta taxa de mortalidade.

Consequentemente, o ODS 3 – que trata de saúde e bem-estar – expressa a necessidade de adotar uma abordagem conjunta entre meio ambiente e saúde, tendo em vista que a "poluição constitui um impedimento significativo para alcançar a saúde, o bem-estar, a prosperidade e o objetivo de desenvolvimento sustentável de 'não deixar ninguém para trás'" (tradução nossa)[56] (UNEP, [S.d.]).

De forma expressa, o ODS 3 coloca entre suas metas o dever de, até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doen-

55 *[…] for the long-term sustainability and legitimacy of development […]. Many models of development failed to address basic human needs, and further, neglected the rights of people whilst pursuing development outcomes supposedly designed to benefit them.*

56 *Pollution constitutes a significant impediment to achieving health, well-being, prosperity and the sustainable development goal of "leaving no one behind".*

ças causadas por produtos químicos perigosos e por contaminação e poluição do ar, da água e do solo (ODS 3.9), reconhecendo, portanto, a relevância de considerar a inter-relação entre meio ambiente e saúde no contexto do desenvolvimento sustentável.

Inclusive, o Brasil já buscou regulamentar, com a Lei de biossegurança (Lei n. 11.105/2005), as atividades que trabalham com organismos geneticamente modificados e seus derivados, como é o caso, por exemplo, dos transgênicos, que - ao serem utilizados de modo indevido ou em excesso - podem gerar um grande impacto na água e no solo. Portanto, é imprescindível, em um país cuja economia tem grande influência do sistema agrícola, a regulação de tais organismos. Consequentemente, considerando que essa matéria já foi alvo de regulamentação no ano de 2005, é possível afirmar que, no contexto da referida legislação, o país avançou em prol do ODS 3.9.

Assim, torna-se evidente que não é possível que uma pessoa goze de seu direito humano à saúde enquanto vive em um meio ambiente poluído, tendo em vista que tal problema ambiental gera danos e riscos; isso pode ser claramente observado, por exemplo, na questão da poluição atmosférica, pois não há como uma pessoa ter assegurado plenamente o seu direito à saúde se, constantemente, respira ar poluído.

A adoção dessa abordagem se mostra necessária, pois permite uma discussão não voltada apenas para o acesso à saúde, mas também no que tange à qualidade de vida; assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado apresenta-se, nesse contexto, como um pressuposto para o mais alto padrão possível de saúde física e mental.

Isto posto, também é possível verificar que com o intuito de debater essa temática, nos últimos anos, houve um aumento das discussões, no cenário internacional, que identificaram a ligação entre meio ambiente e saúde, resultando em publicações tanto no âmbito

da ONU[57] quanto da OMS[58].

Como explicam Sarlet e Fensterseifer (2019, p. 77-79), o reconhecimento da relação entre o direito humano à saúde e ao meio ambiente demonstra a necessidade de ter como paradigma "a formatação de uma dimensão ecológica da dignidade humana, que abrange a ideia em torno de um bem-estar ecológico (assim como bem-estar social), indispensável a uma vida digna, saudável e segura [...]".

Portanto, primeiramente, ao tratar de saúde e meio ambiente no contexto do desenvolvimento sustentável, é necessário considerar que ambos são requisitos para que se possa assegurar uma vida saudável e o bem-estar socioambiental, demonstrando a interdependência entre as questões sociais e ambientais que compõem o tripé do desenvolvimento sustentável. Em um segundo momento, ao reconhecer que a Agenda 2030 traz um plano para efetivação de direitos humanos no âmbito da sustentabilidade, o direito humano à saúde e ao meio ambiente mostram-se primordiais para assegurar a dignidade humana em todas as suas dimensões.

5. CONCLUSÃO

O cenário de crise ambiental global é resultado das intervenções humanas no meio ambiente e afeta diretamente o ser humano nos mais diversos contextos, como é observado nas questões de saúde, em que problemas relacionados com o meio ambiente, como as mudanças climáticas, a poluição atmosférica, a falta de saneamento ou a ausência do acesso à água potável, colaboram para o aumento da mortalidade e o desenvolvimento de inúmeras doenças.

57 Como exemplos de documentos que tratam sobre esse tema no contexto das Nações Unidas, destacam-se o *Report* A/HRC/17/25 e o A/71/304.

58 No âmbito da OMS houve a publicação, em 2019, do Relatório *Healthy Environments for Healthier Populations: why do they matter, and what can we do?*, bem como do estudo, realizado no mesmo ano, que versa sobre a relação entre poluição atmosférica e saúde.

Essa crise ressalta a inter-relação entre a saúde e o meio ambiente, uma vez que não há como assegurar o direito humano à saúde quando o indivíduo está, diariamente, em convívio com um quadro de poluição ambiental; tendo, simultaneamente, tanto o seu direito humano à saúde quanto o seu direito humano ao meio ambiente violado.

Com efeito, a Agenda 2030, enquanto uma agenda política que também é um plano para assegurar e promover os direitos humanos, mostra-se como instrumento relevante para a construção de uma sociedade sustentável pautada nos valores dos direitos humanos.

No que concerne à saúde e ao meio ambiente, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 3), ao buscar assegurar a saúde e o bem-estar, demanda – para que suas metas sejam plenamente alcançadas – uma abordagem conjunta entre a tutela do direito ao meio ambiente e à saúde, tendo em vista que não há como assegurar a saúde e o bem-estar em um meio ambiente poluído. Esse panorama reforça a necessidade de promover o meio ambiente no processo de desenvolvimento, bem como a importância de adotar uma visão de direitos humanos e sua inter-relação para a construção de uma sociedade sustentável.

REFERÊNCIAS

ARAB COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Carta Árabe de Direitos Humanos.* 2004.

ASEAN. *Declaração de Direitos Humanos dos Países do Sudeste Asiático*. 2012.

CEE/ONU. *Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental*. 1998.

COSTA, Thadeu Estevam Moreira MAramaldo; DIAS, Aline Peçanha Muzy; SCHEIDEGGER, Érica Miranda Damásio; MA-

RIN, Victor Augustus. Avaliação de risco dos organismos geneticamente modificados. *Ciência saúde coletiva*, vol. 16, n. 1, Rio de Janeiro, 2011.

ECOSOC. *E/C.12/2000/4*. 2000.

FIOCRUZ; ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO; ABRASCO. *Dossiê ABRASCO*: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro/São Paulo, 2015. Disponível em <http://www.abrasco.org.br/dossieagrotoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf>. Acesso em 18 dez. 2019.

INCA. *Agrotóxico*. set. 2019. Disponível em <https://www.inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/agrotoxicos>. Acesso em 18 dez. 2019.

OEA. *Protocolo de San Salvador*. 1988.

OHCHR. *Fact Sheet nº 31*: the Right to Health. 2008.

ONU. *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança*. Nova Iorque, 1989. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em 19 dez. 2019.

ONU. *Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres*. 1979. Disponível em < http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf >. Acesso em 19 dez. 2019.

ONU. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.* 1990.

ONU. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. 2006.

ONU. *Declaração de Estocolmo*. Estocolmo, 1972.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)*. Paris, 1948.

ONU. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. 1966.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. 1981.

OST, François. *A natureza à margem da lei*: a ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

OHCHR. *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (A/HRC/17/25)*. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico*: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos Humanos*: conceitos, significações e funções. São Paulo: Saraiva, 2010.

UN. *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos*: não deixar ninguém para trás. 2019. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367303_por >. Acesso em 18 dez. 2019.

UNEP. *Why does environment, health and pollution matter?*. [S.d.]. Disponível em <https://www.unenvironment.org/explore-topics/chemicals-waste/what-we-do/environment-health-and-pollution/why-does-environment>. Acesso em 22 dez. 2019.

UNGA. *Droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible (A/71/304)*. 2016.

WHO. *Constitution of the World Health Organization*. 1946. Disponível em < https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf>. Acesso em 19 dez. 2019.

WHO. *Healthy Environments for Healthier Populations: why do they matter, and what can we do?*. 2019.

WHO. *How air pollution is destroying our health*. 2019. Disponível em <https://www.who.int/airpollution/news-and-events/how-air-pollution-is-destroying-our-health>. Acesso em 18 dez. 2019.

A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE CONCRETIZANDO A INCLUSÃO E A SUSTENTABILIDADE: OBJETIVO N. 4 DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Maria Aparecida Alkmim

Mestre e Doutora em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Pós-Graduada em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo; Docente-Pesquisadora e Coordenadora do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo; Professora do Curso de Direito do Centro Universitário Salesiano de São Paulo; Professora integrante do Observatório de Violências nas Escolas do UNISAL, que compõe a Cátedra da UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade. Estágio de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra/*Ius Gentium Conimbrigae*. Advogada. E-mail: maalkimin@terra.com.br

Regina Vera Villas Bôas

Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra - *Ius Gentium Conimbrigae*. Graduada, Mestre e Bi-Doutora em Direito das Relações Sociais e em Direitos Difusos e Coletivos, todos pela PUC/SP. Professora e pesquisadora nos Programas de Graduação e Pós-Graduação (*Lato e Stricto Sensu*) da PUC/SP e do UNISAL/Lorena, neste último, integrando o Grupo de Pesquisas "Minorias, discriminação e efetividade de direitos" e o Observatório de Violência nas Escolas (UNESCO/UNISAL). Membro das Comissões da Pessoa com Deficiência e de Direito Civil da OAB/SP. Avaliadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. E-mail: regvboas@terra.com.br.

1. INTRODUÇÃO

A educação em tempos modernos deve ser reinventada para atender todas as necessidades, tanto sob o aspecto da individualidade como da coletividade, para enfrentamento das vicissitudes do mun-

do global em constante evolução e modernização, devendo ser constantemente reformulada para evoluir e se adequar às transformações mundanas e, ao mesmo tempo, ser fortalecida e engrandecida para o combate da pobreza, da desigualdade e da injustiça social, com vistas ao desenvolvimento humano e ao desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o presente capítulo tem por objetivo um estudo analítico e reflexivo do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 que integra a Agenda 2030[59], e que estabelece a educação inclusiva, equitativa e de qualidade como objetivo, traçando as metas necessárias para transformar a educação em mecanismo de inclusão, de desenvolvimento humano e com sustentabilidade, com destaque à igualdade de oportunidades, com vistas à formação integral e permanente para todo e qualquer cidadão, em especial, para os mais vulneráveis.

Buscar-se-á demonstrar que a educação, em todas as suas dimensões e como processo de produzir no homem a capacidade de se reconhecer, reconhecer o outro e de preservação da espécie humana, vegetal e animal, é o meio mais eficiente de se combater a pobreza, a exclusão e a injustiça social, pois é capaz de permitir a evolução do homem e o desenvolvimento de todos os seus atributos, projetando -o no meio social, proporcionando-lhe a igualdade de oportunidade com equidade.

Para tanto, urge uma educação de qualidade que requer, antes de tudo, a inclusão, ou seja, crianças e adolescentes, homens e mulheres, povos indígenas, ou seja, todo e qualquer cidadão, sem preconceito ou diferenciação, terá direito à educação permanente como preparação para a vida e para a formação técnica-profissional para o mercado de trabalho, especialmente para os mais vulneráveis, com sustentabilidade diante do domínio capitalista na sociedade global e de degradação ambiental.

59 "Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos" (AGENDA 2030, 2019).

O estudo em questão tem por metodologia a pesquisa documental e bibliográfica, com interpretação e aplicação dos documentos da ONU/UNESCO e da legislação interna, buscando como resultado o delineamento do objetivo e das metas do ODS 4 e análise concomitante com a BCNN que insere a transversalidade dos temas ligados a direitos e valores humanos, à natureza e ao meio ambiente e à sustentabilidade, necessária para as presentes e futuras gerações.

Como bem afirmou Papa Francisco: "Nossa irmã terra chora por todo o mal que lhe provocamos devido à nossa irresponsabilidade e porque 'nós a vemos como seus donos e dominadores autorizados a saqueá-las a vontade'" (CARTA ENCÍCLICA *LAUDATO SI'*-SOBRE O CUIDADO DA CASA COMUM, 2019).

Dessa forma, inicia-se o presente estudo com a educação integral e para a cidadania inclusiva onde se demonstra que a educação cumpre o seu papel quando integral e como preparação para a cidadania plena que permite conhecer e exercer os direitos sociais, civis e políticos. No capítulo seguinte, três, a educação é descrita à luz do desenvolvimento humano com base na sustentabilidade, trazendo o ODS 4 que relaciona a educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos e com aprendizado permanente. Por fim, no último capítulo, traz-se à tona a BCNN que está alinhada ao ODS para a formação integral, consciente, com base em valores humanos e socioambientais.

2. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO INTEGRAL: EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA INCLUSIVA

A educação é um fenômeno de formação, construção, elaboração, assimilação e apreensão de conhecimentos, de vivências e de transformação, ou seja, é um fenômeno social e universal, sendo uma atividade humana necessária à existência e funcionamento de todas as sociedades.

A educação, no plano jus natural, é um direito humano e fundamental, inerente à condição humana, pois o ser humano é educado desde o nascimento, atingindo com a CF/88 o status de direito fundamental e social, fundamentado na universalidade, pois é direito de todos e que impõe um dever ao Estado e à família, devendo ser promovida e executada com a intervenção da sociedade, cujos objetivos estão esculpidos no artigo 205 da CF/88, quais sejam, o pleno desenvolvimento humano, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

Nessa linha de raciocínio, a educação é importante não apenas para instruir, orientar e conduzir a pessoa humana, como também desempenha um papel decisivo na formação dos cidadãos para a liberdade, autonomia e autodeterminação, que conduzem à participação na vida política do Estado. Na expressão de Vera Candau, "é preciso formar pessoas capazes de ser sujeitos de suas vidas, conscientes de suas opções, valores e projetos de referência e atores sociais comprometidos com um projeto, valores e projetos de referência" (2000, p. 13).

A educação integra todas as fases da vida da pessoa humana, e como já disse Kant, o fim primário da educação é tornar o indivíduo o mais perfeito possível, sendo a educação com a intervenção do adulto de extrema importância para o desenvolvimento e projeção humana na fase da infância e da adolescência, certo que em razão da imaturidade física e psíquica da criança e do adolescente. Assim, a educação é mecanismo elementar para que os adultos, de forma intencional e deliberada, transformem-se em gerações dotadas de conhecimentos, experiências e saberes, que, necessariamente, interferem no processo de formação e socialização da criança e do adolescente.

A educação voltada para a formação integral leva ao desenvolvimento social, moral, espiritual, intelectual e técnico-profissional, representando a ação educativa um poderoso meio de influência sobre o outro e como forma de poder transformador para todos convergirem em prol do desenvolvimento humano sadio e com susten-

tabilidade, cuja ação educativa é exercida por meio de transmissão, absorção e apreensão de valores, crenças, experiências, conhecimentos, vivências, costumes que passam de geração para geração, etc.

A educação integral está interligada à educação cidadã, uma está para a outra, até porque liberdade, autonomia e autodeterminação requerem uma consciência cidadã, sendo que ambas abarcam a garantia de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, cujo processo educativo de formação integral está a exigir uma educação permanente e baseada nos valores humanos e na sustentabilidade.

De acordo com a BNCC (Base Nacional Comum Curricular) a educação integral visa:

> [...] a formação e o desenvolvimento humano global, o que implica compreender a complexidade e a não linearidade desse desenvolvimento, rompendo com visões reducionistas que privilegiam ou a dimensão intelectual (cognitiva) ou a dimensão afetiva. Significa, ainda, assumir uma visão plural, singular e integral da criança, do adolescente, do jovem e do adulto – considerando-os como sujeitos de aprendizagem – e promover uma educação voltada ao seu acolhimento, reconhecimento e desenvolvimento pleno, nas suas singularidades e diversidades. Além disso, a escola, como espaço de aprendizagem e de democracia inclusiva, deve se fortalecer na prática coercitiva de não discriminação, não preconceito e respeito às diferenças e diversidades. Independentemente da duração da jornada escolar, o conceito de educação integral com o qual a BNCC está comprometida se refere à construção intencional de processos educativos que promovam aprendizagens sintonizadas com as necessidades, as possibilidades e os interesses dos estudantes e, também, com os desafios da sociedade contemporânea. Isso supõe considerar as diferentes infâncias e juventudes, as diversas culturas juvenis e seu potencial de criar novas formas de existir (BRASIL, 2017).

Na verdade, a BNCC está alinhada à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2019), aprovada pela pela Assembléia Geral das Nações Unidas, traduzindo-se esse documento em um plano de ação global em benefício das pessoas, do planeta, da paz mundial e do progresso com responsabilidade e cuidado, onde a educação assume um valor estratégico e de destaque no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4 que disciplina a garantia de "uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade" visando também "promover oportunidades de aprendizagem durante toda a vida para todos" (ODS 4).

Resumindo, o desenvolvimento humano e sustentável tem como objetivo central a promoção de uma educação com aprendizagem permanente por toda a vida e para todos e que seja inclusiva, equitativa e de qualidade, demonstrando o valor estratégico da educação para o desenvolvimento humano e para a sustentabilidade global.

A educação é conscientização, e dada a sua universalidade é a chave para formação humana, ambiental, além de formar e qualificar científica e tecnologicamente para desenvolvimento das competências cognitivas e promover a independência e progresso individual e coletivo, com pleno acesso ao trabalho e inserção social, cujo processo deve ser iniciado logo na primeira infância, para gerar o amadurecimento e resultado no processo educativo permanente, como é a meta traçada pelo ODS 4 da Agenda 2030.

Nessa linha de raciocínio, a consciência é a manifestação da cidadania social, política e ambiental, cuja cidadania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito reconhecido pela República Federativa do Brasil (artigo 1º., II, e artigo 205, CF/88) e se torna plena, na expressão de João Batista Herkenhoff quando transcende o exercício dos direitos políticos para atingir, além da dimensão política, a civil, econômica, social, educacional e existencial (2017).

Na expressão de Hannah Arendt (2007), seria o direito a ter direitos e de participar, dialogar, negociar nos espaços públicos, sen-

do a cidadania uma expressão de autonomia individual e coletiva e de reconhecimento da pessoa humana como o centro das ações do Estado.

De acordo com o pensamento arendtiano, somente se exercita a liberdade e a autonomia individual e coletiva por meio da educação inclusive, e, nesse sentido, bem disserta Pablo Jiménez Serrano afirmando que "a Educação não inclusiva possibilita o aumento das desigualdades e da injustiça, problemas que indicam a perda da dimensão humana e que também é motivo de nosso interesse científico" (2017, p. 36).

Pode-se afirmar que a educação em e para os Direitos Humanos prepara para o exercício da cidadania plena e com responsabilidade social e ambiental, onde o sujeito não é apenas sujeito passivo de direitos, é protagonista no exercício e reivindicação de seus direitos, inclusive, o de integrar uma sociedade sustentável.

A educação para a cidadania prepara o indivíduo para o exercício dos direitos políticos, civis e sociais, criando espaços de participação inclusiva e de convivência coletiva e em prol da busca pela sustentabilidade, da dignidade humana, qualificando para a inserção laboral e social nos espaços coletivos. A Educação em Direitos Humanos e para a cidadania gera o aperfeiçoamento e amadurecimento da pessoa humana, constrói espaços democráticos, de inclusão para exercício e reivindicação de direitos.

A BNCC (Base Nacional Curricular Comum) dá destaque à formação integral, prestigiando a educação cidadã que, por sua vez, envolve a educação em Direitos Humanos, demonstrando que a educação é instrumento para a defesa socioambiental e concretização da justiça social pela defesa e promoção da dignidade humana. A formação integral requer a extensão e melhoria da educação infantil, promoção da leitura e o desenvolvimento de competências tecnológicas, matemáticas e científicas, assim como as cognitivas, elementares para o processo permanente de aprendizagem inclusiva e para o futuro marcado pela inteligência artificial.

A educação formal e não formal ganha prioridade na primeira infância, de forma que a BCNN destaca que a Educação Básica deve visar à formação e ao desenvolvimento humano global, o que implica compreender a complexidade e a não linearidade desse desenvolvimento, rompendo com visões reducionistas que privilegiam ou a dimensão intelectual (cognitiva) ou a dimensão afetiva. Significa, ainda, assumir uma visão plural, singular e integral da criança, do adolescente, do jovem e do adulto – considerando-os como sujeitos de aprendizagem – e promover uma educação voltada ao seu acolhimento, reconhecimento e desenvolvimento pleno, nas suas singularidades e diversidades. Além disso, a escola, como espaço de aprendizagem e de democracia inclusiva, deve se fortalecer na prática coercitiva de não discriminação, não preconceito e respeito às diferenças e diversidades (BRASIL, 2017).

O propósito é a conscientização para a formação cidadã das crianças e dos adolescentes através do estabelecimento de ações educacionais democráticas com a participação efetiva da família, da sociedade e do Estado, e com estabelecimento de planos de ação e de política pública educacional, para a consciência cidadã, ambiental, ética e dos direitos humanos, possibilitando a formação integral e a consciência de que o homem se torna o centro e fundamento para todas as ações humanas, cujas ações encontram limites na sustentabilidade global.

Uma educação cidadã e inclusiva conduz à a ação participativa, devendo o educando assumir a condição de protagonista e não de sujeito passivo no processo educativo que conduz ao desenvolvimento de todas as suas potencialidades, como já pontuou Paulo Freire (1992, p. 11) a pedagogia moderna deve abandonar a "educação bancária", onde o aluno é sujeito passivo do processo ensino-aprendizagem, mero recebedor de informações e aprendizagens, sem liberdade e autonomia criadora, para adoção de uma pedagogia ou processo ensino-aprendizagem libertadora onde se aprende e apreende o objeto de estudo, tornando-se sujeito cognoscente, portanto, problematizador e crítico, despertando-os para a formação

cidadã e educando para a humanização de homens conscientes e de responsabilidade para com o próximo (FREIRE, 1992, p.11), acrescentando-se e com responsabilidade para com a Casa Comum, ou seja, o Planeta Terra.

Como disse Aida Maria Monteiro Silva (2010), a educação cidadã é que levará ao desenvolvimento de processos metodológicos participativos e o fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção e da defesa dos Direitos Humanos para a paz e justiça social que devem imperar na sociedade.

A educação inclusiva tem por base axiológica o princípio da igualdade e da não discriminação, mas a educação inclusiva só se concretiza quando exercida com qualidade, de forma que educação de qualidade envolve o aspecto da completariedade dos direitos fundamentais, ou seja, o exercício de um direito de forma isolada sem o seu complemento não o torna efetivo, assim, não basta o acesso universal à educação, deve abranger a qualidade que envolve, conforme o ODS 4 da Agenda 2030 (BRASIL, 2019), a educação inclusiva, equitativa e com aprendizado permanente.

3. EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E DE SUSTENTABILIDADE

A educação é um bem público, direito natural inerente ao processo de formação humana, tanto sob o viés da educação formal como não formal, que se traduz no mais eficiente mecanismo capaz de possibilitar o desenvolvimento humano para a prosperidade. Todavia, somente se concretiza o elementar direito à educação, por meio da garantia de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, voltada para os pobres e excluídos, visando igualdade de acesso de oportunidades, conforme estabelecido no ODS 4 da Agenda 2030.

Daí a relevância do papel da educação desde o nascimento e ao longo da vida, envolvendo a educação de qualidade, sob o viés utilitarista, um produto e um serviço que deve satisfazer todas as necessidades da pessoa, especialmente, na primeira infância que corresponde a fase de formação da personalidade e preparação para uma nova fase de evolução na vida.

Assim, essa utilidade para a satisfação das necessidades deve envolver inclusão, equidade no que diz respeito à igualdade de acesso, e qualidade dos programas voltados para a formação integral, implicando em garantir às crianças e à sua família pleno acesso aos recursos e instrumentos que necessitam segundo suas características e necessidades para inclusão em igualdade de condições no processo educativo, de modo a possibilitar um desenvolvimento humano com o máximo aproveitamento do processo de ensino-aprendizagem.

3.1. Objetivo 4 da Agenda 2030 e a educação de qualidade sob o viés da inclusão e do aprendizado permanente

O direito fundamental e social à educação impõe um *facere*, dada a carga de eficácia dos direitos e garantias fundamentais[60], não obstante a relativização da eficácia dos direitos fundamentais no Estado do Bem-Estar Social em decadência, logo, o aspecto da universalização da educação, destacado pela CF/88, artigo 205, não se revela efetivo em face da relativização da oferta da educação de qualidade e que vise o aprendizado permanente para ensejar a inclusão de forma efetiva, sendo meta a ser cumprida, conforme Agenda 2030, pelos países que possuem política educativa para a qualidade,

60 Os direitos fundamentais se dividem em direitos fundamentais de defesa- são direitos de liberdades públicas, impondo o dever de abstenção por parte do Estado – e no que se refere e direitos fundamentais de prestação, os quais impõe a materialização por parte do ente estatal, visando o gozo por todo cidadão, a fim de concretizar o princípio basilar do Estado Democrático de Direito que é a dignidade da pessoa humana. Assim, a educação como direito social previsto no artigo 6. Da CF/88 é um direito de prestação e elementar para o exercício dos direitos civis e políticos.

para qualificação do jovem e para empregabilidade de todos, sendo que o cenário atual no Brasil revela grande parte dos jovens fora do ensino básico e também do mercado de trabalho, cuja crise do desemprego atinge jovens e adultos.

Sob a perspectiva dos direitos fundamentais e sociais, a educação perpassa pelo aspecto da complementaridade dos direitos fundamentais e sociais, ou seja, o gozo de um direito fundamental depende de garantia de outro ou outros direitos igualmente fundamentais com a mesma carga de valor e relevância para uma vida digna, logo, o acesso ou a inclusão no processo educativo abarca o direito fundamental à educação de qualidade; dessa feita, envolve o respeito e o exercício aos direitos humanos, a equidade, a consciência política, cidadã e socioambiental, além da formação e preparação técnica e científica para inserção no mercado de trabalho, logo, educação de qualidade requer eficácia e eficiência.

Dessa forma, o desenvolvimento humano, com respeito ao ecossistema e baseado na sustentabilidade, impõe a educação de qualidade que, por sua vez, abarca o conceito de educação inclusiva e equidade (AGENDA 2030, BRASIL, 2019), a qual significa promoção da capacitação e empoderamento dos indivíduos para que todos, em especial, os mais vulneráveis, tenham igualdade de oportunidades, sem discriminação ao longo da vida e baseada nos princípios de Direitos Humanos e de Desenvolvimento Sustentável.

A educação de qualidade, de acordo com o Relatório de Monitoramento Global da Educação da UNESCO (2017), apresenta a importância de uma melhor educação para todos, sem distinção de gênero, orientação sexual, etnia etc, com igualdade de condições entre homens e mulheres, com inclusão em igualdade de oportunidades dos mais vulneráveis (deficientes, índio, crianças) para a formação técnica e profissional e preparação para o mercado de trabalho, com formação integral para o desenvolvimento sustentável e adoção de uma vida cotidiana baseada nos Direitos humanos, cidadania universal, cultura da paz e não-violência e com valorização à diver-

sidade cultural, o que seria a maneira mais eficaz e fundamental de mudar a realidade atual. O relatório mostra também que a educação é a chave para alcançar outros ODS; assim, uma educação melhor leva à maior prosperidade, a menos violência, a mais igualdade entre os sexos, a um capital social mais elevado e a um ambiente natural sadio e equilibrado.

O ODS 4 ao visar uma educação inclusiva, de qualidade com igualdade de oportunidades de aprendizagem para toda a vida, ascende como metas para 2030 que:

> - todas as pessoas e grupos sociais sejam levados a todo o nível educativo, ou seja, que crianças e adolescentes tenham acesso ao ensino básico, que deve ser gratuito, equitativo e de qualidade, com resultados escolares pertinentes e eficazes (meta 1 do ODS 4);
> -que crianças e adolescentes, desde o nascimento e ao longo da vida tenham acesso aos serviços de atenção e ao desenvolvimento, com acesso ao ensino pré-escolar como preparação para o ensino primário de qualidade, desde a primeira infância (meta 2 do ODS 4);
> -que homens e mulheres tenham acesso em igualdade de condições à formação técnica, profissional e superior de qualidade, incluindo o acesso ao ensino superior; (meta 3 do ODS 4);
> -eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir o acesso em igualdade de condições às pessoas vulneráveis, incluindo, os deficientes, povos indígenas, crianças em situação de vulnerabilidade, em todos os níveis de ensino e de formação profissional (meta 4 do ODS 4);
> -aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham as competências necessárias, em particular técnicas e profissionais, para ascender ao emprego, ao trabalho decente e ao empreendimento (meta 5 do ODS 4);
> -garantir aos jovens e a uma proporção substancial de adultos, homens e mulheres, que tenham competências de leitura, escri-

> ta e aritmética (meta 6 do ODS 4);
> -garantir que todos os alunos adquiram os conhecimentos teóricos e práticos necessários para promover o desenvolvimento sustentável, mediante educação para o desenvolvimento sustentável e a adoção de estilos de vida sustentável, os direitos humanos, a igualdade de gênero, a promoção da cultura da paz e não-violência, cidadania mundial e a valoração da diversidade cultural e a de contribuição da cultura ao desenvolvimento sustentável, entre outros meios (meta 7 do ODS 4).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o desenvolvimento humano está intimamente relacionado à educação de qualidade, logo o conceito de desenvolvimento humano envolve a ampliação das opções e das oportunidades para todas as pessoas, de forma infinita, e que possam mudar com o tempo, sempre visando uma vida produtiva, longa e com saúde, possibilitando a aquisição de conhecimento e experiências que permitam o desenvolvimento do ser humano em suas potencialidade e habilidades conforme as suas necessidades pessoais, laborais, sociais, culturais, econômicas, com acesso aos recursos necessários para desfrutar de uma vida digna e com respeito aos direitos humanos.

Amartya Sen (1999), ao tratar do desenvolvimento humano pondera que o desenvolvimento humano deve promover o desenvolvimento de todas as capacidades das pessoas, portanto, deve se basear na cooperação, no protagonismo das pessoas, a extensão das liberdades e a ampliação das capacidades humanas Sem dúvida, as pessoas desenvolvem, por meio da educação inclusiva e de qualidade, as capacidades para articulação de suas demandas, criando mecanismos de participação consciente e cidadã nas questões envolvendo a sustentabilidade, além do exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais de modo a contribuir com os processos decisórios que conduzirão ao desenvolvimento humano e sustentável.

As Nações Unidas, para o milênio, e visando concretizar o exercício dos direitos humanos previstos na DUDH de 1948 nesse mundo atual que cada vez mais distância pobres de ricos dadas as desigualdades latentes, traçou metas para os ODMs (Objetivos do Desenvolvimento do Milênio) destacando que o desenvolvimento humano não se avalia pelo crescimento medido pela riqueza conquistada, cujo fator de medição é o produto interno bruto.

Os ODMs destacam a importância da educação primária e a sua universalidade, manifestando que a educação deve ser oferecida com igualdade, liberdade e dignidade para as pessoas, que são o fundamento dos Direitos Humanos, exaltando que a educação empodera as pessoas permitindo o enfrentamento mais eficaz da pobreza, pois fomenta a igualdade entre os gêneros, concede autonomia para mulheres, jovens, negros, deficientes, possibilitando a inclusão e desfrute dos direitos e garantias.

De acordo com Amartya Sen (1999), a educação desenvolve as capacidades humanas e se converte em um poder essencial e individual para reflexão, para se adotar melhores decisões, possibilitando uma voz na sociedade e o desfrute de uma vida melhor. Considerando que os objetivos traçados pelos ODMs se tornaram difíceis para países pobres que enfrentam a crise econômica mundial, as tragédias naturais, conflitos e crescimento demográfico desordenado, as Nações Unidas estabeleceram a Agenda 2030 como mecanismo de continuação dos ODMs, buscando estender o prazo para atingimento das metas, em especial, para a educação inclusiva e de qualidade referida nos ODMs.

O cerne da educação inclusiva, segundo o ODS 4 é a igualdade de oportunidades para todos, sendo certo que a cultura da massificação, fruto do capitalismo, trouxe consigo a exclusão das classes menos favorecidas, em razão das desigualdades sociais, econômicas e culturais, assim, a educação contemporânea tem o desafio de enfrentamento dessas duas realidades: massificação e exclusão, onde a exclusão tem origem na discriminação, preconceito, intole-

rância, violências e, notadamente, na pobreza que impede crianças e adolescentes de terem acesso à moradia em condições saudáveis e dignas, alimentação de qualidade e para satisfação das necessidades básicas, cultura, lazer e também à educação de qualidade com recursos próprios diante da deficiência do serviço e material oferecidos pelo Estado ou Município.

São pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável o acesso universal à educação em todos os níveis de formação (básica, superior e técnico-profissional), com igualdade e equidade de gênero, além de acesso e gozo aos direitos fundamentais e sociais que compõem o mínimo existencial para uma vida digna.

Nesse sentido a equidade referida no ODS 4 está relacionada à educação inclusiva, baseada nos Direito Humanos, respeitos às diferenças e às adversidades, bem como na sustentabilidade, sendo certo que o conceito de equidade transcende a mera igualdade de acesso, refere-se à inclusão de todos, sem distinção de raça, credo, origem, gênero, descendência, condição física, social etc, no ensino básico e superior, na formação técnica, profissional e científica, certo que com qualidade para a formação integral e para a sustentabilidade sócio-econômica-política-ambiental, proporcionando aprendizagem permanente para todos com preparação para o trabalho e para uma vida digna, capacitando para a ascensão pessoal, profissional, social e para o autêntico desenvolvimento humano, eis o sentido e alcance da equidade referida na ODS 4.

Somente uma educação inclusiva, cidadã, pautada nos princípios e preceitos da ética, dos direitos humanos e ambientais, poderá exercer o efeito transformador nas pessoas e no mundo, sendo essa capacidade transformadora elementar para o desenvolvimento sustentável e inclusivo, contudo, a depender da educação de qualidade e equitativa para os excluídos e vulneráveis (jovens, adolescente, índios, afrodescendentes, deficientes, mulher, negro, etc) que em muitos casos se encontram marginalizados, necessitando enfrentar os desafios da pobreza, do desemprego e do despreparo para as

constantes inovações tecnológicas que tendem a tornar o mercado de trabalho seletivo e qualificado, exigindo, dessa forma, uma visão multidimensional do problema a ser enfrentado diante das metas inseridas no ODS 4, da Agenda 2030.

3.2. Educação e sustentabilidade para uma ecologia integral

O cenário global em que a globalização passou a ditar novas formas e culturas de produção, trabalho e de organização econômica, além de influenciar os comportamentos e relações sociais e interpessoais, trouxe também outra realidade que é a degradação ambiental, destacando-se o antropocentrismo que desperta o utilitarismo entorno da natureza, da biodiversidade como um todo, em prol das necessidades do Homem no mundo marcado pelo avanço tecnológico e telemático, e influenciado pelo capitalismo que dita a organização política, social e econômica de todos os países.

Sob a influência desse cenário de degradação ambiental, consumismo, opressão aos pobres diante precarização de direitos, foi editada pelo Papa Francisco a Encíclica Laudato Si, que trata do "Cuidado com a nossa Casa Comum" (2019), sendo que no seu capítulo 6 busca fazer uma interligação entre educação e espiritualidade ecológica, exaltando o papel da educação como meio de formar uma aliança entre a humanidade e o meio ambiente, necessária para o despertar da ética ecológica, para o estabelecimento de uma harmonia conosco mesmos, com os outros, com a natureza, com outros seres vivos e com DEUS, sendo a educação elementar para compreender "a consciência da gravidade da crise cultural e ecológica hodierna precisa traduzir-se em novos hábitos" (CARTA ENCÍCLICA *LAUDATO SI'*-SOBRE O CUIDADO DA CASA COMUM, 2019, p. 209-215)

Nesse contexto, a educação serve para conscientizar e dar sentido humano à ecologia, capaz de despertar a consciência coletiva para a necessidade de o Homem frear as ações individualistas e

do capitalismo que desperta o domínio para as coisas da terra, cuja capacidade dominadora leva ao consumo e exploração desordenadas e irresponsável, com degradação da natureza e de suas espécies, para a pura satisfação das vaidades mundanas, onde a natureza não pode estar a serviço da humanidade, mas em sintonia com a humanidade.

Portanto, Papa Francisco chama a atenção para a necessidade de uma ecologia integral, diante da vulnerabilidade da "Casa comum", e que envolve todas as dimensões da vida humana: ambiental, econômica, social, educacional, cultural e também a ecologia da vida diária (qualidade de vida para todos) (CARTA ENCÍCLICA *LAUDATO SI'*-SOBRE O CUIDADO DA CASA COMUM, 2019)

O documento Papal demonstra que para a sustentabilidade há necessidade de uma educação centrada em valores humanos e socioambientais para preservação da espécie no presente e no futuro, portanto, urge ouvir o "grito da terra", dos pobres, dos excluídos, dos vulneráveis e indefesos (CARTA ENCÍCLICA *LAUDATO SI'*-SOBRE O CUIDADO DA CASA COMUM, 2019), por meio da conscientização e prática de valores humanos em que a pessoa humana seja valor-fim de todo o sistema político, econômico, social, além dos valores socioambientais, o que demanda exercício aos seus direitos humanos e fundamentais, além do despertar da consciência coletiva para a preservação ambiental e de todas as espécies da natureza, inclusive, para a própria preservação da espécie humana, logo, a educação e sustentabilidade demandam aprofundamento na análise do homem ser social e também ambiental.

Para se atingir esses desideratos, de suma relevância a educação para o desenvolvimento global e sustentável, a qual abarca a educação cidadã, em e com direitos humanos, nos termos do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), a educação ambiental, além, evidentemente, da educação com vistas à inclusão, à equidade e à qualidade, diante do que se vislumbra na

sociedade atual marcada por novas formas de organização política, social, econômica, laboral , ambiental e até mesmo comportamental diante das desigualdades, preconceitos e segregações.

Segundo Morin (2005), o meio ambiente é um macrossistema complexo, cujos elementos estão interligados e inter-relacionados entre si. Por este motivo, o princípio do pensamento complexo contribui para a Educação Ambiental, haja vista que ele rompe com o paradigma pedagógico tradicional, que acaba por reduzir a EA a explicações simplificadas e desconexas, ao contrário pelo princípio do pensamento complexo o meio ambiente deve ser estudado de maneira integradora.

A Agenda 2030 coloca metas para o desenvolvimento humano e global com sustentabilidade, de modo a preservar os valores humanos, ambientais e culturais, com destaque ao papel da educação permanente para inclusão e para a sustentabilidade, logo, a percepção é de que a educação é a base para o desenvolvimento inclusivo e sustentável, tornando-se um desafio para a sociedade contemporânea formar o cidadão de forma integral, razão pela qual a transversalidade nos currículos escolares contribui para formar o cidadão com conhecimento técnico, profissional e especialmente consciente de quem é e do que necessita na sociedade capitalista e de latente degradação ambiental e de valores humanos.

De acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), os temas transversais envolvem temas e questões sociais, assim "têm natureza diferente das áreas convencionais. Tratam de processos que estão sendo intensamente vividos pela sociedade, pelas comunidades, pelas famílias, pelos alunos e educadores em seu cotidiano. São debatidos em diferentes espaços sociais, em busca de soluções e de alternativas, confrontando posicionamentos diversos tanto em relação à intervenção no âmbito social mais amplo quanto à atuação pessoal. São questões urgentes que interrogam sobre a vida humana, sobre a realidade que está sendo construída e que demandam transformações macrossociais e também de atitudes pessoais, exigindo,

portanto, ensino e aprendizagem de conteúdos relativos a essas duas dimensões" (BRASIL, 1998, p. 26).

Como bem dissertou Leonardo Boff ao abordar a sustentabilidade como processo de conscientização que nasce da educação:

> A sustentabilidade não acontece mecanicamente. Ela é fruto de um processo de educação pela qual o ser humano redefine o feixe de relações que entretém com o Universo, com a Terra, com a natureza, com a sociedade e consigo mesmo dentro dos critérios assinalados de equilíbrio ecológico, de respeito e amor à Terra e à comunidade de vida, de solidariedade para com as gerações futuras e da construção de uma democracia socioecológica (2015, p. 149).

A educação, sem dúvida, é o mecanismo onde se aprende e apreende conhecimentos e ensinamentos que possibilitam a formação integral e que despertam para a consciência cidadã e em valores humanos, além de ser a chave para a abertura da consciência ecológica e transformação em práticas e ações que pode mudar ou transformar o rumo da crise socioambiental, estabelecendo entre a humanidade e o meio ambiente uma aliança para o desenvolvimento com responsabilidade e respeito à biodiversidade, através de novos hábitos voltados para o cuidado com o outro e com a natureza, o que o Papa Francisco denomina de Ecologia Integral (CARTA ENCÍCLICA *LAUDATO SI'*- SOBRE O CUIDADO DA CASA COMUM, 2019), baseada na justiça social, fraternidade entre povos e cuidado com o meio ambiente.

Incertezas do futuro, ameaças do presente e debates estéreis acerca do futuro da humanidade, impõe conscientização através de educação com maior e melhor qualidade, exigindo em substituição à pedagogia antiga uma transformação dos métodos educativos e de aprendizado, certamente o jovem de hoje é diferente do jovem do passado.

4. NOTAS RELEVANTES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE À LUZ DA BASE NACIONAL CURRICULAR (BCNN)

Conforme ressaltado em outra passagem deste artigo, entre os "Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável", o Objetivo 4, que se refere à "Educação de Qualidade", o qual aponta a necessidade de ser a educação equitativa, inclusiva, qualitativa e promotora de ensino-aprendizagem, facilitadora da entrada e da manutenção de todos no mercado profissional do trabalho, de maneira a materializar a vida digna de quem efetivamente busca referidas oportunidades, tanto para si, como também, para a sua família. A Educação de Qualidade colabora com o desenvolvimento sustentável, garantindo a vida humana digna e a proteção da qualidade ambiental, possibilitando reflexões e ações de mobilização em prol da manutenção global do equilíbrio ecológico.

Nesse sentido, traz-se à baila breves considerações sobre importantes normativas contidas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), as quais invocam situações relevantes à efetividade do Direito Humano e Fundamental Social à Educação de Qualidade, garantido na Constituição da República Federativa do Brasil.

A Base Nacional Comum Curricular e os currículos são norteados pelos mesmos valores que orientam a LDB - Lei das Diretrizes e Bases da Educação e a DCN - Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), esta última se referindo às normas obrigatórias da Educação Básica, orientadoras dos planejamentos curriculares das Escolas e dos sistemas de Ensino, sendo todas elas estabelecidas pelo CNE - Conselho Nacional de Educação.

As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) são originárias da Lei das Diretrizes Bases da Educação (LDB), estabelecendo, esta última, que a União, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, é responsável pelo estabelecimento de diretri-

zes e competências da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, e timoneira da materialização dos valores dos currículos e respectivos conteúdos, que garantem a formação básica comum.

Importante a lembrança de que o conteúdo da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) informa o comprometimento da Educação com a formação e o desenvolvimento humano global, o que importa alcançar todas as dimensões vividas pelo homem, abrangentes das realidades ética, social, física, intelectual, afetiva, moral, entre outras. Os currículos desenvolvidos, também, exercem função complementar relevante, na esfera educacional, na medida em que respondem pelo aprendizado básico-essencial, estabelecido para cada etapa da Educação Básica, encadeando todo o processo de ensino-aprendizagem posterior, para além da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Por essa razão, a aprendizagem deve se concretizar, em consonância com o conjunto de decisões que identifica o currículo em andamento, de maneira a promover a adequação das normativas da Base Nacional Comum Curricular à realidade regional, além da global, considerada a autonomia dos sistemas e das redes de ensino e instituições escolares e, também, o contexto em que são desenvolvidas, incluindo-se, prioritariamente, as características dos discentes.

A relevância do conteúdo trazido na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em contrapartida na esfera social, notadamente, na participação das famílias e das comunidades, atentas à educação formal e não formal, realidades em que se desenvolve o processo educativo. A educação formal é responsável pelo desenvolvimento do conjunto das decisões que impulsiona ações de contextualização dos conteúdos curriculares, identificando estratégias que materializam apresentações, conexões e valorações relacionados aos procedimentos educativos.

As decisões relacionadas às ações educacionais devem atentar às realidades do lugar e do tempo, em que se realiza o ensino-apren-

dizado, às maneiras interdisciplinares de se desenvolver o ensino multidimensional, às formas como se estabelecem a organização dos componentes curriculares, de maneira a fortalecer as competências pedagógicas das equipes escolares, incentivando a escolha de métodos e estratégias dinâmicas, colaborativas, integrativas e participativas de gestão e administração, desenvolvidas no ensino-aprendizagem, observadas as realidades globais e regionais.

Diante da importância social das normativas da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que conclamam a efetividade do Direito Humano e Fundamental Social à Educação de Qualidade, garantido na Constituição da República Federativa do Brasil, e que repercutem nas comunidades global, regional e familiar, conclui-se que referidas normas podem propiciar a efetividade da educação de qualidade, e se reconhece a necessidade de se acrescentar ao elenco das disciplinas básicas - desenvolvidas em todas as Etapas do processo educacional -, o Direito Fundamental Social à Educação de Qualidade, incluindo-se nos currículos utilizados para tanto, a Educação Ambiental de Qualidade.

A Educação Ambiental de Qualidade deve levar em conta o contexto nacional e global dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais individuais, sociais, coletivos e difusos, as condições de concretização de cada um destes direitos, revelando a importância da sua efetiva proteção e manutenção, notadamente dos direitos fundamentais sociais e do direito humano fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, de maneira a materializar os valores da liberdade das pessoas, igualdade entre as pessoas, solidariedade e fraternidade entre as comunidades e povos, garantindo a existência das gerações presentes e futuras.

Nesse sentido, a busca da materialização da Educação Integral abrange além da Educação de Qualidade. Na Educação Integral está agregado, de maneira imperiosa, o ideário da concretização democrática do Direito Fundamental Social à Educação de Qualidade e da Educação Ambiental de Qualidade, revelando a necessidade

de o Governo Federal agir com prudência, competência e gestão de qualidade, na busca da construção da plenitude do ser humano, que identifica o seu povo, a sua nação. Esse ser humano educado, que designa a identidade de um povo, de uma nação, pode, por meio do desenvolvimento da educação de qualidade, se tornar capaz de compreender os sentimentos da solidariedade e da fraternidade, como valores que complementam a igualdade entre todas as pessoas e concretizam a plenitude de sua liberdade.

Em complemento, as políticas públicas que implementam os objetivos educacionais, por meio do desenvolvimento e materialização de projetos educacionais. devem ser concebidas e impulsionadas pelo Governo Federal, a partir de critérios de uniformidade das diretrizes educacionais, aplicadas no âmbito nacional – observada a repercussão na esfera internacional - unificando as ações promovidas nas esferas Federal, Estadual e Municipal, conforme se pode extrair do referido documento, elaborado pelo Ministério da Educação, que conceitua a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como "documento normativo definidor do conjunto orgânico e progressivo das essenciais aprendizagens a serem desenvolvidas pelos discentes, durante o percurso da Educação Básica", aprendizagens essas que devem respeitar o conteúdo do Plano Nacional de Educação (PNE). Ratifica-se que referido documento, aplicado à Educação escolar, nos termos do parágrafo 1º, do artigo 1º, da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei n. 9.394/1996) deve ser orientado por princípios éticos que objetivam a formação humana integral e a construção de uma sociedade inclusiva, justa e democrática, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN).

Entendidas que as práticas de ensino-aprendizagem, essenciais à formação do ser humano, acontecem durante todo o trajeto da Educação Básica e que devem estar em conformidade com os princípios e fundamentos estabelecidos na Base Nacional Comum Curricular, acredita-se que as políticas educacionais devam combater a fragmentação do ensino-aprendizagem, a partir de instrumentos efetivos, que

fortaleçam a relação educacional, reciclando e atualizando, o ensino -aprendizado de todos os personagens que participam do cenário da educação nacional, promovendo, inclusive, maior e mais eficiente comunicação entre referidos personagens e os Entes Federados, materializando o Plano de Educação Básica Unificado.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), relativamente ao efetivo desenvolvimento das habilidades, conhecimentos, e valores éticos e de cidadania a serem apreendidos pelos estudantes, participantes do processo educacional em que é desenvolvida a Educação Básica, informa dez competências que devem ser destacadas como maneiras se colocar em circulação: a) os conhecimentos (conceitos e procedimentos); b) as habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais); c) os valores e condutas usados nas decisões de demandas complexas da vida, do exercício da cidadania e do âmbito laboral, e que ao conduzirem à mobilização dos conhecimentos, habilidades e atitudes valorativas, oferecem, também, arcabouço instrumental necessário à vida em sociedade e ao exercício da cidadania.

São essas as dez competências reverenciadas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC):

> 1ª) valorizar e utilizar conhecimentos historicamente construídos sobre o mundo físico, social, cultural e digital para entender e explicar a realidade, continuar aprendendo e colaborar para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva;
> 2ª) exercitar curiosidade intelectual e recorrer à abordagem própria das ciências, incluindo a investigação, a reflexão, a análise crítica, a imaginação e a criatividade, para investigar causas, elaborar e testar hipóteses, formular e resolver problemas e criar soluções (inclusive tecnológicas) com base nos conhecimentos das diferentes áreas;
> 3ª) valorizar e fruir diversas manifestações artísticas e culturais, das locais às mundiais, e também participar de práticas diversificadas da produção artístico-cultural;

4ª) utilizar diferentes linguagens – verbal (oral ou visual-motora, como Libras, e escrita), corporal, visual, sonora e digital –, bem como conhecimentos das linguagens artística, matemática e científica, para se expressar e partilhar informações, experiências, ideias e sentimentos em diferentes contextos e produzir sentidos que levem ao entendimento mútuo;

5ª) compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva;

6ª) valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais e apropriar-se de conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade;

7ª) argumentar com base em fatos, dados e informações confiáveis, para formular, negociar e defender ideias, pontos de vista e decisões comuns que respeitem e promovam os direitos humanos, a consciência socioambiental e o consumo responsável em âmbito local, regional e global, com posicionamento ético em relação ao cuidado de si mesmo, dos outros e do planeta;

8ª) conhecer-se, apreciar-se e cuidar de sua saúde física e emocional, compreendendo- se na diversidade humana e reconhecendo suas emoções e as dos outros, com autocrítica e capacidade para lidar com elas;

9ª) exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza;

> 10ª) agir pessoal e coletivamente com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários" (p. 9-10).

As competências informadas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) apontam a natural valoração dos conhecimentos na construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva, a partir de utilização de abordagem científica e multidisciplinar das realidades do conhecimento, valorando manifestações artísticas e culturais, utilização e criando tecnologias digitais de informação, na produção de conhecimentos e soluções de conflitos sociais, sempre promovendo e consagração os direitos humanos, a educação de qualidade e a educação ambiental de qualidade, concretizando-se a ética humanitária e o respeito ao meio ambiente. Imperioso, no contexto, o reconhecimento dos cuidados com a saúde (física, emocional e psíquica), com os valores relacionados à diversidade humana e à prática da empatia nos diálogos cooperativos materializados, preocupados com a existência das diferentes culturas e identidades, e o respeito às autonomias, responsabilidades e atitudes de resiliência observadas nas ações de decisões, que devem reconhecem, sempre, princípios democráticos éticos, solidários, sustentáveis e inclusivos.

Implementadas as competências que levam em conta o desenvolvimento dos estudantes – e as ações promovidas pelos participantes do cenário educacional – o aperfeiçoamento, a verticalidade e a materialização do ensino-aprendizado ocorrem, naturalmente, amadurecendo todos os atores e, notadamente o estudante, para o enfrentamento da vida cotidiana e laboral, na medida em que lhe transmite capacitação funcional, corroborando o exercício de sua digna cidadania, e de todos os membros de sua família.

Com relação aos marcos garantidores da Base Nacional Comum Curricular destacam-se, entre outros, os artigos 6 e 205 da vigente Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei n.

9.394/96 (LDB), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, compreendendo a pluralidade e diversidade cultural, destacando-se o inciso IV, do artigo 9, e do artigo 26, que dispõe sobre as competências e diretrizes, afirmando serem elas corriqueiras e, sobre os currículos que podem ser complementados de diferentes maneiras, respeitando as peculiaridades locais. Invoca-se, também, a Lei n. 13.005/14, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), e objetiva a implantação (interfederativa) de diretrizes pedagógicas, que garantam referidas diversidades regionais, estaduais e locais, preparando os estudantes, durante cada ano da formação educacional; e a Lei n. 13.415/17 que reafirma o compromisso do desenvolvimento da base nacional comum curricular, conforme competências e habilidades que devem aprimoradas, propiciando ao estudante a aquisição de novos conhecimentos e meios eficazes à sua materialização.

Por derradeiro, ao se enfocar a autonomia administrativa, em mútua cooperação, dos Entes Federados, na busca da construção de uma nação igualitária, solidária e que respeita as diversidades, destaca-se a implementação da Base Nacional Comum Curricular, reafirmando que a sua base está alicerçada em valores como o da igualdade, diversidade, solidariedade e fraternidade, garantindo a todos, consequentemente, o acesso igualitário aos saberes considerados essenciais ao desenvolvimento humano, levando em conta as diversidades humanas, as peculiaridades locais, regionais e estaduais, além da concretização da equidade, conclamando a efetividade do Direito Fundamental Social à Educação de Qualidade e à Educação Ambiental de Qualidade, em homenagem a integração nacional do Ensino-aprendizado de Qualidade para os Direitos Humanos .

Considera-se no desenvolvimento da Educação de Qualidade, em todos os níveis, as diretrizes de efetividade traçadas pela BNCC para a Educação para os Direitos Humanos, o seu cumprimento pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e as diretivas estabelecidas à a implementação da Educação para os Direitos Humanos, o que deve acontecer a partir de metodologia da transversalidade e da integração nacional, a ser observada na construção: dos Projetos

Político-Pedagógicos (PPP), dos Regimentos Escolares (RE); dos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI); dos Programas Pedagógicos de Curso (PPC) das Instituições de Educação Superior; da utilização dos materiais didáticos e pedagógicos; do modelo de ensino, pesquisa e extensão; da eficiente administração e gestão; da implantação de eficientes processos de avaliação, todas elas materializando a humanização na formação e desenvolvimento integral do estudante e dos participantes do cenário educacional, e agregando ampla inclusão dos vulneráveis.

5. CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que há o compromisso de todos os países que ratificaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos de proporcionarem o direito fundamental à educação com vistas ao desenvolvimento humano e com formação humana, além da preparação para o trabalho e para o pleno exercício da cidadania com responsabilidade social e ambiental, cujos objetivos foram incorporados pelo Brasil através do artigo 205 da CF/88 e também disciplinados por leis esparsas, como a LDB, BNCC etc.

Contudo, a garantia do direito universal à educação, em todos os níveis, significa ser exercido com inclusão e igualdade de oportunidades para a formação integral, cidadã e com preparo para a integração profissional e social plena, abarcando os valores éticos, humanos e despertando a consciência ambiental, sendo esse desiderato um tanto distante de vários povos que estão a sentir os efeitos de num mundo marcado por desigualdades e de crises multidimensionais que comprometem o desenvolvimento humano, a sustentabilidade, a harmonia entre povos e a justiça social.

Nesse sentido, demonstrou-se que é elementar o direito fundamental e social à educação estar relacionado ou completado pelo direito fundamental à educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos, permitindo a educação de qualidade um aprendizado e forma-

ção para toda a vida, constituindo-se um dos mais relevantes objetivos de desenvolvimento sustentável integrantes da Agenda 2030.

O Relatório Jacques Delors sobre a Educação do Século XXI-Educação: um tesouro a descobrir, editado em 1996, pondera sobre a essência da educação: é "aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser, aprender a viver juntos, aprender a cuidar de todas as formas de vida e de todos os seres humanos" (UNESCO, 1996).

Com efeito, a educação é a mola propulsora para que o Homem se desenvolva, adquirindo conhecimentos, experiências, vivências que serão capazes de fazer com que olhe para si mesmo e se projete no outro e também no meio ambiente, em busca da transformação que primeiro parte de dentro e depois ecoa nas ações e condutas que buscarão o convívio pacífico, a harmonia entre homens e entre homem e natureza, pois assim é que se alcançará o desenvolvimento humano holístico e de forma sustentável.

REFERÊNCIAS

ALKIMIN, Maria Aparecida; VILLAS BÔAS, Regina Vera (Orgs.). *Concretização dos Direitos Humanos no Sistema Educacional de Dom Bosco.* Curitiba: Clássica Editora, 2013.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo, SANTOS, Cláudia Maria Cruz. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.) *Introdução ao direito do ambiente.* Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*, trad. de Roberto Raposo, Posfácio de Celso Lafer, RJ: Forense Universitária, 10ª e., 2007.

BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade*. 4 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BOSSELMANN, Klaus. Direitos Humanos, Ambiente e Sustentabilidade. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA)***.** Facul

BRASIL. Decreto n. 7.037 de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, publicada no D.O.U. de 22/12/2009, Pág. 17.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996.Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, publicada no Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/12/1996, Página 27833.

BRASIL. PLATAFORMA AGENDA 2030. *Objetivo 4*: educação de qualidade. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/4/>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Portaria n° 1.570 de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, publicada no D.O.U. de 21/12/2017, Seção 1, Pág. 146.

BRASIL. Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012. Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Seção 1 - 22/12/2009, Página 17.

CANDAU, Vera Maria (Org.). *Reinventar a Escola.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

EDUCAÇÃO: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, presidida por Jacques Delors. Brasília: UNESCO – São Paulo: Cortez, 1996.

FRANCISCO, Papa**.** *CARTA ENCÍCLICA LAUDATO SI'-SOBRE O CUIDADO DA CASA COMUM.* Disponível em

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido.* Notas: Ana Maria Araújo Freire. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HERKENHOFF, João Batista. *Gênese dos Direitos Humanos*. 3 ed. Aparecida-SP: Editora Santuário, 2017.

http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em 5 out. 2019.

MORIN, E. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Brasília: Cortez, UNESCO, 2005.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SERRANO, Pablo Jiménez. *O Direito à Educação: Fundamentos, Dimensões e Perspectivas da Educação Moderna***.** Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017.

SILVA, Aida Maria Monteiro; TAVARES, Celma (Orgs.). *Políticas e fundamentos da educação em direitos humanos.* São Paulo: Cortez, 2010.

Sobre o Cuidado da nossa Casa Comum. São Paulo: Paulinas, 2015.

UNESCO. Global Education Monitoring Report Team. *Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos, 2017-2018.* Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259593 .Acesso em 2 out. 2019.

UNESCO. *Educação: um tesouro a descobrir, relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (destaques)*- International Commission on Education for the Twenty-first Century. 1996. Disponível em : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por. Acesso em 5 out. 2019.

VILAS-BOAS, Magda; MUNIZ, Rogério de Almeida; ESTEVAM, Humberto M. *Ultrapassando a fragmentação: pedagogia da inteireza na educação de jovens e adultos***.** Uberaba: Ed. Gráfica Cenecista Dr. José Ferreira, 2012, notas dos autores (contracapa).

VILLAS BÔAS, Regina Vera. Um olhar transverso e difuso aos Direitos Humanos de terceira dimensão: a solidariedade concretizando o dever de respeito à ecologia e efetivando o postulado da dignidade da condição humana. *Revista de Direito Privado* - Ed. Revista dos Tribunais. Coord Nelson N.Jr e Rosa M.A. Nery– Ano 13 - nº 51 – Julho/Setembro – 2012.

DESAFIOS PARA A IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE MECANISMOS LEGAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Louise Eberhardt

Aluna Especial do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – PPGD/UFMS (2019). Pós-Graduanda em Criminologia e Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Rejane Alves de Arruda

Advogada. Doutora e Mestre em Direito pela PUC/SP. Especialista em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra. Professora do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora da Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora da Graduação em Direito e da Pós-Graduação da Universidade Católica Dom Bosco. Professora da Escola Superior da Magistratura de Mato Grosso do Sul – ESMAGIS.

1. INTRODUÇÃO

Os mecanismos destinados a alcançar a igualdade de gênero precisam ser compreendidos a partir de uma construção histórica de discriminação e violência baseadas no gênero, de modo que os meios para se alcançar a igualdade acabam por ser uma resposta aos anos de desigualdades.

Partindo da premissa de que durante séculos as mulheres foram inferiorizadas e subjugadas, é nítido que a legislação e as políticas públicas que foram sendo desenvolvidas sob o viés de um novo pensar igualitário são destinadas à garantia de direitos e ao empoderamento do gênero feminino.

No Brasil, o referencial histórico que buscou consolidar a igualdade de gênero como objetivo estatal foi a Constituição Federal de 1988. A Constituição, conhecida como "cidadã", marca o início redemocratização brasileira após o período sombrio da ditadura militar, representando a refutação das violações de direitos humanos e consagração de princípios como a dignidade da pessoa humana e a igualdade.

Portanto, serão analisados mecanismos legais e políticas públicas promovidas pelo Estado Brasileiro que tiveram o intuito de se alinhar com os ideais trazidos na nova Constituição, com o enfoque aos direitos das mulheres e sua busca pela igualdade de gênero.

2. CONSTRUÇÃO DOS PAPÉIS SOCIAIS SOB UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Conforme narra a história, a constituição das relações humanas foi marcada pela violência, exploração e subjugação da mulher pelo homem, dando origem a relações de gênero definidas por mecanismos de poder e submissão.

Para Michael Foucault (1999), o poder, arraigado nas mais diversas relações humanas:

> [...] não é algo que se adquire, arrebate ou compartilhe, algo que se guarde ou deixe escapar; o poder se exerce a partir de números pontos e em meio a relações desiguais e móveis; que as relações de poder não se encontram em posição de exterioridade com respeito a outros tipos de relações (processos econômicos, relações de conhecimentos, relações sexuais), mas lhe são imanentes; são os efeitos imediato das partilhas, desigualdades e desequilíbrio que se produzem nas mesmas e, reciprocamente, são as condições internas destas diferenciações (FOUCAULT, 1999, p. 89).

Nesse contexto, como bem explica Maria Teles (2003), a violência em razão do gênero feminino representa:

> uma relação de poder de dominação do homem e de submissão. Demonstra que os papeis impostos às mulheres e aos homens, consolidados ao longo da história e reforçados pelo patriarcalismo e sua ideologia, induzem relações violentas entre os sexos (TELES, 2003. p. 18).

Essa relação de dominação tem como fator determinante a crise demográfica e econômica ocorrida na Baixa Idade Média, período em que são intensificadas as perseguições do chamado movimento de "caça às bruxas", que levou o Estado a adotar novos métodos disciplinares com a finalidade de regular a procriação e inibir o controle das mulheres sobre a reprodução. A partir desse momento, são incluídas nos códigos legais europeus sanções destinadas à punição das mulheres culpadas de crimes reprodutivos.

Tal movimento, caracterizado pela demonização das práticas femininas, gerou grande impacto sobre as mulheres, que foram fortemente assombradas pelo medo, após verem suas amigas, vizinhas e parentes na fogueira. Assim explica Silvia Federici (2017):

> [...] a caça às bruxas expropriou os corpos das mulheres, os quais foram assim "liberados" de qualquer obstáculo que lhes impedisse de funcionar como máquinas para produzir mão de obra. [...] Desse ponto de vista, não pode haver dúvida de que a caça às bruxas destruiu os métodos que as mulheres utilizavam para controlar a procriação, posto que eles eram denunciados como instrumentos diabólicos, e institucionalizou o controle do Estado sobre o corpo feminino, o principal pré-requisito para sua subordinação à reprodução da força de trabalho (FEDERICI, 2017, p. 330-331).

Concomitantemente a esse confinamento reprodutivo, a sociedade caminhou no sentido de reduzir as mulheres a "não trabalhadoras". O trabalho que era realizado por mulheres, mesmo que direcionado ao mercado, passou a ser classificado como "trabalho doméstico", ou "tarefa de dona de casa", sem qualquer valor, ao passo que o mesmo trabalho, realizado por um homem, era considerado produtivo.

Nas escassas oportunidades que as mulheres tinham de realizar algum trabalho, sua remuneração era muito inferior à do trabalho masculino, quase sempre insuficiente para que pudessem sobreviver com tal valor, ensejando a ideia de que o casamento era a única carreira possível para uma mulher.

Essa intensa degradação social das mulheres deixou marcas inabaláveis em sua psique coletiva. Assim:

> de todos os pontos de vista – social, econômico, cultural e político -, a caça às bruxas foi um momento decisivo na vida das mulheres; [...] causa o desmoronamento do mundo matriarcal, visto que a caça às bruxas destruiu todo o universo de práticas femininas, de relações coletivas e de sistemas de conhecimento que haviam sido base do poder das mulheres [...] (FEDERICI, 2017, p. 203-205.).

Daí porque resta cada vez mais evidente o tratamento que a sociedade, predominantemente patriarcal e machista, reservou, historicamente, às mulheres.

3. A ASCENSÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE

Diante dessa inferiorização histórica da mulher, a ascensão dos ideais de igualdade trazidos pelos movimentos de direitos humanos, muitas vezes, deixavam de lado as questões de gênero.

A preocupação com a proteção dos direitos das mulheres foi tardia nas legislações, passando a aparecer, mais concretamente, apenas no século XX, sob forte influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que trazia em seu texto dispositivos que consagram a igualdade:

> Artigo I Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.
> Artigo VII - Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

Delineada pela Carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos teve, como uma de suas principais preocupações, a positivação internacional dos direitos mínimos humanos. Com fundamento na dignidade da pessoa humana, a Declaração nasceu como um código de conduta mundial para dizer a todo o planeta que os direitos humanos são universais, bastando a condição de ser pessoa para que se possa reivindicar e exigir a proteção desses direitos em qualquer ocasião e em qualquer circunstância (MAZZUOLI, 2018).

Nesse panorama, foi instituída, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão de Status da Mulher (CSW, sigla em inglês) cujo objetivo era analisar e criar recomendações de formulações de políticas aos vários países signatários da Convenção, visando o aprimoramento do *status* da mulher.

Esta Comissão preparou, entre os anos de 1949 e 1962, uma série de tratados que incluíram: a Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres (1952); a Convenção sobre a Nacionalidade de Mu-

lheres Casadas (1957); a Convenção Sobre o Casamento por Consenso, Idade Mínima para Casamento e Registro de Casamentos (1962). Esses tratados visavam a proteção e a promoção dos direitos da mulher em áreas onde esses direitos fossem considerados particularmente vulneráveis.

Em 1965, a Comissão então dedicou esforços ao que veio se tornar, em 1967, a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Entretanto, tal declaração não se efetivou como tratado passível de gerar obrigações para os Estados. Em 1972, a Comissão sobre o *Status* da Mulher considerou a possibilidade de organizar um tratado que conferisse força de lei à Declaração. Então, buscando dar mais efetividade à declaração, ocorre, em 1979, a Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, com procedimentos efetivos para que fosse implementada (PIMENTEL, 2008, p.15-16).

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher representa o marco de primeiro tratado internacional que dispõe amplamente sobre os direitos das mulheres, tendo, como um de seus principais objetivos, a promoção de seus direitos na busca da igualdade de gênero e a repressão de quaisquer espécies de discriminação.

Esta Convenção foi promulgada pelo Estado Brasileiro através do Decreto nº 89.460 de 20 de março de 1984. Como Estado -parte, o Brasil traz para seu ordenamento o objetivo principiológico de buscar, nas esferas política, social, econômica e cultural, todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o propósito de garantir-lhe o exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem.

Nesse mesmo contexto histórico, o Brasil caminhava para o processo de redemocratização e, como resposta às atrocidades ocorridas nos anos de ditadura militar, para a formulação da Constituição Federal de 1988.

Destaca-se que o avanço legislativo no âmbito da igualdade de gênero é um reflexo da participação das mulheres no processo constituinte, sendo de grande repercussão na história político-jurídica do país o movimento conhecido como "*lobby* do batom". Ao adotarem o lema "constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher", o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985, criou e divulgou a campanha Mulher e Constituinte, que mobilizou uma série de debates entre as mulheres, por todo o Brasil, e resultou na elaboração da Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes, que foi entregue ao Congresso Nacional, no dia 26 de agosto de 1986, por mais de mil mulheres (MONTEIRO, 1998).

Desse modo, a Constituição Federal trouxe diversos direitos e garantias fundamentais no seu texto, dentre eles, a consagração do princípio da igualdade:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;" (grifo nosso) (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

No entanto, a interpretação do princípio da igualdade deve sempre ser feita de maneira ampla, como explica José Afonso da Silva (2002):

> O princípio não pode ser entendido em sentido individualista, que não leve em conta as diferenças entre grupos. Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual – esclarece Petzold – não se dirige a pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são iguais sob os aspectos to-

> mados em consideração pela norma, o que implica em que os 'iguais' podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados irrelevantes pelo legislador. Este julga, assim, como 'essenciais' ou 'relevantes', certos aspectos ou características das pessoas, das circunstâncias ou das situações nas quais essas pessoas se encontram, e funda sobre esses aspectos ou elementos as categorias estabelecidas pelas normas jurídicas; por consequência, as pessoas que apresentam os aspectos 'essenciais' previstos por essas normas são consideradas encontrar-se nas 'situações idênticas', ainda que possam diferir por outros aspectos ignorados ou julgados irrelevantes pelo legislador; vale dizer que as pessoas ou situações são iguais ou desiguais de modo relativo, ou seja, sob certos aspectos (SILVA, 2002, p. 215).

O que se compreende desta lição é a importância da compreensão da igualdade, não apenas no âmbito formal, isto é, assegurado no texto da lei, como também no aspecto material, de forma a permitir que a igualdade se torne efetiva na realidade social.

Portanto, Constituição Federal e legislação têm a possibilidade de fazer distinções e proporcionar tratamentos diferenciados conforme juízos e critérios valorativos, razoáveis e justificáveis, desde que busquem conferir tratamento isonômico aos desiguais.

A partir de então, o Estado Brasileiro empenhou-se em elaborar leis e adotar políticas públicas com o objetivo de consagrar o ideal constitucional de igualdade, ao garantir direitos historicamente negados às mulheres, permitindo sua emancipação jurídica e social.

4. O CÓDIGO CIVIL DE 2002

A Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 instituiu um novo Código Civil Brasileiro, substituindo o Código Civil anterior, de 1916. A principal mudança encontrada na nova lei foi o processo de erradicação das disposições de questão moral, consubstanciadas

principalmente no Direito de Família. Conforme Maria Berenice Dias (2008):

> O Código Civil de 1916 era uma codificação do século XIX, pois foi no ano de 1899 que Clóvis Beviláqua recebeu o encargo de elaborá-lo. Retratava a sociedade da época, marcadamente conservadora e patriarcal. Assim, só podia consagrar a superioridade masculina. Transformou a força física do homem em poder pessoal, em autoridade, outorgando-lhe o comando exclusivo da família. Por isso, a mulher ao casar perdia sua plena capacidade, tornando-se relativamente capaz, como os índios, os pródigos e os menores. Para trabalhar precisava da autorização do marido. A família se identificava pelo nome do varão, sendo a mulher obrigada a adotar os apelidos do marido. O casamento era indissolúvel (DIAS, 2008, p. 1)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu a maior reforma já realizada no âmbito do Direito de Família, visto que, pela primeira vez, a Constituição enfatizou a igualdade entre homens e mulheres e ainda reafirmou que os direitos e deveres, referentes à sociedade conjugal, são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

Entretanto, mesmo com o novo regramento constitucional constituído, não houve a devida adequação dos dispositivos da legislação infraconstitucional, não recepcionados pelo novo sistema jurídico. Um dos dispositivos que continuava gerando revolta, principalmente entre as mulheres, era o que previa que o defloramento configurava erro essencial sobre a pessoa. Ignorando tal "defeito", o marido podia pedir a anulação do casamento (CC-16, artigo 219, inc. IV). Apesar de a jurisprudência majoritária ter passado a decretar a inconstitucionalidade desse dispositivo, após o advento da Constituição Federal, ainda havia decisões judiciais anulando o casamento sob esse fundamento (DIAS, 2008, p. 2-3).

Logo, diante da necessidade de uma reforma dos mandamentos civis, a fim de adequar a legislação com a nova ordem constitucional, adveio o Código Civil de 2002, com grande mérito de afastar as terminologias discriminatórias com relação à mulher.

Além da Constituição Federal, merecem destaque outras leis anteriores que impulsionaram o rompimento com essa hegemonia masculina, e foram consolidados posteriormente na sistematização do novo Código Civil.

A Lei n. 6.121, de 1962, chamada de Estatuto da Mulher Casada, reconheceu a plena capacidade à mulher, bem como dispensou a esposa da necessidade de autorização marital para o trabalho. Logo no primeiro artigo do Código Civil de 2002, já é possível notar a consolidação na questão da capacidade civil ao reconhecer, sem distinções de gênero, que toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil.

Outra legislação que teve impacto na mudança do paradigma da família patriarcal foi a Lei n. 6.515, de 1977, conhecida como Lei do Divórcio, que permitia a dissolução do casamento e o desfazimento do vínculo matrimonial, possibilitando que homens e mulheres divorciados pudessem contrair novas núpcias. Tal dispositivo também foi contemplado no Código Civil, arrolado entre as formas de dissolução do casamento, em seu artigo 1571.

Sobre esse assunto, cabe salientar que o Código Civil, até 2010, ainda exigia a prévia separação judicial para o divórcio. Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional n. 66/2010, passa a vigorar a possibilidade do divórcio direto, ou seja, os casais estão livres para romper o vínculo conjugal a qualquer momento, independentemente de prazos de separação.

Por outro lado, há de se mencionar a mudança atribuída principalmente pela jurisprudência: a desnecessidade da perquirição de culpa nos divórcios, sendo grande marco em benefício das mulheres, visto que tal instituto voltava-se muito mais para a moral sexual feminina.

Reconhece-se, portanto, que as alterações dos institutos civis, sobretudo buscando adequar-se ao mandamento constitucional, foram importante passo na busca do tratamento isonômico entre homens e mulheres no país.

5. DIREITOS REPRODUTIVOS E PLANEJAMENTO FAMILIAR NO ÂMBITO DA SAÚDE DA MULHER

É inegável que o conhecimento da mulher quanto aos seus direitos reprodutivos representa um grande fator de empoderamento, embora tivesse sido por muito tempo negado pelos interesses da Igreja e do Estado.

No Brasil, a saúde da mulher foi incorporada às políticas nacionais de saúde nas primeiras décadas do século XX, limitando-se às demandas relativas à gravidez e ao parto. Posteriormente, nas décadas de 30, 50 e 70 passaram a ser elaborados programas materno-infantis que se traduziam numa visão restrita sobre a mulher, baseados em sua especificidade biológica e no seu papel social de mãe e doméstica, responsável pela criação, pela educação e pelo cuidado com a saúde dos filhos e demais familiares (BRASIL, 2004, p. 15).

A ruptura com esses conceitos que norteavam a política de saúde das mulheres se deu em meados da década de 1980 com a elaboração do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM). Esse novo programa incluiu ações educativas, preventivas, de diagnóstico, tratamento e recuperação, englobando a assistência à mulher em clínica ginecológica, no pré-natal, parto e puerpério, planejamento familiar, DST, câncer de colo de útero e de mama, além de outras necessidades identificadas a partir do perfil populacional das mulheres. Esse programa é fortemente influenciado pela construção do Sistema Único de Saúde (SUS), que representou uma reorganização das ações e dos serviços básicos, dentre os quais se colocam as ações e os serviços de atenção à saúde da mulher.

Nessa perspectiva, em 2004, o SUS instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, construída em parceria com movimentos de mulheres de diversos setores da sociedade. Essa Política incorporou o ideário feminista de que a saúde da mulher não está ligada apenas às questões reprodutiva e sexual, mas também a aspectos socioculturais, considerando o machismo enraizado em nossa cultura e a diversidade das regiões do país, que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento e de organização dos seus sistemas locais de saúde (CONASEMS, 2019).

No âmbito da contracepção, o serviço público de saúde dispõe, além do acesso à informação sobre métodos e técnicas de prevenção de gravidez, de métodos contraceptivos gratuitos como o dispositivo intrauterino (DIU), pílulas anticoncepcionais e camisinhas. O SUS também atende as mulheres grávidas desde o atendimento de pré-natal até o puerpério, destacando-se que:

> As gestantes também têm direito a um acompanhante de sua indicação durante o período de trabalho de parto, parto e pós-parto. A atenção integral e humanizada ao recém-nascido prevê o contato imediato do bebê com o abdômen ou tórax da mãe (de acordo com a vontade dela) e o estímulo à amamentação ainda na primeira hora de vida. Nesse contexto, é possível destacar movimentos para mudança do modelo de atenção ao parto e nascimento, incluindo a mulher nas decisões sobre seu corpo, discriminando as intervenções desnecessárias e a violência obstétrica (CONASEMS, 2019).

Contudo, é necessário que se faça uma ponderação quanto ao planejamento familiar. Apesar do Estado, por meio de políticas públicas de saúde, garantir informação e métodos de contracepção, a Lei n. 9.263/96, que regulamenta o planejamento familiar, somente assegura o acesso de mulheres à laqueadura como método de esterilização feminina mediante restritos critérios:

> Art. 10. Somente é permitida a esterilização voluntária nas seguintes situações:
> I - em homens e mulheres com capacidade civil plena e maiores de vinte e cinco anos de idade ou, pelo menos, com dois filhos vivos, desde que observado o prazo mínimo de sessenta dias entre a manifestação da vontade e o ato cirúrgico, período no qual será propiciado à pessoa interessada acesso a serviço de regulação da fecundidade, incluindo aconselhamento por equipe multidisciplinar, visando desencorajar a esterilização precoce;
> II - risco à vida ou à saúde da mulher ou do futuro concepto, testemunhado em relatório escrito e assinado por dois médicos.

A principal crítica vem, então, no sentido da exigência de que se tenha pelo menos dois filhos vivos para que se faça a esterilização. Ora, se o planejamento familiar é considerado um direito, tais exigências parecem incompatíveis (INÁCIO; FONSECA, 2018).

Ao se tratar de direitos reprodutivos, é impossível não se abordar a questão do aborto, que vem sendo amplamente debatida em todo mundo. A descriminalização do aborto em todos os casos até a 12ª semana de gestação é o objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 442.

Tal ADPF, proposta pelo partido PSOL, aponta que a proibição do aborto afronta preceitos fundamentais da Constituição Federal, como o direito das mulheres à vida, à dignidade, à cidadania, à não-discriminação, à liberdade, à igualdade, à saúde e ao planejamento familiar.

Devido à criminalização do aborto, o governo federal brasileiro não possui dados precisos sobre o número de abortos ilegais no País, entretanto, existem indicativos que ajudam a mensurar a clandestinidade.

Conforme dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), em 2017 foram registradas 177.464 curetagens pós-abortamento, um tipo de raspagem da par-

te interna do útero. Outro procedimento em casos de aborto é o esvaziamento do útero por aspiração manual intrauterina (AMIU). Em 2017, foram registradas 13.046, somando 190.510 internações. Esses números incluem tanto atendimentos após abortos clandestinos, quanto alguns abortos espontâneos, mas a estimativa é que dois terços do total sejam ilegais.

Por fim, no âmbito da saúde da mulher, o Sistema Único de Saúde também foi estruturado para o atendimento especializado e integral para mulheres vítimas de violência doméstica e sexual, sendo estabelecido constitucionalmente, entre outros direitos, o acompanhamento psicológico e as cirurgias plásticas reparadoras. Essa rede de cuidados é fortalecida com outras leis destinadas à proteção da mulher vítima de violência que serão comentadas a seguir.

6. A PREVENÇÃO E PUNIÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Sob o viés de proteção aos direitos das mulheres advém a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra Mulher, adotada em Belém do Pará em 1994, que veio definindo a violência contra a mulher como qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública, como na esfera privada.

Suas resoluções reafirmam os ideais da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, ocorrida um ano antes em Viena, na qual a violência de gênero foi considerada uma questão de Estado, rompendo a lógica de que só há desrespeito aos direitos humanos na esfera pública. Em seu artigo 5, que exemplifica o impacto da violência contra a mulher:

> Toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e contará com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos

> regionais e internacionais sobre direitos humanos. Os Estados -Partes reconhecem que a violência contra a mulher impede e anula o exercício desses direitos (CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, 1994).

A Convenção de Belém do Pará, como ficou conhecida, exige dos Estados signatários que firmem um compromisso efetivo na erradicação da violência de gênero a partir da criação de leis de proteção aos direitos das mulheres, modificação dos padrões socioculturais, fomento à capacitação de pessoal, além da criação de serviços específicos para atendimento àquelas que tiveram seus direitos violados.

Entretanto, mesmo sendo país-sede da Convenção, o Estado Brasileiro ainda não era dotado de meios eficazes no combate à violência de gênero, sendo inclusive levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pela Senhora Maria da Penha Maia Fernandes, representada pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), baseada na competência que lhe conferem os artigos 44 e 46 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo 12 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

De acordo com a denúncia, Maria da Penha foi vítima de tentativa de homicídio por parte de seu então marido, que disparou contra ela com um revólver enquanto ela dormia. O marido de Maria da Penha, senhor Marco Antônio Heredia Viveiros, foi denunciado pelo Ministério Público perante a 1ª Vara Criminal de Fortaleza, entretanto, o caso levou oito anos para chegar a uma decisão, por meio de um Júri, em 4 de maio de 1991, que o condenou a 10 anos de prisão.

Entretanto, em julgamento de recurso de apelação, o referido Júri foi anulado, somente sendo realizado o segundo Júri em 15 de março de 1996, que novamente condenou o réu. Contudo, diante

de novo recurso, o processo permaneceu novamente à espera da decisão recursal em segunda instância.

Quando denunciado à Comissão, o caso já se estendia por mais de 15 anos sem uma condenação definitiva e com o réu em liberdade. Após a análise do caso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por meio do Relatório n. 54/01, de 4 de abril de 2001, emitiu as seguintes recomendações ao Estado Brasileiro, particulares ao caso em questão, mas também mais amplas como:

> 4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte:
> a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;
> b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo;
> c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera;
> d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001).

Destarte, fortemente impulsionado pelo atendimento da recomendação do órgão de proteção internacional, o Estado Brasi-

leiro sancionou, em 07 de agosto de 2006, a Lei n. 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, vigente desde 22 de setembro de 2006, com intuito de criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, dispondo sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, bem como estabelecendo medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Dentre os mecanismos de maior destaque trazidos pela referida lei está a impossibilidade de aplicação da Lei n. 9.099/95 às infrações penais praticadas com violência doméstica e familiar contra a mulher, independente de pena, não permitindo que o réu usufrua benefícios como a composição civil dos danos, a suspensão condicional do processo e a transação penal.

Nesse sentido, pontua Renato Brasileiro (2016):

> O escopo de cada uma dessas leis é absolutamente distinto: enquanto a Lei n. 9.099/95 busca evitar o início do processo penal, a Lei Maria da Penha busca punir com maior rigor o agressor que age às escondidas nos lares, pondo em risco a saúde de uma família (BRASILEIRO, 2016, p. 926).

A lei também prevê assistência judicial gratuita para a mulher vítima de violência, buscando garantir à mulher uma ferramenta imprescindível para que seja bem informada e orientada sobre seus direitos, possibilitando que deles se apodere, inclusive como instrumento fundamental para romper com o ciclo de violência que especialmente a vítima em função da discriminação (BELLOQUE, 2011, p. 340).

Destaca-se também a figura das medidas protetivas de urgência. Conforme Nilo Batista (2008):

> Certamente o setor mais criativo e elogiável da lei reside nas medidas protetivas de urgência. Ali estão desenhadas diversas

> providências que podem, no mínimo, assegurar níveis suportáveis no encaminhamento de solução para conflitos domésticos e patrimoniais (BATISTA, 2008, p. 12).

O legislador dividiu as medidas protetivas em dois grupos: aquelas que obrigam o agressor, arroladas no artigo 22, incisos e parágrafos; e aquelas que protegem a ofendida dispostas nos artigos 23, incisos e 24, incisos, a seguir:

> Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:
> I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003;
> II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;
> III - proibição de determinadas condutas, entre as quais:
> a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;
> b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;
> c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;
> IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;
> V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios.
> [...]
>
> Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:

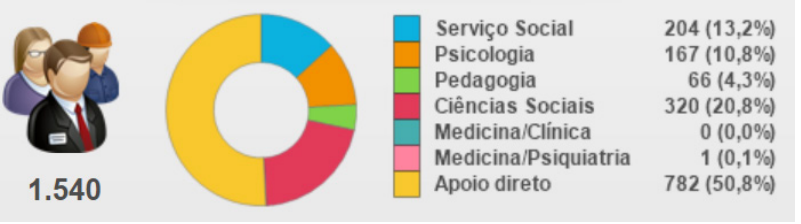
> I - encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento;
> II - determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor;
> III - determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos;
> IV - determinar a separação de corpos.
>
> Art. 24. Para a proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou daqueles de propriedade particular da mulher, o juiz poderá determinar, liminarmente, as seguintes medidas, entre outras:
> I - restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida;
> II - proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial;
> III - suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor;
> IV - prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida.
> Parágrafo único. Deverá o juiz oficiar ao cartório competente para os fins previstos nos incisos II e III deste artigo.

Esse rol foi elaborado pelo legislador partindo do conhecimento das práticas comumente empregadas pelo agressor nos casos de violência doméstica e familiar, entretanto tem finalidade exemplificativa, cabendo ao juízo adequar a necessidade de proteção ao caso concreto.

Merece ser salientado o conjunto de ações e serviços de diferentes setores que visam ampliar e melhorar a qualidade do atendimento, a identificação e encaminhamento adequado às mulheres em situação de violência.

Conforme dados de 2018 do Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, são mais de mil servidores lotados nas varas exclusivas pelo Brasil.

Figura 1 – Servidores lotados nas varas exclusivas (2018)



Fonte: Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (CNJ)

Completando esse sistema de proteção contra a violência de gênero, foi promulgada a Lei n. 13.104, em 9 de março de 2015, conhecida como Lei do Feminicídio. O referido dispositivo incluiu no Código Penal uma nova qualificadora ao tipo penal do homicídio, artigo 121, considerando então feminicídio aquele homicídio cometido contra a mulher por razões da condição de sexo feminino. O legislador, inclusive, fez questão de explicar:

> Art. 121, § 2º - A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:
> I - violência doméstica e familiar;
> II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher. (BRASIL, 2015)

A utilização da palavra feminicídio tem como principal razão o fato de que o crime é diferente por si só, visto que é um crime de discriminação, cometido contra uma mulher pelo fato de ela ser mulher. Esse tipo de discriminação que decorre de uma construção social machista e patriarcal, que são meios culturais que destinam à

mulher o lugar de inferioridade, submissão e subserviência. A ministra chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência – à época em que a lei foi sancionada – Eleonora Meniucci explica:

> Trata-se de um crime de ódio. O conceito surgiu na década de 1970 com o fim de reconhecer e dar visibilidade à discriminação, opressão, desigualdade e violência sistemática contra as mulheres, que, em sua forma mais aguda, culmina na morte. Essa forma de assassinato não constitui um evento isolado e nem repentino ou inesperado; ao contrário, faz parte de um processo contínuo de violências, cujas raízes misóginas caracterizam o uso de violência extrema. Inclui uma vasta gama de abusos, desde verbais, físicos e sexuais, como o estupro, e diversas formas de mutilação e de barbárie (BRASIL. 2015).

Frisa-se que a Lei do Feminicídio foi sancionada pela Presidente Dilma Rousseff, primeira mulher a governar o Brasil, sendo eleita para o primeiro mandato no ano de 2010. É emblemática a sua eleição em um país cujo cenário político sempre foi e ainda permanece sendo majoritariamente masculino.

7. DAS SUFRAGISTAS À PRIMEIRA PRESIDENTE MULHER: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES

Quando se fala dos caminhos percorridos pelas mulheres na seara dos seus direitos, é incontestável a importância da conquista do direito ao voto e, posteriormente, a sua participação na política.

A estrada para a concessão do voto feminino começou a ser pavimentada, sobretudo, pelo movimento mundialmente conhecido como das "sufragistas". Tanto os Estados Unidos da América (EUA), como a Europa, tiveram seus movimentos sufragistas que refletiram no panorama brasileiro.

Nos Estados Unidos, o movimento é marcado pela Convenção dos Direitos da Mulher, que ocorreu em 1848 na cidade de Seneca Falls, onde restou estabelecido que era um dever de toda mulher americana lutar pelo sufrágio. A movimentação sufragista norte americana durou cerca de 70 anos e, em sua fase final, passou a adotar um caráter agressivo e violento, assim como na Europa, quando as mulheres já estavam cansadas de lutar por algo que não surtia o resultado esperado (MENUCI, 2019).

O movimento sufragista europeu tem seu marco em 1903 com a fundação, na cidade de Manchester, da *Women's Social and Political Union*. A União das mulheres abandonou as formas pacíficas de reivindicar e adotou métodos agressivos em consequência do tratamento que lhes era conferido pelo governo muito antes da criação da União. A opressão policial era devastadora, muitas foram as mulheres que sofreram ataques de violência e foram presas em consequência de sua manifestação dentro do movimento (COELHO, 2014). As sufragistas inglesas conquistaram o direito ao voto no ano de 1918, para as mulheres acima dos 30 anos, expandindo o movimento pela Europa nos anos seguintes.

No Brasil, o movimento sufragista tem seu início em meados da década de 1910, sendo marcado pela fundação, por Leolinda Daltro, do Partido Republicano Feminino, o primeiro partido composto somente por mulheres. O principal objetivo do partido era reavivar a discussão do voto feminino dentro do Congresso Nacional, onde, há muitos anos, havia se estagnado. Leolinda criou a Linha de Tiro Feminina Orsina da Fonseca, aglomerando forças com muitas outras mulheres que queriam se alistar a votar (PINTO, 2003).

O movimento brasileiro passou a ter maior repercussão com o apoio da imprensa, mas foi somente no ano de 1932 que o presidente Getúlio Vargas assinou a prerrogativa mais aguardada pelas mulheres, o direito ao voto feminino. No ano seguinte as brasileiras já puderam votar nas eleições, mesmo com o voto sendo facultati-

vo. Apenas em 1946 é que o voto feminino passou a ser um dever (COELHO, 2014).

Mesmo com as conquistas do movimento sufragista, a participação das mulheres no panorama político ainda era inexpressiva, principalmente com a castração de direitos ocorrida durante o período da ditadura militar. Com a redemocratização, uma das importantes ações voltadas para reduzir a desigualdade da participação feminina na esfera política foi a criação das cotas de gênero.

Nesse contexto, sob a forma de uma Ação Afirmativa, a Lei n. 9.100/95, aprovada inicialmente como a Lei de Cotas, estabelecia uma cota mínima de 20% para as candidaturas femininas. Posteriormente, a Lei n. 9.504/97 alterou a Lei n. 9.100/95, a qual não mais determinava cotas femininas, mas sim, cotas de gênero, que seriam distribuídas com um mínimo de 30% das candidaturas políticas para as mulheres e 70% para os homens (MOREIRA, 2009).

Em 2009, a Lei de Cotas sofreu nova alteração com a Lei n. 12.034/09 que substituiu a expressão "reserva" pela palavra "preencherá", tornando obrigatório o preenchimento das cotas de gênero na definição das candidaturas de cada partido político. Também se instituiu uma reserva de no mínimo 10% do tempo da propaganda partidária para incentivar a participação feminina na política, além da destinação de 5% do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Conforme dados do IBGE, no ano de 2017, o percentual de mulheres ocupando cadeiras no Congresso Nacional era de 11,3%. Assim, apesar da Lei de Cotas representar um avanço na participação política das mulheres, o caminho para equidade de gênero no cenário nacional ainda está sendo trilhado a pequenos passos.

8. AS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO

Conforme abordado anteriormente, durante décadas as mulheres foram reduzidas ao trabalho doméstico e sua ascensão ao mercado de trabalho foi e segue cheia de obstáculos. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 também se preocupou com a proteção do mercado de trabalho da mulher, impondo a proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Apesar de a equiparação salarial estar sedimentada constitucionalmente, conforme dados do relatório publicado pelo Fórum Econômico Mundial (WEF) em 2018, no Brasil as mulheres ainda recebem 74% do salário dos homens e estima-se que serão necessários mais de dois séculos para alcançar a igualdade no mundo do trabalho.

Outro mecanismo instituído no Brasil, que visa auxiliar a manutenção das mulheres no mercado de trabalho, é a licença-maternidade, assegurada desde 1943. A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) garante, à empregada gestante e à que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança ou adolescente, o direito à licença-maternidade de cento e vinte dias, sem prejuízo do emprego e do salário (artigos 392 e 392-A).

Além disso, a empregada gestante ou adotante tem direito à estabilidade provisória, sendo vedada a dispensa de forma arbitrária ou sem justa causa, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

Entretanto, conforme pesquisa publicada em 2016 pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (FGV) cerca de 50% das brasileiras saem do trabalho após a licença maternidade. Isto porque, a partir do momento em que acaba o período de proteção ao emprego, a maior parte dos desligamentos advém de rescisões contratuais sem justa causa por iniciativa da firma, verificando-se que a política funciona apenas parcialmente.

9. CONCLUSÃO

A sociedade mundial levou séculos para reconhecer que homens e mulheres deveriam ter tratamento isonômico. Durante anos, o gênero feminino teve sua participação excluída do ambiente social, cultural e político, o que ergueu barreiras para que pudessem exercer, de forma plena, suas habilidades.

Diante do novo panorama consagrado pela Constituição Federal de 1988, em especial pela consagração do princípio da igualdade, foi necessário, e segue sendo, que o Estado tivesse participação ativa na construção de uma sociedade igualitária por meio da criação de leis e a implementação de políticas públicas.

Na seara das legislações foi emblemática a instituição de um novo Código Civil em 2002, que buscou reconhecer a capacidade e igualdade entre os homens e mulheres em suas famílias. Importante mudança também reside nas políticas públicas de saúde que permitiram maior conhecimento das mulheres sobre seus direitos reprodutivos refletindo fortemente no planejamento familiar.

Demonstrou-se essencial também a consolidação de instrumentos legais, bem como a sistematização de uma rede de amparo e acolhimento para os casos de violência contra a mulher. A Lei Maria da Penha, e posteriormente, a Lei do Feminicídio, atualmente são fundamentais para a proteção e empoderamento das mulheres vítimas de violência.

Além disso, a ascensão da participação política das mulheres é de extrema relevância para que o Estado permaneça pautando as questões de gênero e permitindo a consolidação da igualdade em meios costumeiramente masculinos. Nesse sentido, também se compreende o ambiente de trabalho, sobretudo a proteção dos direitos trabalhistas de forma equânime.

Por fim, compreende-se que os ideais de igualdade de gênero são novos na sociedade, e, portanto, para que sejam alcançados é

necessário o empenho estatal para fortalecer e tornar efetivos os mecanismos legais e eficazes políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Nilo. *E só Carolina não viu – violência doméstica e políticas criminais no Brasil*. (2008). In: Jornal do Conselho Regional de Psicologia. Disponível em: http://www.crprj.org.br/publicacoes/jornal/jornal17-nilobatista.pdf. Acesso em 4 Out. 2019.

BELLOQUE, Juliana Garcia; HEERDT, Samara Wilhelm. *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Livraria e Editora Lumen Juris Ltda. 2011.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. *Lei n. 9.263, de 12 de janeiro de 1996*. Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências. 1996. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9263.htm Acesso em 2 Out. 2019.

_____. *Decreto-Lei n. 1.973, de 01 de agosto de 1996*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994 – Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em 3 Out. 2019.

_____. *Lei n. 11.430, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher;

altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. 2006. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm Acesso em 2 Out. 2019.

_____. *Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015*. Altera o art. 121 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm Acesso em 2 Out. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório 54/01. Caso 12.051 Maria Da Penha Maia Fernandes. Brasil*. 2001 Disponível em http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf. Acesso em 3 Out. 2019.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. São Paulo : Elefante, 2017.

FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade. Vol.1: A vontade de saber*. Tradução: Maria Thereza da Costa Albuquerque e J.A. Guilhon Albuquerque. 13.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Legislação criminal especial*. Salvador: Juspodium, 2016.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil de análise histórica*. Educação e Realidade: Porto Alegre, 1990.

TELES, Maria A. De Almeida. MELO, Mônica. *O que é violência contra a mulher*. São Paulo: Brasiliense, 2003.

PIMENTEL, Silvia. *Experiências e Desafios: Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW/ONU) - relatório bienal de minha participação*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 21ª Ed., Malheiros, São Paulo, 2002.

DIAS, Maria Berenice. *A mulher no Código Civil*. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 21 Nov. 2008. Disponível em: investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-civil/2247-a-mulher-no-codigo-civil. Acesso em: 02 Out. 2019.

INACIO, Elisangela de Oliveira; FONSECA, Luana Cecília da Silva. *Direitos reprodutivos e a esterilização definitiva: o planejamento familiar centralizado na figura feminina*. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Disponível em http://periodicos.ufes.br/ABEPSS/article/view/22954/15492. 2018 Acesso em: 03 Out. 2019.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres (2012-2015: Fernando Henrique Cardoso). *Discurso por ocasião da cerimônia de sanção da lei do feminicídio*, 9 mar. 2015. Disponível em: https://www.mdh.gov.br/noticias-spm/noticias/integra-do-discurso-da-ministra-eleonora-menicucci-na-cerimonia-de-sancao-da-lei-do-feminicidio Acesso em: 3 Out. 2019.

COELHO, Rebeca. *Contextos de participação política de mulheres:* as candidaturas das prefeitas Maria Luiza Fontenele (1985) e Luizianne Lins (2004). Recife. 2014.

PINTO, Celi.*Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MOREIRA, Lourdes. *As mulheres nos espaços de decisão política*. Niterói: 2009. Disponível em http://www.observatoriodegenero.gov.br/ eixo/politicas-publicas/publicacoes Acesso em 5 Out. 2019.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris. 1948. Disponível em https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf Acesso em 3 Out. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

CONASEMS. *Saúde da Mulher: A construção do cuidado integral.* 2019. Disponível em https://www.conasems.org.br/saude-da-mulher-a-construcao-do-cuidado-integral-e-a-desconstrucao-do-machismo/ Acesso em 2 Out. 2019

A IGUALDADE DE GÊNERO NA AGENDA DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS): UMA ANÁLISE DA META 5.5 SOBRE A GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA A PARTIR DO CENÁRIO NACIONAL

Ana Paula Martins Amaral

Pós-Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Professora Associada da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Professora permanente do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco

Emini Silva Peixoto

Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, área de concentração em Direitos Humanos (PPGD-UFMS). Graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Assessora Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MPMS).

1. INTRODUÇÃO

A concepção de que os seres humanos nascem iguais em dignidade e direitos, nascida à época da Revolução Francesa, e retomada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pela Organização das Nações Unidas, é recepcionada pela Comunidade Internacional após a Segunda Guerra Mundial permitindo a evolução dos processos de especificação dos sujeitos de direitos e a proteção destes, tendo em vista suas diferenças e vulnerabilidades.

A imprescindibilidade da efetivação da igualdade para a salvaguarda dos direitos das mulheres foi tema de Conferências Mundiais sobre a Situação da Mulher no Mundo, bem como objeto de Convenções, as quais determinaram a adoção de medidas positivas para a promoção da paridade entre os sexos e empoderamento de meninas e mulheres em todas as esferas – política, social, econômica e cultural.

Destaque-se, nesse sentido, as Conferências realizadas na década sobre a Mulher, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (1979); Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra A Mulher (1994); e a última Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim, e sua Plataforma de Ação (1995).

Através de tais documentos, reconheceu-se que as desigualdades econômicas, políticas e sociais relacionadas ao gênero contribuem para a manutenção da mulher em um cenário de pobreza e violação constante de seus direitos fundamentais e dignidade humana. Tais conclusões, aliadas às tratativas realizadas durante a década de 1990 pela ONU, em suas diversas Conferências sobre clima, desenvolvimento ambiental sustentável e direitos humanos, resultaram no estabelecimento de uma iniciativa de cooperação internacional, propondo-se 8 Objetivos para Desenvolvimento do Milênio, cujo prazo para alcance se findaria em 2015.

O resultado exitoso da Agenda do Milênio para Desenvolvimento Global, em especial no fomento à cooperação internacional entre os países no âmbito dos direitos humanos, resultou no estabelecimento de uma nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Agenda 2030, em continuidade às ideias e princípios estabelecidos na Agenda do Milênio, do ano 2000.

Tendo em vista as peculiaridades da instituição da Nova Agenda Global para Desenvolvimento Sustentável, que conta com 17 objetivos e 169 metas, o presente estudo tem por finalidade ana-

lisar o Objetivo número cinco (ODS 5), correspondente à igualdade de gênero e empoderamento de todas as meninas e mulheres, que decorre do Objetivo do Milênio n. 3 (ODM 3).

Questiona-se de que forma o governo brasileiro e o ordenamento interno vêm contribuindo para o alcance dos Objetivos inscritos na Agenda 2030, em especial atinente à igualdade de gênero e empoderamento da mulher. Será realizado um recorte no âmbito das novas metas do ODS 5, voltando o olhar às questões relacionadas à igualdade no cenário político nacional.

As metas do ODS 5 abordam as diversas causas estruturais da discriminação de gênero e empoderamento de meninas e mulheres em todas suas esferas, no entanto, para fins metodológicos, opta-se pela análise específica da questão política, a qual apresenta, em seu contexto atual, um ambiente de sub-representatividade histórico, desde a concessão do direito ao voto a todos os cidadãos no Brasil, ainda em 1932.

A pesquisa desenvolve-se a partir da análise das metas estabelecidas por ambas as Agendas de Desenvolvimento, em especial referentes às questões de gênero e participação política feminina nas esferas decisórias. Utiliza-se, para tanto, os dados e relatórios nacionais e internacionais sobre o tema, verificando-se as medidas afirmativas e políticas adotadas, bem como sua eficácia social para cumprimento dos Objetivos inscritos.

2. DIREITOS DAS MULHERES E A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO DA ONU

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, exerce fundamental papel para a promoção e proteção da dignidade humana, demandando especial atenção às peculiaridades de determinados sujeitos de direitos em situação de maior vulnerabilidade, como imigrantes, pessoas com deficiência, crianças e mulheres.

Conforme Amaral, durante esse processo, logo após os conflitos da Segunda Guerra, inicia-se uma verdadeira internacionalização dos direitos humanos, sendo que:

> Com isso, o direito internacional público começou a democratizar-se e a sensibilizar-se por interesses comuns superiores. As normas jurídicas comportam, além das regras emanadas da vontade dos Estados, princípios ou preceitos fundamentais de todo o direito internacional, a acompanhar a evolução das "novas condições de vida internacional", como manifestações da "consciência jurídica dos povos" (AMARAL, 2006, p. 69).

Foi por meio da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) que os princípios basilares, da universalidade, igualdade e não discriminação foram reafirmados e fundamentaram a criação de instrumentos específicos de proteção aos direitos humanos, dentre eles instrumentos para a implementação da igualdade entre os gêneros.

A partir da realização das Conferências sobre a situação Mulher no Mundo (entre as décadas de 1975-1995), bem como os documentos internacionais de proteção e não discriminação como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (1979); Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra A Mulher (1994); Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim (1995) foi reconhecida expressamente a imprescindibilidade da eliminação de toda discriminação de gênero como medida necessária para o progresso da humanidade, impulsionando a atuação internacional para a reafirmação dos direitos das mulheres.

Após o término da década de 1990, em razão da realização de diversas Conferências Mundiais abordando temas de preocupação global, as Nações Unidas inauguraram a partir dos resultados de tais eventos, um novo século voltado à implementação de uma iniciativa

global para desenvolvimento das nações, denominada inicialmente de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

José Augusto Lindgren Alves esclarece:

> [...] essas conferências procuraram fazer, por outros meios, para o mundo do século XXI o que os tratados de Westfália fizeram para a Europa no século XVII, após a Guerra dos Trinta Anos: reorganiza-lo num novo "sistema", sem criar novas instituições. [...]. A "criatividade democrática dos povos" tentou, no conjunto de conferências sobre temas globais dos anos 90, promover condições efetivas para a realização da democracia, com desenvolvimento sustentável e segurança em todo o mundo (ALVES, 2001, p. 297).

Nos anos 2000, 189 países, dentre eles o Brasil, se reuniram no evento denominado "Cúpula do Milênio" e firmaram um compromisso global voltado para a erradicação da extrema pobreza e desenvolvimento sustentável, ocasião pela qual definiram-se oito objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

A abordagem da Agenda de Desenvolvimento para o Milênio vai ao encontro das questões relacionadas à igualdade de gênero, construídas internacionalmente, em especial porquanto reconhece que a superação das desigualdades entre homens e mulheres é imprescindível para a concretização das metas instituídas para os próximos 15 anos e para o desenvolvimento de todas as nações.

Não é possível atingir o desenvolvimento sustentável e a paz social no mundo sem a participação das mulheres. Bem como, não seria possível alcançar as metas instituídas pela Declaração do Milênio sem combater a feminização da pobreza, violência de gênero e a exclusão de metade da humanidade das decisões políticas e sociais do mundo.

Tais fatos restaram claros ainda durante a Conferência Mundial da Mulher em Pequim, quando em sua Plataforma de Ação

ressaltou-se que a equidade de gênero é fundamental para o alcance dos objetivos de desenvolvimento, paz e segurança mundial, e que, por sua vez, influenciaram no estabelecimento das metas de desenvolvimento para o novo milênio:

> 17. A indigência e a feminização da pobreza, o desemprego, a crescente fragilidade do meio ambiente, a contínua violência contra a mulher e a exclusão generalizada de metade da humanidade das instituições de poder e autoridade colocam em destaque a necessidade de continuar lutando para conseguir o desenvolvimento, a paz, a segurança, e para encontrar soluções que permitam alcançar um desenvolvimento sustentável, centrado nas pessoas. A participação na tomada de decisões pela metade da humanidade composta pelas mulheres é fundamental para conquistar esse objetivo. Portanto, só uma nova era de cooperação internacional entre os governos e os povos baseada num espírito de associação, num contexto social e econômico internacional equitativo e numa transformação radical da relação entre a mulher e o homem em uma associação plena, e em condições de igualdade, tornará possível que o mundo enfrente os desafios do século XXI (ONU, 1995, p. 157).

A Declaração do Milênio estabeleceu que "[...] nenhum indivíduo ou nação deve ser privado da possibilidade de beneficiar do desenvolvimento. A igualdade de direitos e oportunidades entre homens e mulheres deve ser garantida" (ONU, 2000, p. 3). No que se refere especificamente à igualdade entre homens e mulheres, em seu preâmbulo dispõe ser decisão "promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher como meios eficazes de combater a pobreza, a fome e as doenças e de promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável" (ONU, 2000, p. 9).

Ao todo, foram construídos oito Objetivos principais para o desenvolvimento das nações, divididos em 21 metas e 60 indicado-

res, que passariam por um contínuo processo de revisão e monitoramento promovidos pela ONU[61], e que representaram uma iniciativa, capaz de reunir esforços conjuntos em prol do bem comum e do desenvolvimento internacional sustentável, e apta a formar um consenso comum sobre os principais obstáculos para efetivação dos direitos humanos.

No que se refere especificamente ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio n. 3, o qual teve por finalidade promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, elencou-se como metas a superação das disparidades entre meninos e meninas para o acesso da educação formal bem como a promoção de políticas que ofereçam oportunidades às mulheres para ocuparem papeis mais ativos no mundo econômico e na política, como ações essenciais para a o alcance da igualdade de gênero.

As metas propostas para este Objetivo (ODM 3) receberam duras críticas, à medida que deixou de mencionar outros obstáculos estruturais de gênero e discriminação:

> Estas últimas incluem a discriminação contra a mulher no direito, como nas leis civis, penais e relativas ao status das pessoas, nas leis que regem as relações de matrimônio e as relações familiares em geral, no direito de propriedade e nos direitos civis em geral, nos direitos políticos e laborais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2010, p. 65).

De acordo com a UNIFEM (2005, p. 6), "existe uma preocupação quanto à fraca representação das obrigações e compromissos de maior alcance consagrados na CEDAW, na Plataforma de Ação

61 Dentre os oito objetivos estabelecidos, identificam-se: Erradicar a pobreza extrema e a fome; Alcançar o ensino primário universal; Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; Garantir a sustentabilidade ambiental; Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

de Pequim e em outros acordos regionais ou mundiais". Também Lakshmi Puri, diretora executiva interina da ONU Mulheres, esclarece que as metas não seriam suficientes:

> Ao não abordar as causas estruturais da discriminação e a violência contra as mulheres e meninas, o progresso rumo à igualdade se deteve. De todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o que obteve menor progresso foi o ODM 5: reduzir a mortalidade materna. O fato de que este seja o objetivo mais difícil de alcançar é uma prova da profundidade e alcance da desigualdade de gênero (PURI, 2013, s.p.).

Para a Anistia Internacional, para que os Estados consigam alcançar as metas e indicadores do ODM 3, faz-se necessária a adoção de medidas que identifiquem a discriminação de gênero na legislação, políticas públicas:

> [...] incluindo a desagregação de dados por gênero; a identificação e a remoção de barreiras específicas enfrentadas pelas mulheres e meninas na concretização de seus direitos humanos em todos os planos, políticas e programas para acabar com a pobreza; a abolição de leis que discriminam as mulheres e o enfrentamento de práticas tradicionais e normas consuetudinárias que minam os direitos da mulher; a adoção de todas as medidas necessárias para combater a violência de gênero em todas as suas formas e garantir que as mulheres tenham acesso à justiça quando forem sujeitas à violência; o respeito e a promoção do direito da mulher de participar igual e amplamente em todos os níveis do processo de tomada de decisão e na vida pública; e a garantia de que as defensoras de direitos humanos sejam integralmente respeitadas (ANISTIA INTERNACIONAL, 2010, p. 66-67).

Apesar dos desafios e dificuldades postas no âmbito do Objetivo n. 3, à época da conclusão dos ODMs, foram alcançados progressos graduais para a igualdade de mulheres e meninas na educação, emprego e representação política, de maneira geral. Os obstáculos principais observados globalmente se encontram na educação secundária, inclusão no mercado de trabalho e, por fim, no empoderamento político.

De acordo com o relatório de conclusão dos Objetivos do Milênio em 2015, as disparidades de gênero na educação formal encontram-se mais acentuadas no ensino secundário, sendo que apenas uma região, a Ásia Ocidental, alcançou a meta de eliminar as disparidades (ONU, 2015, p. 29).

O progresso na área da educação formal não se refletiu de maneira significativa no trabalho remunerado para as mulheres. Globalmente, as mulheres continuam a receber 24% menos que os homens, sendo que as regiões do sul da Ásia e da África Subsaariana são as que possuem as maiore s disparidades (ONU, 2015, p. 30).

O empoderamento político das mulheres também não alcançou proporções significativas no mundo. O relatório aponta que apenas 16% dos líderes parlamentares são mulheres, e representam apenas 18% de todos os ministros de governos no mundo (ONU, 2015, p. 31).

Se for realizado um recorte espacial para o cenário brasileiro, observar-se-á que, no quesito empoderamento político, as mulheres ficaram muito aquém da perspectiva global: enquanto representavam 51,7% do eleitorado brasileiro, mantiveram uma baixa representatividade nos campos políticos nacionais.

Para o relatório ODM-Brasil de 2014, desde 1994, o percentual de mulheres no Poder Legislativo encontra-se abaixo da média global. “Na Câmara de Deputados, a participação feminina não ultrapassa os 9%, e no Senado Federal a situação é bastante semelhante: desde as eleições de 2002, as mulheres respondem por 14,8% do total de senadores eleitos” (IPEA, 2014, p. 59).

No âmbito do Poder Executivo e Judiciário, a porcentagem de mulheres tinha uma relativa melhora: no Poder Executivo, elas representaram 45,9% da força de trabalho, bem como 43% dos cargos de confiança, e no Poder Judiciário, passaram de 17,5% dos cargos em 2009 para 20% em 2014, mantendo-se apenas duas mulheres entre os 11 ministros no Supremo Tribunal Federal, posto mais alto da respectiva casa.

Comparativamente, conforme o relatório do Fórum Econômico Mundial, em um ranking geral formado por 144 países, o Brasil ficou localizado em 79° lugar. Foram constatadas como as principais áreas de disparidades de gênero no Brasil, o empoderamento político das mulheres (onde o Brasil ocupa o 86° lugar) e a participação econômica e oportunidades (onde o país ocupa 91° lugar) (WORLD ECONOMIC FORUM, 2016, p. 24).

Dessa forma, infere-se, durante o período de conclusão da Agenda de Desenvolvimento do Milênio, a presença de desigualdades substanciais para a equidade entre os sexos, em âmbito internacional e nacional, não refletindo a finalidade central da Declaração do Milênio de oportunizar iguais oportunidades para homens e mulheres.

3. A NOVA AGENDA GLOBAL PARA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As pendências constatadas pelos ODMs transformaram-se, atualmente, em novas metas, agora correspondentes aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), cujo lapso temporal para concretização restou definido entre os anos 2015-2030.

Compreendeu-se que para alcançar o objetivo específico de igualdade entre homens e mulheres, faz-se necessária a adoção de medidas que erradicam as barreiras estruturais de gênero existentes. A importância de tal reconhecimento é visualizada quando depreende-se que, dos 17 objetivos propostos, para 2030, apenas três deles não mencionam a mulher em suas metas (quais sejam, o ODS 12,

referente à produção e consumo; o ODS 14, relacionado à vida na água, e o ODS 15, que diz respeito aos ecossistemas e vida terrestre).

Concretizar a igualdade entre os gêneros atualmente, mais do que reforçar a igualdade formal já reconhecida juridicamente, compreende a necessidade de garantir que mulheres e meninas gozem de igualdade de acesso à educação de qualidade, recursos econômicos e participação política, em igualdade de oportunidades com os homens.

A série de metas para a promoção da igualdade de gêneros e empoderamento de mulheres e meninas, elencadas na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ODS-5), incorporou os compromissos já existentes realizados pelas Conferências Mundiais de Direitos Humanos e dos Direitos para Mulheres da década de 90, bem como as questões pendentes na Agenda do Milênio, como uma ação conjunta para o respeito aos direitos humanos das mulheres.

Nesse sentido, estabeleceu a Agenda 2030 como metas para a Igualdade e empoderamento de meninas e mulheres, no âmbito do ODS 5, a necessidade de eliminação da discriminação contra mulher, violência e práticas nocivas e mutilações genitais femininas; a valorização do trabalho doméstico não remunerado e compartilhamento da responsabilidade com o lar, a garantia de participação plena e em iguais oportunidades nas esferas de decisão, bem como medidas voltadas ao acesso universal à saúde sexual e reprodutiva:

> 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte
> 5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos
> 5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas
> 5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços pú-

> blicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais
> 5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública
> 5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão
> 5.a Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais
> 5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres
> 5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis (ONU, 2015).

Note-se que foi instituída, especificamente, a meta referente à garantia da participação plena e efetiva das mulheres e igualdade de oportunidades para liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política (meta 5.5). O Glossário criado pela ONU para este Objetivo discorreu sobre a "Participação plena e efetiva das mulheres e igualdade de oportunidades para a liderança":

> A participação na vida pública, especialmente no campo da tomada de decisões públicas, é uma medida-chave para o em-

> poderamento das mulheres e uma estratégia de promoção da igualdade de gênero. Participar nos assuntos da vida pública é um direito humano e compreende o direito de votar em todas as eleições e em todos os referendos públicos e de ser elegíveis para todos os organismos publicamente eleitos; de tomar parte na formulação da política do Estado e na sua execução, de ocupar empregos públicos e de exercer todos os cargos públicos a todos os níveis do governo; de participar nas organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida pública e política do país. Também compreende a possibilidade de representar os seus governos em âmbito internacional e de participar nos trabalhos das organizações internacionais, bem como o direito à informação, as liberdades de expressão, reunião e associação. Entendendo o papel social do setor privado, ocupar espaços de tomada de decisão e participar ativamente da vida pública também se relaciona com a igualdade de oportunidades no ambiente das empresas públicas e privadas para alcançar posições de chefia e alto nível executivo (ONU, 2016, p. 19).

A extensão da meta, proposta pelo Glossário, demonstra que proporcionar a participação plena da mulher nos postos de decisão política, e na vida pública, compreende um direito humano não apenas relacionado ao direito de votar, mas também de ser elegível; Ainda, de tomar parte na formulação de políticas do Estado, ocupar empregos ou cargos públicos, em todos os níveis de governo, bem como a possibilidade de representar seu país nacional e internacionalmente, o que, por sua vez, acarreta uma estratégia não apenas de promoção de igualdade entre os gêneros, mas de empoderamento.

O reconhecimento da igualdade de gênero na política como parte essencial no alcance do desenvolvimento sustentável, bem como o estabelecimento de uma meta específica para cumprimento pelos países, proporciona a implementação de políticas voltadas à área em questão, e ainda a produção de dados e monitoramento dos avanços, e ações, em busca do cumprimento dos indicadores propostos.

Por fim, com relação especificamente à meta 5.5 da Agenda 2030, é preciso realizar especial destaque à iniciativa da ONU MULHERES "por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero", se alinhando aos princípios e finalidades da Agenda de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A iniciativa corresponde às metas globais de desenvolvimento sustentável, e entende que construir um Planeta 50-50 é imprescindível para a humanidade, sendo que as ações a serem adotadas dependem da mobilização de todos – sociedade civil, organizações governamentais e não governamentais, empresas, universidades – para superação das desigualdades de gênero.

Decorre da iniciativa da ONU MULHERES a proposta de Democracia Paritária apresentada pelo Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino). O Parlatino, ou Parlamento Latino -Americano e Caribenho, é um organismo regional integrado pelos países da América Latina e Caribe, estabelecido por meio do Tratado firmado em Lima (Peru) em 1987, e assinado pelo Brasil e pelos demais países da região latino-americana e caribenha.

No ano de 2013, o Parlatino aprovou uma Resolução reafirmando o compromisso com a igualdade substantiva entre homens e mulheres e comprometeu-se a elaborar um Marco Normativo que reconhecesse a paridade política feminina como força-chave para a democracia.

Em 2014, a ONU MULHERES elaborou o documento "Guia de Empoderamento Político das Mulheres: Marco para a Ação Estratégica na América Latina e Caribe, 2014-17", que veio a incluir um marco normativo internacional e regional dos direitos políticos femininos, a partir de cinco áreas de atuação principais:

> Promoção da democracia paritária por meio de ações afirmativas;
> ii. Integração da perspectiva de gênero nas políticas públicas e instituições;

> iii. Fortalecimento das lideranças das mulheres;
> v. Compromisso dos partidos políticos com a igualdade substantiva entre homens e mulheres; e
> v. Eliminação da discriminação e dos estereótipos sexistas, na mídia e nas tecnologias de informação e comunicação e o enfrentamento à violência política (PARLATINO; ONUMULHERES, 2014, p. 5-6).

O Marco Normativo, elaborado em 2014 a partir do Encontro Parlamentar: Mulheres, Democracia paritária, realizado com a colaboração da ONU MULHERES, e do Fórum Nacional de Mulheres de Partidos Políticos do Panamá (FONAMUPP), foi aprovado pela Assembleia Geral do Parlatino em 2015, e veio a estabelecer um modelo de democracia na qual a igualdade material e substantiva entre homens e mulheres constitui o eixo estruturante para um Estado Democrático de Direito Inclusivo.

A elaboração do Marco Normativo para a Democracia Paritária contou com a presença de 173 participantes, dentre eles, mulheres de redes políticas do Brasil e de outros países da região, além de representantes de organismos internacionais como ONU, PNUD, CIM/OEA, Banco Interamericano, entre outros (PARLATINO; ONU MULHERES, 2014, p. 10).

Seu objetivo principal é "orientar os Estados membros do Parlamento Latino-americano (PARLATINO) na adoção de medidas, institucionais e/ou políticas, que promovam e garantam a consolidação gradual da Democracia Paritária como meta na região" (PARLATINO, ONU MULHERES, 2014, p. 23).

O Marco Normativo para a Democracia Paritária mostra-se relevante por reconhecer os demais documentos internacionais como impulsionadores da participação política feminina, em comum acordo com diversas entidades e organismos internacionais, corroboram com a necessidade de implementação de medidas positivas para superação das persistentes desigualdades nos países lati-

no-americanos, que lograram êxitos significativos nos últimos anos para inclusão da mulher nos espaços públicos decisórios.

> Persistem na região fatores estruturais que ainda impedem ou limitam o pleno exercício dos direitos políticos das mulheres. Isso se reflete nas atitudes culturais baseadas em modelos patriarcais, estereótipos sexistas e papéis tradicionais de homens e mulheres, no deficitário empoderamento político e econômico das mulheres ou nos dramáticos dados sobre violência de gênero. Igualmente, observa-se a tendência machista da mídia ou os problemas de conciliação entre a vida familiar e profissional (que afetam majoritariamente as mulheres), entre outras. Os Estados devem assumir sua responsabilidade, pois estão juridicamente exortados, por seus próprios mandatos constitucionais e pelos diferentes instrumentos internacionais, a respeitar, a proteger e a promover os direitos das mulheres (PARLATINO; ONU MULHERES, 2014, p. 18).

A terminologia "democracia paritária" adotada pelo Marco Normativo é definida como "modelo de democracia no qual a igualdade substantiva e a paridade entre homens e mulheres são eixos estruturantes das transformações que assume um Estado responsável e inclusivo" (PARLATINO; ONU MULHERES, 2014, p. 25).

A paridade na representação política, por sua vez, apresenta-se da seguinte forma:

> A paridade na Representação Política reformula a concepção do poder político concebendo-o como um espaço que deve ser compartilhado entre homens e mulheres como premissa da condição humana universal, e que é justificada em uma presença demográfica equilibrada, 50% de mulheres e 50% de homens e, por isso, se entende como 50/50 (PARLATINO; ONU MULHERES, 2014, p. 27-28).

Estabelecidos os princípios e bases formais do Marco Normativo para Democracia Paritária, o documento apresenta diretrizes para um Estado Inclusivo Responsável, deveres dos poderes públicos para com a igualdade, paridade e empoderamento das mulheres, compromissos das mídias e tecnologias de informação, entre outros.

A criação de uma meta de democracia paritária para os países latino-americanos e caribenhos, visando especialmente a igualdade material e substantiva de homens e mulheres, acarreta a reformulação dos contextos de representação e democracia dos Estados, em prol do equilíbrio entre os sexos, em todas as esferas públicas e de decisão.

O documento reafirma os demais compromissos globais com a igualdade de gênero na política e corrobora com a responsabilidade internacional em promover a participação da mulher na política, em iguais condições, não apenas visando o aumento da proporção de mulheres nos espaços decisórios, mas buscando o equilíbrio do poder político entre homens e mulheres, para erradicação dos obstáculos estruturais de gênero e efetivação da democracia.

O Marco Normativo consolida o objetivo global de fortalecer as lideranças femininas nos espaços públicos de decisão, e orienta os países latino-americanos e caribenhos na adoção de medidas específicas para alcance de melhores progressos, em especial mobilizando a sociedade civil e órgãos governamentais e não governamentais para atender a iniciativa global da ONU por um planeta 50-50.

4. O BRASIL E O CUMPRIMENTO DO ODS 5 PARA A IGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA

A Agenda 2030 estabelece que o alcance da igualdade de gênero e empoderamento de meninas e mulheres são essenciais para o progresso em todos os demais Objetivos propostos, sendo imprescindível que estas gozem de iguais oportunidades na vida econô-

mica, política e social em todos os níveis de liderança e tomada de decisões (ONU, 2015).

O Brasil, ao adotar o Plano de Ação da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, ratifica os compromissos assumidos pela Comunidade Internacional para com os Direitos das Mulheres à participação política, em iguais condições com os homens, em todos os níveis de tomada de decisão.

Tal Objetivo vai ao encontro dos próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito, inscritos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, quais sejam a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político.

Faz parte do exercício pleno da democracia a presença da pluralidade de vozes no momento das decisões políticas que afetam toda a sociedade. Ainda, o exercício dos direitos humanos pressupõe o exercício pleno da cidadania. Lafer, em diálogo com o pensamento de Hannah Arendt, esclarece que perder o acesso à esfera do público implica na perda da igualdade: "Aquele que se vê destituído da cidadania, ao ver-se limitado à esfera do privado fica privado de direitos, pois estes só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros" (LAFER, 1988, p. 152).

Dessa forma, conforme aponta Dallari (2004, p. 26), "se todos os seres humanos são essencialmente iguais, ou seja, se todos valem a mesma coisa e se, além disso, todos são dotados de inteligência e de vontade não se justifica que só alguns possam tomar decisões políticas e todos os outros sejam obrigados a obedecer".

A participação na esfera pública e nos processos de tomada de decisão, por sua vez, necessita ocorrer de forma igualitária. O princípio da igualdade, já inscrito expressamente no artigo 5 da Constituição Federal, é requisito imprescindível no âmbito eleitoral e representativo, a medida que, nas palavras de Muñoz, "*no puede existir una elección libre allí donde no haya existido una igualdad de*

oportunidades de entre los competidores electorales a la hora de influir en la formación de la voluntad electoral"[62] (MUÑOZ, 2007, p. 35, apud GOMES, 2019, p. 81).

Para o cumprimento da meta 5.5 do Objetivo n. 5 de Desenvolvimento Sustentável, as contribuições do Estado Brasileiro não apresentaram a eficácia social pretendida. De acordo com o relatório da União Interparlamentar (IPU), em 2019, a média global de mulheres na Câmara Baixa (ou Câmara dos Deputados) era de 24,3% e 24,1% de mulheres na Câmara Alta (ou Senado). (IPU; ONU MULHERES, 2019). Os dados nacionais apontam que o país não alcançou a média global. Em 2014, a participação feminina na Câmara dos Deputados não ultrapassou 9%, e 14,8% no Senado Federal. (IPEA, 2014, p. 59). Após as últimas eleições periódicas de 2018, as mulheres passaram a representar 15% da Câmara dos Deputados e 14,8% do Senado Federal (IPU, 2019).

A sub-representatividade também ocorre no Poder Executivo, "As mulheres representam 45,9% da força de trabalho e 43% dos cargos de confiança." (IPEA, 2014, p. 59). Cumpre destacar, neste âmbito, que, quanto mais elevado o cargo na estrutura de poder, menor era o percentual feminino. Destacou o relatório que "[...] nos últimos três anos, dez dos 39 ministros nomeados são mulheres, 25,6% do total". Atualmente, após a última eleição de 2018, o Brasil passou a contar com 22 Ministérios, sendo apenas dois deles chefiados por mulheres.

Também registrou o documento que, no Poder Judiciário, enquanto ministras de Tribunais Superiores, as mulheres passaram de 17,5% de ocupantes dos postos, em 2009, para 20%, no ano de 2014, apresentando ligeiro crescimento. Dados atualizados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontam que a participação feminina na magistratura, de forma geral, ainda é baixa (38,8% em 2018).

62 "não pode haver eleições livres onde não tenha havido igual oportunidade entre os competidores eleitorais quando se trata de influenciar a formação da vontade eleitoral" (tradução própria).

No âmbito legislativo, o país adota, desde 1995, uma legislação especial implementando cotas de gênero para ingresso na política. Sua redação foi modificada ao longo do tempo, sendo que, atualmente, conta com a redação proposta pela Lei n. 12.034/2009 (também conhecida como minirreforma eleitoral), responsável por estabelecer o percentual mínimo de 30% de candidaturas por sexo por partido ou coligação, bem como pela determinação de utilização de 5% do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, além de determinar que 10% do tempo de propaganda partidária será utilizada para promoção e difusão da participação política feminina brasileira.

No contexto atual de eleições periódicas, a percentagem de mulheres eleitas como titulares de cargos políticos ainda é baixa. Nesse sentido, destaque-se que na última eleição realizada em 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) registrou 2767 candidaturas femininas (32,2%) dentre o total de 8588 candidatos registrados para a Câmara dos Deputados, sendo eleitas, no entanto, apenas 77 mulheres.

Para o Senado, registrou o TSE 63 candidaturas femininas concorrendo ao pleito, dentre o total de 358 candidatos (um percentual de 17,5%). Foram eleitos para ocupar os cargos 7 mulheres e 47 homens (12,96%). Os dados foram extraídos tanto do site do Tribunal Superior Eleitoral e do Sistema de Informações Eleitorais da Câmara dos Deputados - SIELE (BRASIL, 2019)[63].

Os dados apresentados, em comparação ao período em que inexistiam cotas ou políticas de fomento ao ingresso da mulher na política são positivos, todavia, demonstram um crescimento lento e

63 De acordo com RANGEL (2014, p. 93), "Como não atuam cotas na seleção de senadoras, percebe-se uma total estagnação no percentual de mulheres eleitas para este cargo – tanto nos pleitos de renovação de 2/3 da Casa quanto nos de 1/3, o percentual de eleitas foi o mesmo: 14,8% do total, com exceção de 1998, quando elas foram ainda menos (7,4%)".

longe do esperado, haja vista que em nenhuma das casas, durante a vigência da lei de cotas desde 1995, houve o alcance do percentual mínimo estabelecido em lei, de 30% de mulheres ocupando cargos como titulares[64].

Apesar da inclusão da respectiva ação afirmativa, sua eficácia social depende da adoção de outras medidas para promoção da participação feminina da política, sob pena de tornar a lei de cotas inócua ante os obstáculos estruturais de gênero no âmbito político. Assim propugnou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

> Sin embargo, las cuotas de género para promover el aumento en la representación numérica de las mujeres deben ir acompañadas de otras medidas para fomentar la participación política sustantiva de las mujeres, promover su inclusión en los espacios partidarios de poder de los Congresos y fomentar que sus intereses estén representados. La Comisión ha tenido conocimiento de que las mujeres, aún cuando tienen una presencia notable en los Congresos, no cuentan con la misma influencia y poder que los legisladores varones y son excluidas de los "bloques" de poder partidistas (CIDH, 2011, p. 24)[65].

64 Em 1994, ano anterior à legislação de cotas, foram eleitas 32 Deputadas Federais, de um total de 185 candidaturas femininas (total de candidatos = 3007). Após, em 2010, registraram-se 1007 candidaturas à Câmara dos Deputados, o que resulta no percentual de 19,4% dos candidatos totais, ou 5.186 candidatos ao todo e 45 eleitas, resultando no percentual de 8,7% do total das 513 cadeiras (RANGEL, 2014).

65 "Sem embargo, as cotas de gênero para promover o aumento na representação numérica das mulheres devem vir acompanhadas de outras medidas para fomentar a participação política substantiva das mulheres, promover sua inclusão nos espaços partidários de poder dos Congressos e fomentar que seus interesses estejam representados. A Comissão tem conhecimento de que as mulheres, ainda quando têm uma presença notável nos Congressos, não contam com a mesma influência e poder que os legisladores homens e são excluídas dos "blocos" de poder partidários". (Tradução Própria)

Aliado às demais desigualdades sociais entre homens e mulheres, nota-se no Estado Brasileiro, o frequente desrespeito do percentual mínimo exigido de candidaturas femininas pelos partidos políticos. O sucesso da ação afirmativa de cotas depende, não somente de seu efetivo cumprimento, mas da adoção de outras medidas conjuntas para promoção da participação feminina da política, desde a difusão de suas candidaturas, aumento do tempo de propaganda eleitoral, entre outros[66].

Tendo em vista a atualidade da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, ainda são escassos os relatórios de progressos e avanços para cada uma das metas propostas aos países. Não obstante, o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, formada por integrantes de organizações não governamentais, movimentos sociais, fóruns e fundações brasileiras, vem realizando o acompanhamento e monitoramento das metas periodicamente, cujos resultados são divulgados a partir do Relatório-Luz anual.

Em 2018, o Relatório Luz do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil recomendou para a Agenda 2030 a necessidade de "Reformar o sistema político e cumprir a legislação eleitoral das cotas de representação por sexo por partido ou coligação e fomentar novas lideranças entre mulheres" (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2018, p. 27). No ano de 2019, recomendou o Relatório Luz (2019, p. 31), a necessidade de "aperfeiçoar mecanismos de compliance para partidos que eventualmente não cumprirem corretamente com as cotas de mulheres em candidaturas oficiais".

É imprescindível lutar contra os retrocessos e incentivar a implementação de novas políticas sobre igualdade de gênero. As

66 Exemplifica-se, nesse sentido, o Relatório Final sobre campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero, realizado pela FGV Direito/SP, sob coordenação de Catarina Helena Cortada Barbieri e Luciana de Oliveira Ramos: "[...] notamos que 44 das 316 coligações/listas não cumpriram com a cota de 30% de candidaturas femininas ao cargo de deputado federal" (BARBIERI; RAMOS, 2019, p. 18).

preocupações com os avanços no âmbito dos direitos das mulheres vêm se amplificando, conforme o recente Relatório Luz de 2019, ao afirmar que o recém-criado Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos não apresentou nenhuma proposta alinhada ao alcance das metas do ODS 5[67].

As dificuldades na esfera política não se encontram apenas no cenário do Poder Legislativo. Atualmente, considerando os dados de 2018, nota-se a sub-representatividade feminina em outros cenários políticos, como na ocupação de postos ministeriais ou em cargos do Poder Executivo.

O relatório IPU e ONU MULHERES (2019) apontou a presença de apenas 2 mulheres no total de 22 ministérios, totalizando 9,1% dos cargos de titularidade feminina. No Poder Executivo, nas eleições de 2018 (TSE, 2018), apenas uma mulher foi eleita governadora, no estado do Rio Grande do Norte.

O cumprimento do ODS referente à Igualdade de Gênero, em especial da meta relacionada à representação política feminina, sob o ponto de vista dos atuais governos democráticos de direito, é imprescindível para a realização dos direitos das mulheres, posto que, conforme assevera de Iris Marion Young:

> A partir de uma determinada perspectiva social um representante coloca certos tipos de questões, relata certos tipos de ex-

67 Consignou o Relatório Luz de 2019 que "O novo governo federal aumentou os desafios já identificados nos RL de 2017 e 2018, e o recém-criado Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, por sua vez, não apresentou ainda nenhuma proposta alinhada ao alcance das metas do ODS 5. Os desafios relacionados ao cumprimento dos direitos das meninas seguem invisibilizados pela ausência de dados desagregados; a violência racial na vida de mulheres e meninas negras se expressa nos dados referentes à violência doméstica, feminicídio e nas violências e homicídios de mulheres trans e lésbicas; nos altos índices de morbidade e mortalidade materna; nas profissões ocupadas e nos rendimentos auferidos; na baixa representação parlamentar e insignificante participação em cargos de poder e decisão (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2019, p. 27).

> periência, retoma uma determinada linha de narrativa histórica ou expressa um certo modo de olhar as posições de outrem. Isso contribui decisivamente para a inclusão de diferentes pessoas no processo de tomada de decisões e chama a atenção para possíveis efeitos das políticas propostas sobre os diferentes grupos (YOUNG, 2006, p. 167-168).

A inviabilização da representatividade feminina e a manutenção de seu afastamento das esferas decisórias públicas, em especial em um regime democrático representativo, impactam diretamente na efetivação de seus direitos humanos:

> Certamente esse déficit histórico de acesso ao poder, reforçado por outros tipos de obstáculos, têm impactos profundos sobre as vidas das mulheres em suas diferentes dimensões. Daí se conclui que estar presente ou se fazer representar é, portanto, crucial para definir políticas de justiça e de equidade de gênero, melhorar a vida das mulheres e influenciar o futuro do país (ARAÚJO, 2011, p. 94).

Iris Marion Young ainda conclui quanto à representação destes grupos:

> Propiciar maior inclusão e influência aos grupos sociais subrepresentados pode contribuir para que uma sociedade enfrente e reduza a desigualdade social estrutural. Uma forma importante de promover maior inclusão de membros dos grupos sociais sub-representados se dá por meio de dispositivos políticos destinados especificamente a aumentar a representação de mulheres, pessoas da classe trabalhadora, minorias raciais ou étnicas, castas desfavorecidas etc (YOUNG, 2006, p. 170).

O alcance de uma das metas propostas também interfere, direta ou indiretamente, nas demais metas estabelecidas para cumpri-

mento da Agenda 2030, forma pela qual torna relevante a adoção de iniciativas de cunho, global, regional e nacional para superação dos contrastes de gênero que ainda interferem na qualidade de vida e exercício de direitos básicos pelas mulheres, em especial à participação na esfera pública da sociedade. Para proporcionar iguais oportunidades na política para a mulher, é preciso adotar medidas concretas para eliminação das barreiras de gênero nos demais aspectos da vida pública e privada. Assim asseverou a ONU, em sua Plataforma de Ação durante a IV Conferência de Pequim:

> A desigualdade no terreno público tem muitas vezes sua origem nas atitudes e práticas discriminatórias e nas iníquas relações de poder entre as mulheres e os homens no seio da família, conforme definidas no parágrafo 30 supra. A iníqua divisão do trabalho e das responsabilidades nos lares, que tem sua origem em relações de poder também desiguais, limita as possibilidades das mulheres de dispor de tempo para adquirir os conhecimentos necessários para participar da tomada de decisões nas instâncias públicas de maior amplitude. Uma repartição mais eqüitativa das responsabilidades entre mulheres e homens não somente proporciona uma melhor qualidade de vida para as mulheres e suas filhas, mas também aumenta suas oportunidades de moldar e formular políticas, práticas e dotações orçamentárias, de forma que os seus interesses possam ser reconhecidos e levados em conta. As modalidades e os esquemas oficiosos de tomada de decisões no nível das comunidades locais, que refletem um espírito predominantemente masculino, restringem a capacidade das mulheres de participar em pé de igualdade da vida política, econômica e social (ONU, 1995, p. 70).

As limitações impostas às mulheres em outras áreas de preocupação, em especial no seio da família e na divisão de trabalho interferem no progresso da mulher no cenário político. No Brasil, a perspectiva de igualdade nas demais áreas correlacionadas aos direitos das mulheres apresenta visão pouco animadora.

Aponta, por exemplo, o Relatório Luz de 2018 a permanente diferenciação salarial, relatando que as mulheres permanecem recebendo, em média, 76,5% dos rendimentos dos homens; a diminuição do orçamento da "Política Para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência", em contraste com o aumento dos registros de denúncias de violência no "Disque 180"[68]; dá destaque à posição do Brasil em número de feminicídios (5° lugar) e 4° lugar em números absolutos de casamentos infantis.

Os ODS representam um plano de ação para o futuro, em prol da sociedade como um todo, revelando como finalidade principal "[...] o intuito de transformação da realidade a partir de medidas práticas, reais e efetivas, com prazos tangíveis, priorizando aqueles que mais necessitam de atenção, sejam estes indivíduos ou Estados" (SILVEIRA; PEREIRA, 2018, p. 927).

O cumprimento da meta específica referente à igualdade de gênero e empoderamento da mulher de forma a garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública, ainda se revela de difícil alcance para o Brasil.

Portanto, a busca pela concretização do ODS n. 5, em especial da meta 5.5, para a igualdade de gênero da mulher na vida po-

68 Apontou o Relatório, especificamente, que "O orçamento da "Política Para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência" caiu 32,5%– de R$ 87,5 milhões em 2016 para R$59,1 milhões em 2017 – enquanto aumentam as denúncias de violências na Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), que teve 140.350 registros. Em relação a 2015, cresceram 54% as denúncias de cárcere privado (cerca de 16,7 registros/dia); 121% as de estupro (média de 16,51 relatos/dia); 69,40% as de exploração sexual; e 67,58% as de abuso sexual. A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos, em 2017, registrou 3.329 denúncias via Central de Atendimento à Mulher. As vítimas do gênero feminino das denúncias via Disque Direitos Humanos (Disque 100) eram: 48% crianças e adolescentes; 64% idosas; 51% portadoras de deficiência; 58% LGBT; 44% negras e de comunidades tradicionais; 28% em situação de rua e 7% encarceradas (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2018, p. 24).

lítica, é de especial relevância ao contexto nacional atual, tendo em vista os preocupantes dados relacionados à sub-representatividade feminina e baixa efetividade das medidas já existentes, à exemplo da legislação de cotas por sexo.

O cumprimento da meta em questão, não apenas em razão do compromisso internacional assumido em prol da Agenda 2030, é objetivo que atende aos fins e princípios da Constituição Brasileira, de forma legitimar as decisões tomadas dentro do Estado Democrático de Direito, promovendo não apenas a inclusão de grupos sub-representados, como também proporcionando o melhor debate de políticas públicas e da justiça social nacional.

5. CONCLUSÃO

É possível observar que as desigualdades de gênero ainda são evidentes em todo o contexto internacional e nacional, e demandam ações positivas e medidas afirmativas de todos os organismos e sociedade para eliminação, como forma de respeito aos direitos humanos e desenvolvimento sustentável das nações.

Neste aspecto, compreende-se que somente mediante o enfrentamento às desigualdades de gênero, distribuição de oportunidades igualitárias e, especialmente, o empoderamento feminino em todas as esferas decisórias, será possível construir uma sociedade mais justa, representativa e igualitária, culminando no desenvolvimento de todos os setores de uma nação.

A preocupação reflete-se na elaboração e construção das Agendas de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas. A execução dos ODMs, que representou para a comunidade internacional um novo mecanismo de cooperação, permitiu constatar diversos obstáculos para efetivação dos direitos fundamentais e desenvolvimento sustentável dos países e paz social.

Refletindo as Conferências Internacionais da década de 1990, a Agenda de Desenvolvimento do Milênio proporcionou avanços

consideráveis no âmbito da educação formal, empoderamento econômico e político, todavia, sem o cumprimento integral das metas propostas, seja no cenário internacional ou nacional.

Os desafios subsistentes transformaram-se em novas metas para os ODS's, concretizados em uma Agenda 2030 mediante o estabelecimento de metas específicas para cada obstáculo subsistente.

O governo brasileiro e o ordenamento interno vêm contribuindo para o alcance das metas da nova Agenda 2030 de forma relativa. No que se refere especificamente ao ODS 5 e à meta 5.5, atinente ao empoderamento político da mulher, as medidas refletem as ações anteriores já adotadas pelo Estado Brasileiro, inclusive atingindo o percentual de mais de 30% de candidaturas femininas em 2018.

Todavia, tal percentual não implicou no aumento significativo do número de eleitas, em âmbito do Poder Legislativo, demonstrando a imperiosidade de outras políticas públicas e medidas conjuntas à política de cotas, inserida no ordenamento desde 1995 e alterada até a minirreforma eleitoral de 2009.

O quadro de representatividade da mulher nas demais esferas também ainda apresenta entraves, não sendo visualizada atualmente, uma perspectiva de cumprimento da respectiva meta ou observância do Marco Normativo para a paridade política, proposta pelo Parlatino.

Proporcionar a igualdade material e substantiva de homens e mulheres em todas as esferas públicas e de decisão acarreta a reformulação dos contextos de representação e democracia dos Estados, permitindo o cumprimento integral dos fundamentos e princípios do Estado Democrático de Direito Brasileiro, em especial relativos ao pluralismo político e soberania popular.

A possibilidade de se fazer representar é essencial na definição de políticas de justiça e de equidade de gênero, que, por conseguinte, acarretam melhorias na vida de meninas e mulheres e influenciam na legitimidade do regime democrático e no futuro do país.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e temas sociais: a década das Conferências*. Brasília: IBRI, 2001. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/livro_lindgren_alves_decada_conferencias_onu.pdf. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

AMARAL, Ana Paula Martins. Evolução do Direito Internacional de uma visão interestatal rumo uma visão antropocêntrica. *In* CANEDO, Márcio Antônio Magalhães; GORDIN, Mara Huebra (Org.). *Relações Internacionais*. Campo Grande: UNAES, 2006.

ANISTIA INTERNACIONAL. Combatendo a exclusão: Por que os Direitos Humanos são essenciais para os ODMs. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 7, n. 12 p. 57-81, jun. 2010. Disponível em: http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/3_19.pdf. Acesso em: 28 nov. 2018.

ARAUJO, Clara. As mulheres e o Poder Político: desafios para a democracia nas próximas décadas. *In*: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline. *O Progresso das Mulheres no Brasil: 2003-2010.* Rio de Janeiro: Cépia; Brasília: ONUMULHERES, 2011. p. 90-136. Disponível em: http://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (Coords.). *Democracia e representação nas eleições de 2018:* campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019). São Paulo: FGV Direito São Paulo 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Sistema de Informações Eleitorais - SIELE*. 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/

deputados/pesquisa/informacoes-eleitorais. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Dados Estatísticos: eleições 2014*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais 2018.* Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais. Acesso em: 01 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Informações e Dados Estatísticos sobre as Eleições 2014.* Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf. Acesso em: 01 ago. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. OEA: OEA/Ser.L/V/II, Doc. 79, 18 de abril de 2011. ISBN 978-0-8270-5667-1. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário.* Brasília: Poder Judiciário; Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/06/42b18a2c6bc108168fb1b978e284b280.pdf. Acesso em: 28 out. 2019.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. *II Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda*

2030 de Desenvolvimento Sustentável: Brasil. 2019. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/09/relatorio_luz_portugues_19_final_v2_download.pdf. Acesso em: 20 set. 2019.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. *Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*: Síntese II. Disponível em: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14577.pdf. Acesso em: 06 ago. 2019.

IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:* Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA: MP, SPI, 2014. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf. Acesso em: 15 jun. 2016.

IPU; ONUMULHERES. *Mujeres en la política: 2017.* Disponível em: https://www.ipu.org/file/2688/download?token=jV_hVwPy. Acesso em: 08 mai. 2018.

IPU; ONUMULHERES. *Mujeres en la política: 2019*. Disponível em: https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019. Acesso em: 10 jun. 2019.

ONU. *Declaração do Milênio*. Nova Iorque: 2000. Disponível em: https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf. Acesso em: 20 dez. 2018.

ONU. *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5:* Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. 2016. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf. Acesso em: 04 jul. 2019.

ONU. *Plataforma de Ação da Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim*. 1995. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 11 jun. 2018.

ONU. *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Nova Iorque: 2015. Disponível em: https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf. Acesso em: 26 nov. 2018.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.* 2015. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 03 mar. 2018.

PARLATINO; ONUMULHERES. *Marco Normativo para consolidar a Democracia Paritária*. 2014. Publicação da versão em português: 2018. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf. Acesso em: 05 jul. 2019.

PURI, Lakshmi. *Um objetivo mundial em matéria de igualdade de gênero, direitos e empoderamento das mulheres*. Publicado em: Organização das Nações Unidas (ONU), 29 mai. 2013. Disponível em: https://nacoesunidas.org/um-objetivo-mundial-em-materia-de-igualdade-de-genero-direitos-e-empoderamento-das-mulheres/. Acesso em: 3 dez. 2018.

RANGEL, Patrícia (Org.). *Série Histórica Mulheres e Eleições: 1996-2012*. Brasília: CFEMEA, 2014. Disponível em: http://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/publicacoes/4460-serie-historica-mulheres-e-eleicoes-1996-2012. Acesso em: 18 jun. 2018.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; PEREIRA, Tais Mariana Lima. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). *Revista Jurídica Cesumar-Mestrado*, v. 18, n. 3, p. 909-931, 2018. Disponível em: http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6942. Acesso em: 06 ago. 2019.

UNIFEM. *Rumo à igualdade de gênero:* CEDAW, Pequim e os ODM. Alemanha: 2005. Disponível em: http://www.cm-penacova.pt/admin/include/download.php?id_ficheiro=4378. Acesso em: 4 dez. 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Gender Gap Report 2016.* Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf. Acesso em: 03 jun. 2018.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, identidade e minorias. *Revista Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67. Acesso em: 11 jun. 2018.

ODS 6 SOBRE A DISPONIBILIDADE E GESTÃO SUSTENTÁVEL DA ÁGUA E DE SANEAMENTO BÁSICO PARA TODOS

Lívia Gaigher Bósio Campello

Pós-Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Doutora em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestre em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito (FADIR/UFMS). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGD/UFMS). Coordenadora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (UFMS/CNPq). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (Fundect/MS). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEDI) desde 2005. Filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) desde 2011. Membro do Conselho Deliberativo do CNPq (2013-2014).

Micaella Carolina de Lucena

Mestre em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande - MS, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" - (CNPq), Campo Grande - MS, Brasil. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), Campo Grande - MS, Brasil.

1. INTRODUÇÃO

A água está no cerne do desenvolvimento sustentável ao integrar o documento "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável", por intermédio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6, que visa assegurar a disponibi-

lidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos. Não se pode esquecer que a água e o saneamento básico são recursos fundamentais para todos os aspectos da dignidade e para o equilíbrio ambiental.

O presente trabalho analisa o ODS 6, uma vez que a água e o saneamento são como direitos humanos e fundamentais para todos os seres vivos, mas que se encontram cada vez mais ameaçados. A temática se justifica pela imprescindibilidade desse recurso para a manutenção da vida e a necessidade de sua proteção para as gerações presentes e futuras.

Dessa forma, destina-se a examinar o acesso universal e equitativo à água e ao saneamento básico na sociedade, considerando a importância da temática para os estudos dos ODS e as principais evoluções normativas. Em seguida, no âmbito do estudo dos ODS, pretende-se verificar como está estruturado o conteúdo legal ligado ao acesso à água e saneamento com base nas cinco dimensões: disponibilidade, qualidade, aceitabilidade, acessibilidade física, acessibilidade econômica.

Em seguida, almeja-se analisar a gestão integrada dos recursos hídricos (GIRH) e da cooperação transfronteiriça dos recursos hídricos compartilhados, uma vez que são metas propostas para se concretizar o desenvolvimento sustentável com base em uma concepção de segurança hídrica.

Com o propósito de alcançar os estudos propostos se utilizará de uma pesquisa exploratória e descritiva. O método aplicado será o dedutivo, partindo de conceitos gerais e buscando sua particularização, com o desenvolvimento do trabalho por intermédio de uma pesquisa bibliográfica, documental e histórica. As fontes utilizadas para a pesquisa serão legislações, doutrinas, monografias, dissertações e artigos científicos.

2. O ACESSO UNIVERSAL E EQUITATIVO À ÁGUA POTÁVEL E SEGURA PARA TODOS OS SERES VIVOS

O acesso à água potável e ao saneamento, em quantidade e qualidade adequadas, são direitos imprescindíveis para a realização da dignidade humana e de todos os seres vivos. Todavia, observa-se que perante a multifuncionalidade da água, esse recurso encontra-se cada vez mais ameaçado. Atualmente, conforme o Programa de Monitoramento Conjunto da OMS e UNICEF, cerca de 2,2 bilhões de pessoas não têm acesso a serviços de água potável seguros[69], 4,2 bilhões de pessoas não têm saneamento básico e 3 bilhões de pessoas carecem de instalações básicas para lavagem das mãos. Vê-se que desde o ano 2000, cerca de 1,8 bilhão de pessoas obtiveram acesso a serviços de água potável, contudo, mesmo com diversos avanços ainda persistem desigualdades na acessibilidade, disponibilidade e qualidade de tais serviços (OMS; UNICEF, 2017, p. 7).

As crianças também sofrem com a falta de saneamento, todo ano cerca de 297 mil crianças com menos de cinco anos morrem com diarreia oriunda da falta de higiene, inclusive associa-se esse fator a outras doenças como cólera, disenteria, hepatite A e febre tifóide (OMS; UNICEF, 2017). Presume-se que até 2025 cerca de 3,5 bilhões de pessoas poderão enfrentar situações de escassez hídrica (IDA, 2010, p. 2).

Importante mencionar que isso se deve em grande parte pela poluição oriunda de diversas fontes como pesticidas, fertilizantes, águas não tratadas e resíduos industriais. As águas subterrâneas também sofrem com a poluição pela contaminação das áreas de recarga ou perfuração de poços clandestinos.

69 Serviços de água tratada são fontes de água potável livre de contaminação e disponíveis, bem como a utilização de banheiros dos quais os resíduos são tratados e descartados com segurança (UNICEF, 2019).

O aumento populacional representa outro fator que acentua a crise da água. O contingente populacional triplicou no século XX, fazendo com que o uso dos recursos hídricos mais que dobrasse desde a década de 1960, aumentando a preocupação acerca da disponibilidade da água perante níveis insustentáveis de consumo. Tem-se como exemplo, a cidade de Chennai, a sexta maior da Índia, que sentiu no ano de 2019 alguns efeitos da escassez hídrica, efeitos que grande parte da Índia ainda enfrentará nos anos seguintes devido à má gestão da água e devido às demandas por água por indústrias e pessoas (World Resources Institute, 2019).

A exemplo no Brasil, o estado de São Paulo vivenciou uma das maiores crises hídricas entre os anos de 2013 e 2015. Nesse período, ressaltou-se a interferência das mudanças climáticas no acesso à água, colocou-se em pauta a ausência de políticas adequadas de gestão e a falta de educação ambiental dos cidadãos, devido a crescente poluição e aumento do desperdício de água. Os baixos índices pluviométricos sobre o estado, notadamente sobre a região da Cantareira, localizada na divisa entre o estado de São Paulo e o de Minas Gerais, afetaram significamente a disponibilidade de seus reservatórios, que possuem a capacidade de produzir 33 mil litros de água por segundo para abastecer em torno de 8,8 milhões de pessoas, dentre as cidades dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, porém tiveram a menor marca da história (MARENGO et al, 2015, p. 34). Com efeito, a economia sofreu fortes impactos, seja no turismo, afetando as áreas às margens dos rios e represas, seja no aumento de tarifas de energia, no aumento dos preços dos alimentos, no comércio e nas indústrias.

Nesse contexto, a água atua como elemento de sustentação dos ecossistemas, vital para a saúde e bem-estar dos seres vivos e cerne para a prosperidade econômica, sendo uma das principais matérias para a produção alimentícia, de bebidas e farmacêutica. Cerca de 70% da água do mundo é utilizada na agricultura, 20% nas indústrias e 10% no abastecimento doméstico. Já no Brasil, 54% é destinado à agricultura, enquanto 17% para as indústrias e 23% para o abastecimento doméstico (SIRVINSKAS, 2018, p. 305).

Nesse sentido, nota-se o aumento no consumo de água devido às mudanças no estilo de vida do ser humano combinado com variações espaciais e temporais na disponibilidade da água, o que tem tornado esse recurso cada vez mais escasso.

O Brasil, responsável por concentrar 12% da reserva de água doce do mundo, ainda vivencia uma dicotomia entre o excesso de água em alguns lugares e a escassez em diversos outros. São reflexos das enchentes e secas que devastam as cidades. Sem olvidar os efeitos que reverberam nos ecossistemas e nas espécies que dependem profundamente da água.

Perante a imprescindibilidade desse recurso para manutenção da vida e a necessidade de proteção tanto para as gerações atuais como futuras, a água está inserida como um dos pilares da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Está prevista no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS 6), com o propósito de garantir a disponibilidade e gestão sustentável da água e do saneamento para todos, além disso está vinculada aos propósitos de outros ODS.

Foi durante a 16ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2015, que os chefes de Estados, dirigentes governamentais, representantes de alto nível das Nações Unidas e a sociedade civil decidiram elaborar o documento "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável" para garantir a prosperidade a toda humanidade, bem como proteger o planeta e reforçar as bases para se alcançar a paz. Assim, nasceu a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com o intuito de transformar a sociedade e direcioná-la para o desenvolvimento sustentável em todos as dimensões. Foram implantados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável totalizando 169 metas, que indicam um processo fundamental de compromisso com a comunidade internacional, bem como a responsabilidade para a concretização dos objetivos.

A importância da temática água e saneamento dentro do contexto dos ODS advém da evolução de debates acadêmicos e políticos sobre ambos ao longo dos anos, principalmente presente em

eventos como conferências da ONU. Com efeito, a água foi tema presente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a Conferência de Estocolmo (1972), passando pela Conferência das Nações Unidas sobre a Água em Mar del Plata (1977), até a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio 92 (1992) e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20 (2012). Foram alguns eventos que relataram a preocupação com a gestão da água, a poluição hídrica e o esgotamento sanitário, bem como levando em consideração a estrutura de governança.

Insta salientar o papel dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) para a elaboração e consecução dos ODS. Isso porque os ODMs foram os primeiros esforços para a criação de um novo diálogo global para elaboração de parcerias, a fim de alcançar determinados objetivos globais. Ocorreu em 2000, no âmbito da ONU, com o apoio de 191 nações, com previsão de término para 2015. A água já estava presente nos ODMs, por intermédio da meta 7 com o objetivo de garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, com foco em abastecimento de água. Nesse aspecto, visava a redução pela metade, até o ano de 2015, da porcentagem da população que não possuía acesso permanente à água potável e saneamento básico. Com os resultados dessa meta, cerca de 1,9 milhões de pessoas passaram a ter acesso a água potável. Em todo o mundo, 147 países cumpriram a meta de fornecer acesso a uma fonte de água potável, 95 países alcançaram a meta de saneamento e 77 cumpriram ambas. A nível mundial, 2,1 milhões de pessoas obtiveram acesso ao saneamento melhorado, a porcentagem de pessoas que defecam ao céu aberto caiu quase pela metade em vista de 1990 (ODM, 2015, p. 7).

Outrossim, foi durante o período de atuação dos ODMs que ocorreu o reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento pela Assembleia Geral da ONU, em 28 de julho de 2010. Nesse sentido, foi declarado que a água limpa e segura e o saneamento básico constituem um direito humano essencial, pressupostos para

o gozo pleno da vida e todos os outros direitos humanos. Dessa maneira, o direito de acesso à água representa um desdobramento do direito à vida, como categoria de direito de terceira dimensão, mas também entendido como direito de primeira dimensão (BONISSONI, 2015, p. 71).

O reconhecimento formal como direito humano foi promovido em instrumentos jurídicos internacionais como: a Declaração Universal de Direitos Humanos[70] (DUDH); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[71] (PIDESC); Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos[72] (PIDCP); Convenção sobre todas as formas de eliminação de discriminação contra a mulher[73] (CEDAW, em inglês); Convenção sobre o direito das

70 Artigo 25: 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

71 Artigo 11: 1. Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida (...). Artigo 12: 1. Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental. 2. As medidas que os Estados-Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar: c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças (...).

72 Artigo 6: 1. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida (...).

73 Artigo 14: 2. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

crianças[74] (CRC, em inglês) e a Convenção sobre o Direito das pessoas com Deficiência[75]. A partir desses documentos, a água potável passou a ser considerada como direito humano decorrente da sua essencialidade para preservação da vida de todos os seres.

Dessa forma, vê-se o importante papel dos ODS na adoção de medidas preventivas, a fim de impedir que a crise hídrica se agrave. Devido à finitude dos recursos de água doce é essencial a adoção de medidas para protegê-los tanto em quantidade quanto em qualidade. E para isso, o combate ao estresse hídrico deve ocorrer alcançando a dimensão da segurança hídrica por intermédio de uma postura mais sustentável na administração e com uma gestão adequada.

3. CONTEÚDO NORMATIVO DO DIREITO À ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO

Devido à crise da água e do saneamento que se intensificou em todo mundo, foi possível vivenciar consequências negativas para a sociedade. Nesse sentido, as organizações de defesa aos direitos humanos se voltaram sobre a questão do acesso e da qualidade para todo o mundo.

No ano de 2002, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), órgão de controle e monitoramento do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotou o Comentário Geral nº 15 sobre o direito humano

74 Artigo 24: 1. Os Estados-Partes reconhecem o direito da criança de gozar do melhor padrão possível de saúde e dos serviços destinados ao tratamento das doenças e à recuperação da saúde. Os Estados Partes envidarão esforços no sentido de assegurar que nenhuma criança se veja privada de seu direito de usufruir desses serviços sanitários.

75 Artigo 25: Os Estados-Partes reconhecem que as pessoas com deficiência têm o direito de gozar do estado de saúde mais elevado possível, sem discriminação baseada na deficiência. Os Estados-Partes tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso a serviços de saúde, incluindo os serviços de reabilitação, que levarão em conta as especificidades de gênero.

à água. Os comentários gerais atuam como interpretações oficiais do PIDESC, explicando os conteúdos relacionados aos direitos humanos e contribuindo para o monitoramento dos Estados. Vê-se que os direitos humanos à água e ao saneamento são derivados dos dispositivos do PIDESC e do direito internacional consuetudinário.

O direito humano à água e ao saneamento são necessários para a concretização de outros direitos humanos, como o direito à moradia, a um nível adequado de vida, à saúde física e mental, à vida e à dignidade em geral. Reconhecidos formalmente em julho de 2010 pela Assembleia Geral da ONU, em 2013, tanto a Assembleia Geral da ONU quanto o Conselho de Direitos Humanos reafirmaram consensualmente o reconhecimento desses direitos.

Outros valores, de igual forma, associam-se ao conceito, como a solidariedade, democracia, equidade, cidadania e desenvolvimento. Estes valores e os estímulos à capacitação da sociedade para alcançar seus direitos alinham-se com outros princípios de direitos humanos como participação social, responsabilidade, transparência e não discriminação (NEVES-SILVA; HELLER, 2016, p. 1862).

Nesse sentido, o direito internacional em matéria de direitos humanos obriga os Estados a trabalharem para alcançar o acesso universal à água e saneamento sem discriminação alguma, dando prioridade aos mais necessitados. Para esse fim, o conteúdo normativo dos direitos humanos à água e saneamento abrange as seguintes dimensões: disponibilidade, qualidade, aceitabilidade, acessibilidade física e acessibilidade econômica (WWP, 2019, p. 2).

Sobre a disponibilidade, é importante que a água seja suficiente e contínua para uso doméstico, uso em edifícios públicos e em locais de trabalho com base nos requisitos de segurança e limpeza, em quantidades suficientes. Para uso doméstico a água deve estar disponível para consumo, higiene pessoal, para preparar alimentos, lavar roupas, louças e limpeza. Importante frisar que o enquadramento dos direitos humanos se abstém de fornecer um valor absoluto sobre a quantidade de água suficiente por pessoa, uma vez que

tais dados variam conforme o contexto de cada sociedade, contudo, a OMS recomenda 50 litros de água por pessoa por dia (BOS, 2017, p. 18). Esse nível de disponibilidade não pode ser aplicado em áreas de escassez hídrica prolongada durante uma parte ou em todo ano. Nessas condições recomenda-se que o uso da água seja destinado especialmente para o consumo humano e doméstico. No mesmo sentido, a disponibilidade acerca de instalações sanitárias em número suficiente e segura para todos, em todos os lugares, seja em residências, locais de trabalho ou locais públicos. Para isso, cabe às autoridades públicas e entidades reguladoras a responsabilidade em estabelecer um quadro de medidas vinculantes que garantam instalações sanitárias seguras (BOS, 2017, p. 25).

No tocante à qualidade, entende-se que toda água para consumo humano deve ser livre de agentes patogênicos e níveis tóxicos de produtos. Os planos de segurança da água enfatizam a otimização de recursos financeiros e humanos disponíveis para o benefício da maioria das pessoas por intermédio do fornecimento de água segura para consumo humano (BOS, 2017 p. 21). Portanto, atingir a Meta 6.1 dos ODS, significa estender os serviços para 844 milhões de pessoas que ainda não possuem serviço de água e melhorar progressivamente a qualidade da água para 2,1 bilhões de pessoas que não possuem acesso em suas residências. Nas áreas onde a população ainda carece de serviços de abastecimento de água potável, o objetivo inicial é proporcionar fontes melhores de água e a redução no tempo gasto na coleta dessa água, notadamente para as mulheres e meninas. Outro fator importante para a concretização do acesso universal é a instauração de método comum para avaliar o preço acessível desse recurso, uma vez que o pagamento não pode ser um obstáculo para o acesso (ONU, 2018, p. 4).

As instalações sanitárias devem ser seguras e evitar contato humano com insetos e dejetos. Mulheres e meninas requerem instalações que permitam sua higiene pessoal, com eliminação de produtos menstruais. Garantir qualidade no saneamento, é o mesmo que promover educação sobre higiene para que a população possa usar

instalações sanitárias de forma cada vez mais higiênica (ONU, 2014, p. 35). De igual modo, a qualidade e eficácia da gestão das águas residuais são fundamentais para minimizar potenciais impactos ao meio ambiente, à saúde pública e ao bem-estar humano. E, embora parte dessas águas residuais domésticas e industriais sejam tratadas *in loco*, existem poucos dados sobre suas avaliações. O monitoramento confiável da qualidade da água é importante para priorizar investimentos, e avaliar as situações dos ecossistemas para proteção ou recuperação em determinadas situações (ONU, 2018, p. 4).

A aceitabilidade de quaisquer serviços de água deve levar em conta o aspecto, o sabor e o odor da água, para que sejam aceitáveis conforme a ecologia, cultura, educação e experiência de cada região. Dessa maneira, não há como criar um parâmetro de aceitabilidade, uma vez que as propriedades estéticas não estão associadas a segurança da água, podendo uma água contaminada ser incolor, insípida e inodora (BOS, 2017, p. 22). No âmbito do saneamento, as instalações e infraestruturas sanitárias precisam ser bem geridas, até mais dos que os serviços de abastecimento de água, uma vez que a aceitabilidade das instalações sanitárias possui fortes conotações culturais (BOS, 2017, p. 26). A aceitabilidade tem implicações no tocante à dignidade e à privacidade, por isso essenciais para a concretização dos direitos humanos.

A água deve além de estar disponível, ser acessível fisicamente especialmente para crianças, idosos e deficientes que enfrentam dificuldades específicas. A distância entre a residência ou o local de trabalho e o ponto de abastecimento deve permitir o acesso de todos. Para isso, é necessário um sistema doméstico de abastecimento confiável de água, por intermédio de uma torneira ou fonte, a menos de 100 metros ou cinco minutos de tempo de recolha total, em horários específicos de cada dia. Claro que um abastecimento contínuo, em muitos casos, pode não ser imediatamente viável, contudo, é requisito um abastecimento contínuo a longo prazo para que se possa alcançar um serviço sustentável dentro dos limites apresentados pelos recursos hídricos. No caso de abastecimento a partir

de poços não é tecnicamente viável acesso a menos de 100 metros, entretanto, o tempo de recolha não pode ultrapassar trinta minutos (BOS, 2017, p. 22).

Da mesma maneira, os serviços públicos de saneamento devem ser acessados por todos, sem qualquer tipo de exceção, inclusive as medidas de acesso devem assegurar a segurança física da população contra o assédio e agressão, especialmente à noite. A prestação de acesso às instalações sanitárias nas escolas requer maior atenção, principalmente no tocante às questões de gênero. Isso porque a ausência de instalações distintas para meninas e meninos infringe o direito à educação, uma vez que dificultam o comparecimento frequente das meninas (BOS, 2017, p. 27).

E, por fim, a acessibilidade econômica significa que as instalações e serviços de água devem ser comercializados a um preço acessível a toda população. Trata-se de um assunto muito complexo, pois os direitos humanos não requerem que os serviços sejam fornecidos gratuitamente, uma vez que tais serviços de fornecimento de água são baseados em uma recuperação sustentável dos custos e necessitam de recursos financeiros para apresentar um bom trabalho, bem como para a manutenção e substituição de determinados recursos. Contudo, não há um parâmetro para acessibilidade econômica dos serviços de água, saneamento e higiene, o que existe são sugestões de agências de desenvolvimento ao entenderem ser razoável o pagamento de 3 a 5% do rendimento familiar para esses serviços, conforme a prática do Banco Mundial. Do mesmo modo, tal critério pode ser questionado no âmbito dos direitos humanos, pois não se leva em consideração as desigualdades de rendimento e diferenças contextuais a nível do poder de compra (BOS, 2017, p. 23). Além disso, há maior destaque na acessibilidade econômica dos serviços de saneamento do que dos serviços de abastecimento de água, visto que o saneamento não é muitas vezes considerado prioridade comparado à água, alimentos e medicamentos (BOS, 2017, p. 28).

Destarte, para o alcance progressivo e universal dos direitos humanos, cabe ao Estado a responsabilidade do melhoramento em nível geral dos conteúdos normativos a fim de proporcionar qualidade de vida tanto para as gerações presentes quanto futuras. Nesse sentido, o Estado também deve atuar na proteção da população marginalizada e desfavorecida que sentem primeiro as consequências da violação aos direitos humanos.

Ainda de acordo com Comentário Geral nº 15 sobre direito humano à água, todos os direitos humanos impõem três obrigações aos Estados: respeitar, proteger e promover os direitos humanos (ONU, 2014, p. 26). No que diz respeito a obrigação de respeitar, os Estados não podem impedir o direito da sociedade de gozar os direitos humanos; a obrigação de proteger do Estado se firma no impedimento de qualquer ameaça ou lesão ao direito humano e a obrigação de promover os direitos humanos se fundamenta na obrigação do Estado de garantir as condições necessários para que os direitos humanos sejam garantidos.

4. CONCLUSÃO

O Brasil é detentor de cerca de 12% da reserva de água doce do mundo, porém ainda vivencia uma dicotomia entre o excesso de água a escassez em determinados lugares, sem olvidar os efeitos que tais problemas ambientais refletem nos ecossistemas e nas espécies que dependem profundamente da água. Por isso, o ODS 6 visa assegurar o desenvolvimento sustentável tanto em caráter ambiental, social quanto econômico.

Para tanto, a Agenda 2030 apresenta um conteúdo normativo com o propósito de garantir o direito humano à água e saneamento, bem como de concretizar planos de gestão e incorporar métodos de cooperação entre os Estados. Desde início das pautas internacionais sobre água até o reconhecimento formal do direito humano à água e saneamento, vê-se uma mudança no clima, com o surgimento e

aumento da crise hídrica, por isso é imperioso proteger esse recurso e garantir um acesso de qualidade para todos os seres vivos.

O direito humano à água e ao saneamento são necessários para a concretização de outros direitos humanos, como o direito à moradia, a um nível adequado de vida, à saúde física e mental, à vida e à dignidade. Nesse sentido, o ODS 6 preocupa-se em disponibilizar a água e saneamento suficientes, de qualidade, mediante os critérios de aceitabilidade, de fácil acesso físico e que seja economicamente viável à população. São dimensões delicadas que compete aos Estados a responsabilidade de melhorar os conteúdos normativos a fim de proporcionar qualidade de vida tanto para as gerações presentes quanto futuras.

Nesse contexto, para assegurar todos os direitos visa-se uma política de GIRH capaz de construir uma ferramenta de enfrentamento aos problemas ambientais, com uma gestão intersetorial, ressaltando a importância do uso múltiplo da água; com o desenvolvimento de um ambiente habilitador da gestão; com a descentralização e participação de diversos atores; e com a criação de uma infraestrutura institucional, e um sistema de informações sobre os recursos hídricos compartilhados. Contudo, ainda é possível observar grandes desafios, como: a falta de vontade política, assimetrias entre estruturas legais, institucionais e administrativas, falta de capacidade financeira, humana e técnica, falta de disponibilidade de dados, especialmente em relação aos aquíferos transfronteiriços.

Portanto, com a educação em matéria ambiental tem-se uma importante ferramenta de diálogo e cooperação. Com base na meta 6.5 do ODS 6, a cooperação é capaz de transmitir valores mais solidários para a promoção de uma GIRH e, consequentemente, promover uma governança hídrica, ao considerar a água como um bem público e a participação social como um elemento central e inovador para se concretizar as metas de gestão.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Catarina de. *Manual prática para a realização dos direitos humanos à água e saneamento*. Livreto 1: Introdução. Human rights to water and sanitation, Portugal, 2014, 44 p. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Handbook.aspx. Acesso em: 15 dez. 2019.

BONISSONI, Natammy. *O acesso à água potável como um instrumento para o alcance da sustentabilidade*. 1 ed. Florianópolis: Empório do direito, 2015.

BOS, Robert. *Manual sobre os direitos humanos à água potável e saneamento para profissionais*. Londres: IWA Publishing, 2017, 100 p. Disponível em: https://iwa-network.org/wp-content/uploads/2017/12/9781780408750.full_.pdf. Acesso em 24 nov. 2019.

BRASIL. *Caderno ODS*: ODS 6 Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos e todas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019, 40 p.

FREITAS, Erica Patrícia Moreira de.; BRASIL, Deilton Ribeiro. Garantia dos direitos de acesso para uma efetiva democracia ambiental. *In*: *Meio Ambiente e Desenvolvimento*: Os 25 anos da Declaração do Rio de 1992. CAMPELLO, L. G. B.; SOUZA, M. C. A. de; SANTIGO, M. R. (coord.). 1. Ed. São Paulo: IDG, 2018.

IDA. *Water Resources*: improving services for the poor. Washington: The World Bank, 2010, 24 p. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/266031468321887020/IDA-at-work-water-resources-managing-a-scarce-shared-resource. Acesso em: 01 dez. 2019.

MARENGO et al. A seca e a crise hídrica de 2014-2015 em São Paulo. *Revista USP*, São Paulo, n. 106, jul./set., 2015, p. 31-44. Disponível em: www.academia.edu. Acesso em: 08 abr. 2020.

MMA. *Curso Água e Educação Ambiental*. Módulo 3 – Educação Ambiental e participação. 2019. 57 p. Disponível em: http://ead.mma.gov.br/mod/page/view.php?id=71. Acesso em: 20 abr. 2019.

NEVES-SILVA, Priscila; HELLER, Léo. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. *Ciência & Saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1861-1870, jun. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000601861&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 dez. 2019.

OMS; UNICEF. *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017* (Joint Monitoring Programme – JMP), 2017, 140 p. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/1-em-cada-3-pessoas-no-mundo-nao-tem-acesso-agua-potavel-dizem-unicef-oms. Acesso em 24 nov. 2019.

ONU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio.* 2015, 75 p. Disponível em: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/default.aspx. Acesso em: 15 nov. 2019.

ONU. *Relatório-síntese 2018 sobre Água e Saneamento*. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6. Resumo Executivo. 2018, 16 p. Disponível em: http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/about-this-office/single-view/news/un_alerts_that_the_world_is_off_track_to_achieve_the_water_a/. Acesso em: 10 nov. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, 380 p.

SCHULER, A. E.; LIMA, J. E. F. W.; CRUZ, M. A. S. Gestão integrada dos recursos hídricos. *In*: SILVA, M. S. L. da; MATTHIENSEN, A.; BRITO, L. T. de L.; LIMA, J. E. F. W.; CARVALHO, C. J. R. Água e saneamento: contribuições da Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, 2018. p. 50-60. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1091806/gestao-integrada-de-recursos-hidricos. Acesso em: 15 dez. 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 819 p. E-pub.

VILLAR, P. C. *Aquíferos transfronteiriços*: governança das águas e o Aquífero Guarani. Curitiba: Juruá, 2015. E-book.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. *Como uma cidade propensa a inundações fica sem água? Por dentro da crise do dia zero de Chennai.* Disponível em: https://www.wri.org/blog/2019/06/how-does-flood-prone-city-run-out-water-inside-chennai-day-zero-crisis Acesso em: 22 nov. 2019.

WWP (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de la UNESCO). *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019*: No dejar a nadie atrás. París, UNESCO, 2019, p. 213.

SANEAMENTO BÁSICO NA AGENDA 2030: CONTEXTO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Anna Beatriz Savioli

Advogada em São Paulo
Mestre e Doutoranda em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo

Lídia Maria Ribas

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora permanente do Programa de Mestrado em Direito Humanos da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)

1. INTRODUÇÃO

No processo de desenvolvimento regional, a ampliação e o aprimoramento dos serviços públicos de saneamento básico são decisivos para diminuir as desigualdades regionais e para fins do cumprimento das metas de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030. Assim, compreende-se que um dos grandes desafios é articular os distintos interesses públicos e superar gargalos de infraestrutura, com o apoio dos principais instrumentos jurídicos brasileiros previstos no ordenamento, quais sejam: parcerias interfederativas, parcerias com o setor privado e políticas de fomento.

Desta forma, o artigo foi estruturado nas recentes contribuições teóricas que tratam o tema, num contexto de sustentabilidade, destacando o saneamento básico e os instrumentos jurídicos direcionados às parcerias para aprimoramento e ampliação dos níveis de atendimento.

Foi adotado o método dedutivo, por meio do qual se analisa a possibilidade da realização de parcerias como forma pela qual a meta

de universalização dos serviços pode ser estruturada, considerando as alternativas jurídicas previstas no ordenamento brasileiro e em face das dificuldades inerentes às desigualdades regionais . A técnica de pesquisa utilizada é a documentação indireta, por meio da pesquisa bibliográfica e documental.

O que se pretende é estimular a reflexão, problematização e compreensão acerca da ampliação e o aprimoramento dos serviços públicos de saneamento básico, sob a perspectiva das desigualdades regionais existentes no país, para fins do cumprimento das metas de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 e a importância das parcerias para a execução de políticas públicas a eles direcionadas.

2. BREVES APONTAMENTOS SOBRE O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO: DESIGUALDADE ECONÔMICA E DISPARIDADES REGIONAIS

A preocupação com a preservação do meio ambiente e sua relação com os fatores atinentes ao desenvolvimento econômico já permeia o cenário internacional há muitos anos. A introdução do conceito de desenvolvimento sustentável nos debates sobre meio ambiente, entretanto, somente ocorreu em 1986, com elaboração do Relatório Brundtland (também denominado "*Nosso Futuro Comum*"), a partir do qual se concebeu uma perspectiva de complementaridade entre as distintas facetas do desenvolvimento, abrangendo o crescimento econômico, a inclusão social e a proteção ambiental[76]:

76 Nesse sentido, o relatório ressalta: "*8. There has been a growing realization in national governments and multilateral institutions that it is impossible to separate economic development issues from environment issues; many forms of development erode the environmental resources upon which they must be based, and environmental degradation can undermine economic development. Poverty is a major cause and effect of global environmental problems. It is therefore futile to attempt to deal with environmental problems without a broader perspective that encompasses the factors underlying world poverty and international inequality*." In WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oslo, 1987, p. 25. Disponível

Desde então, pautadas sobre esse viés tríplice, diversas iniciativas foram propostas com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável. A mais recente delas foi instituída em 2015, a partir da instituição pela Organização das Nações Unidas de uma agenda de metas relacionadas ao atingimento do desenvolvimento sustentável até 2030 ("Agenda 2030").

Dentre os 17 objetivos instituídos, destaca-se a meta de alcance ao acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos, com o enfoque no fortalecimento e participação de iniciativas locais (item 6b).

Em âmbito nacional, apesar dos grandes avanços experimentados pelo setor nas últimas décadas, em especial com a retomada dos programas e políticas públicas a ele relacionadas, os desafios atinentes à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico se mantêm não apenas atuais, como gravosos, impactando usuários, Administração Pública e os agentes setoriais.

Com efeito, dispõe a Lei Federal n. 11.445/2007, como um dos princípios fundamentais, a universalização de acesso ao saneamento básico, assim compreendida como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios (artigo 2, I e artigo 3, III). Em linha com a meta definida na Agenda 2030, o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB definiu, como metas gerais a serem atendidas até 2033: (i) quanto à água, o abastecimento de 99% dos domicílios urbanos e rurais por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna e (ii) quanto ao esgotamento sanitário, o percentual de 92% dos domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários[77].

---

em: http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf. Acesso em: 21 maio 2017.

77 O Plano Nacional de Saneamento Básico foi aprovado pelo Decreto n. 8.141 e pela Portaria n. 171, de 09 de abril de 2014, de 5 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/saneamento/plansab. Acesso em 20.06.2019.

A preocupação com a ampliação do acesso nem poderia ser diferente. O saneamento básico, longe de ser um fim em si próprio, representa efetivamente um meio para viabilização e garantia de outros direitos sociais, protegidos constitucionalmente, como a saúde e a dignidade da pessoa humana.

A superação dos gargalos relacionados à implantação concreta da infraestrutura setorial e à melhoria da qualidade dos serviços, para além das tradicionais dificuldades relacionadas ao alto custo dos investimentos, à tendência à concentração dos serviços e às particularidades geográficas de distribuição dos recursos naturais, enfrenta, porém, no Brasil, dificuldades adicionais. Isso decorre – não apenas, mas em grande medida – das desigualdades sociais, econômicas e geográficas existentes nas distintas regiões de um país com tamanha extensão territorial.

De fato, um dos maiores desafios quanto ao acesso ao saneamento se encontra nas disparidades regionais, que se revelam tanto em termos de concentração econômica e discrepância de índices sociais e de renda, os quais afetam, sobretudo, as regiões norte e nordeste do país[78], mas também em virtude das longas distâncias que permeiam o processo de urbanização em referidas regiões, o que também dificulta o compartilhamento de infraestrutura.

Somam-se, ainda, novos desafios sobre os quais o setor, até então, não havia se debruçado com detalhe. Em primeiro lugar, tem-se a preocupação com a necessidade de introdução dos serviços às populações ditas tradicionais, assim compreendidas as comunidades quilombolas, as reservas extrativistas e as comunidades indígenas, cujo acesso e prestação requerem uma cautela especial em termos de procedimentos e forma pela qual o saneamento básico

78 De acordo com estudo promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada o déficit no setor de saneamento básico se encontra diretamente relacionado ao perfil de renda dos consumidores. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ipeacaixa/premio2006/docs/trabpremiados/IpeaCaixa2006_Profissional_MH02_tema01.pdf. Acesso em: 29/06/2019.

deve ser incorporado. Em segundo lugar, tem-se o acesso à população rural, a qual, até então, havia sido negligenciada dos planos nacionais de saneamento, e que impõe reflexões quanto à necessidade de conjugação de esforços para sua viabilização, em especial em decorrência da distância e, muitas vezes, impossibilidade de custeio das infraestruturas necessárias para a prestação dos serviços pelas populações rurais.

Todos os desafios acima apresentados dialogam, em última instância, com uma noção essencial ao conceito de federação brasileira, consistente justamente na necessidade de repensar o setor sob o contexto da regionalização e da cooperação interfederativa.

Diante desses desafios, o presente trabalho tem por objetivo analisar a forma pela qual a meta de universalização dos serviços pode ser estruturada considerando as alternativas jurídicas previstas no ordenamento brasileiro e em face das dificuldades inerentes às desigualdades regionais.

Para tanto, primeiramente, no item II, é abordada a questão das competências federativas, dividida em dois momentos principais: no contexto do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), no qual a cooperação interfederativa para fins de desenvolvimento setorial foi concebida e a partir da Constituição de 1988, cujo teor introduziu uma complexa repartição das competências federativas e consolidou instrumentos com vistas à cooperação dos entes federados. Na sequência, no item III, propõe-se a análise dos instrumentos jurídicos previstos pelo ordenamento que podem viabilizar referida proposta, a saber: as parcerias interfederativas, as parcerias com o setor privado e, por fim, os mecanismos de fomento. Finalmente, no item IV, serão traçadas as principais conclusões com relação ao setor e aos meios de ampliação do acesso aos serviços de saneamento básico.

3. SANEAMENTO BÁSICO E COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS

3.1. Modelo de cooperação federativa proposto pelo PLANASA

Com o processo de urbanização deflagrado especialmente a partir da década de 60, período no qual a população urbana superou a rural[79], as demandas pela implantação de melhores condições de abastecimento de água e esgotamento sanitário se ampliaram consideravelmente.

O setor, até então, negligenciado da agenda de políticas públicas nacionais, se viu compelido a reestruturar a forma de funcionamento e investimentos – cuja situação se mantinha, de forma pontual, por departamentos e autarquias criadas para essa específica finalidade em alguns Municípios e Estados com melhores condições financeiras[80].

Apesar de ter sido oficialmente instituído apenas em 1971, o Plano Nacional de Saneamento havia começado a ser implementado desde meados dos anos 1968, por meio de programas de financiamento promovidos pelo Banco Nacional de Habitação. Com efeito, referida política foi consolidada por meio do Decreto-lei n. 949/1969, que autorizou, expressamente, o BNH a aplicar os recursos provenientes do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço

79 FGV/CERI – Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura. Efetividade dos Investimentos em Saneamento no Brasil: da disponibilidade dos recursos financeiros à implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. São Paulo: 2016, p. 3. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17806. Acesso em 20.05.2019.

80 Como relatam Demian Guedes e Adriana Machado: "Mesmo com investimentos estaduais subvencionados pela União, a escassez dos recursos destinados à implementação do saneamento básico e o crescimento populacional acelerado foram tornando cada vez mais crítica a situação do setor, que ao final da década de 1960 não possuía sequer critérios capazes de determinar rigorosamente os níveis de cobertura dos serviços prestados" (GUEDES; MACHADO, 2017)

– FGTS em financiamento direcionado ao setor de saneamento – concebido então como os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (artigo 1, *caput* e parágrafo único[81]).

Embora à época, a concepção de federação e de repartição de competência não correspondesse exatamente a moldes análogos aos atuais – especialmente pela inexistência do reconhecimento do Município como ente federado autônomo – o fato é que o programa já pressupunha a necessária integração entre as distintas esferas, de forma coerente, por pressuposto, à própria noção de federação.

Com efeito, o PLANASA foi concebido para, de um lado, prestigiar a prestação centralizada dos serviços no âmbito das empresas estatais estaduais e, de outro, incentivar as políticas de financiamento público no setor. Para tanto, estruturou-se um modelo tripartite, que conjugou a atuação da União – como fonte de recursos financeiros por meio do BNH -, dos Estados – como entes reguladores e prestadores dos serviços, por meio das empresas estatais e dos Municípios, como entes contratantes dos serviços. Nesse sentido esclarece Rodrigo Pinto de Campos:

> O modelo contratual pensado para o saneamento básico na década de 70 assentava-se numa aliança tripartite entre União, Estados e Municípios. Os últimos na qualidade de – na ampla maioria das situações – titulares do serviço, não dispunham das melhores condições técnicas e orçamentárias

81 Art. 1º Fica o Banco Nacional da Habitação - BNH - autorizado a aplicar, nas operações de financiamento para saneamento, além de seus próprios recursos, os do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, de que trata a Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966.
Parágrafo único. Compreende-se como operações de financiamento para saneamento de que trata êste Decreto-lei a concessão, pelo BNH, e/ou por entidades públicas ou privadas que com êle se associem, de empréstimos destinados, diretamente ou através de estímulos, a:
I - Implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água;
II - Implantação ou melhoria de sistemas de esgotos que visem ao contrôle da poluição das águas.

> para fazê-lo deslanchar. Assim, foram criadas empresas estatais estaduais, sob a forma de sociedades de economia mista, às quais seria incumbida a tarefa de prestar o serviço, por meio da celebração de contratos de concessão com o poder público municipal. À União, finalmente, competiria, por intermédio dos órgãos do Sistema Financeiro da Habitação, proporcionar mecanismos de financiamento capazes de tornar viável a rápida expansão do abastecimento de água e tratamento de esgoto em todo o Brasil.

Essa forma de atuação tripartite nada mais era – embora não detivesse, à época, essa denominação – um instrumento de convênio de cooperação entre as distintas esferas federadas, por meio da qual os Municípios abriam mão da ingerência na prestação e planejamento dos serviços em prol das empresas estatais estaduais, o que conferiu um papel de preponderância dos Estados no modelo setorial.

Com a extinção do BNH, o setor passa por uma etapa de esquecimento da agenda de políticas públicas nacionais, mesmo com a realização de investimentos por parte de organismos estrangeiros internacionais. Apesar disso, o PLANASA foi um instrumento relevante para o desenvolvimento do setor seja porque, de fato, ampliou o acesso aos serviços de saneamento, seja porque definiu os contornos gerais que hoje, mal ou bem, permeiam o setor, a saber: a concentração na figura das empresas estatais estaduais, o modelo de subsídios cruzados e a proposta de regionalização tendo por enfoque e eixo central os Estados (FGV/CERI, 2016).

3.3. Federação e saneamento no contexto pós-Constituição de 1988

O tema da repartição de competências foi, por meio de uma complexa estrutura[82], disciplinado pela Constituição Federal de 1988. O objetivo precípuo do constituinte, ao formular referida repartição, era assegurar a preservação do equilíbrio e, por consequência, da autonomia entre os entes componentes da Federação, reduzindo o caráter centralizador conferido à esfera federal nas constituições anteriores (ALMEIDA, 2010).

A relevância da análise das competências constitucionais é ampliada frente às particularidades do federalismo brasileiro, o qual, a partir de 1988[83], passou a contemplar expressamente os Municípios na qualidade de entes componentes da federação[84].

82 De acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 479), o modelo constitucional brasileiro foi, em grande medida, influenciado pela Constituição Alemã, que mescla as técnicas tradicionais de repartição exclusiva de competências com formas de composição mais entrelaçadas, que buscam compatibilizar a autonomia dos distintos entes federados. Nesse sentido, explica: "A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (artigos. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (artigo 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (artigo 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (artigo 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar".

83 Fernanda Dias Menezes de Almeida (2010, p. 96), por sua vez, entende que, salvo restrições episódicas, os Municípios já tinham autonomia desde a Carta de 1981.

84 A posição predominante na doutrina constitucionalista se consolidou no sentido de considerar os Municípios como entidades federadas. Ainda assim, deve-se ressaltar que há doutrinadores de renome, como José Afonso da Silva, que, inclusive, participou do processo de elaboração da presente Constituição Federal, que expressamente rejeitam essa tese: *"(...)* Foi equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. E agora temos uma federação de Municípios e Estados, ou uma federação de Esta-

Soma-se a esse fato a natureza *sui generis* do Distrito Federal, ao qual a Constituição de 1988 outorgou competências, de caráter material e legislativo, atribuídas originariamente tanto aos Estados como aos Municípios.

A definição, portanto, do ente federado competente para a organização, regulação e prestação de um determinado serviço público passará, em essência, por essa complexa e singular organização político-administrativa da federação brasileira. Especificamente no setor de saneamento, o tema ganha notoriedade, seja pelo seu histórico, no âmbito do PLANASA, que, como se viu, se consolidou de modo a integrar os distintos entes federados, seja pela necessidade – em grande parcela dos casos – da conjugação de esforços por parte de mais de um ente federado para fazer frente aos investimentos exigidos para a implantação da infraestrutura setorial.

Independente do fundamento a que se atribua esse caráter integrativo do saneamento básico, fato é que a definição das competências tem uma particular e significativa relevância no setor, em especial quando se trata da superação das desigualdades regionais e da busca pelo aprimoramento e universalização dos serviços.

Isso porque, a Constituição Federal, ao disciplinar expressamente o saneamento, trouxe duas principais balizas orientativas. De um lado, outorgou competência material privativa à União para instituir diretrizes para o saneamento básico (artigo 21, XX) e, de outro, definiu ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de melhoria das condições de saneamento básico (artigo 23, IX).

Da conjugação de ambos os normativos, pode-se extrair algumas conclusões. A primeira é de que os entes federados, independentemente de sua esfera, deverão atuar de forma integrada, por

dos? Faltam outros elementos para a caracterização de federação de Municípios. A solução é: Município é um componente da federação mas não entidade federativa. (...)" (DA SILVA, 2009, p. 101).

força da competência comum, para promover os programas de melhoria do saneamento básico.

A segunda é de que há, a despeito da tentativa de descentralizar as competências relativas ao serviço, um resquício de concentração no âmbito do Governo Federal, que disciplinará as diretrizes gerais do setor. A abrangência da expressão "diretrizes", porém, é indefinida em termos doutrinários e jurisprudenciais e resulta, até hoje, em embates quanto à extensão da prerrogativa e a possibilidade, ou não, de a União disciplinar determinados temas sob o alegado exercício de dita competência.

A terceira é de que, embora os programas – ou, como denominaria Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas - relacionadas ao saneamento correspondam, em essência, à competência comum, a ser exercida por todos os entes federados por força da disciplina constitucional e da própria estrutura do setor, a titularidade dos serviços remanesce, por força do artigo 30, V, da Constituição Federal, na esfera municipal, dado seu caráter essencialmente local. Daí que, mesmo nos casos em que houver proposta de regionalização dos serviços – seja por meio de instrumentos de gestão associada, seja pela instituição de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas – ainda assim caberá palavra final ao Município para promover a disciplina e o exercício dos serviços de saneamento.

A exposição da forma pela qual as competências constitucionais foram distribuídas é essencial para compreender tanto a complexidade do setor – e suas respectivas disputas quanto à implementação da infraestrutura – como também a necessidade de que efetivamente haja a cooperação entre os entes federados. Não apenas porque assim dispôs a Constituição Federal, mas efetivamente como forma de combater a desigualdade econômica e social que permeia o aspecto regional e dificulta o acesso aos serviços especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país.

Essa integração também foi preconizada no âmbito da Lei Federal n. 11.445/2007, que estabeleceu o marco do setor de sa-

neamento básico. Com efeito, para além de possibilitar que os titulares dos serviços – Municípios – possam delegar as competências de organização, regulação, fiscalização e prestação do saneamento, para fins de gestão interfederativa associada[85], justamente visando a privilegiar a cooperação quando necessário, foi previsto todo um regramento próprio a ser aplicado nos casos de prestação regionalizada, assim compreendida aquela que contemplar: (i) um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não; (ii) uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços e (iii) compatibilidade de planejamento (artigo 14).

Note-se, ainda, que a Lei possibilita que, independentemente do elemento que caracterize a regionalização (prestação, regulação ou planejamento), haja efetivamente uma integração de referidas funções que poderão ser desempenhadas de forma conjugada em referidos casos. Assim, disciplina a legislação a possibilidade de que haja tanto uma concentração da prestação (artigo 16), do planejamento (apresentação de um único plano – artigo 17) ou, ainda, de regulação (artigo 24), em único órgão, com os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos para toda a área de abrangência da configurada região.

Da análise das disposições constitucionais e legais do tema, pode-se, desde logo, extrair que o ordenamento jurídico não apenas permite, como verdadeiramente incentiva a cooperação entre os distintos entes federados com vistas à promoção do desenvolvimento regional. Cabe, portanto, examinar com maior detalhamento quais os instrumentos e de que forma pode-se privilegiar a opção do constituinte para o setor em termos de prestação regionalizada.

85 Note-se que, a despeito de o artigo 8, da Lei n. 11.445/2007 ter disciplinado que a delegação de referidas competências poderá ocorrer nos termos do artigo 241, da Constituição Federal e da Lei n. 11.107/2005, ambas referências normativas aos instrumentos de gestão associada entre os entes federados, parece que a interpretação a ser conferida a dito dispositivo deve ser mais ampla, de forma a abarcar, ainda, quaisquer outros meios de cooperação interfederativa, inclusive a instituição de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, também contempladas pela Constituição Federal.

4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS SETORIAIS DIRECIONADOS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

4.1. Parcerias interfederativas

O primeiro instrumento a ser analisado, para fins de possibilitar a integração regional, compreende justamente a promoção de parcerias interfederativas. Como exposto brevemente no item precedente, o ordenamento jurídico brasileiro prevê diversos instrumentos de cooperação entre os entes federados, justamente para prestigiar, de um lado, a articulação entre as esferas e a implementação de políticas públicas de forma mais eficiente e, de outro, assegurar a autonomia predicada pelo conceito de união federada.

Nessa linha das parcerias interfederativas, merecem destaque duas categorias principais de cooperação que tem ensejado debates no setor de saneamento quanto à sua veiculação, a saber: (i) os instrumentos de gestão associada e (ii) a definição de regiões metropolitanas, previstas, respectivamente, nos artigos 241 e 25, §3º, da Constituição Federal.

A gestão associada tem, como sua principal característica, ser uma forma de interação voluntária entre os entes federados. Não há, portanto, *a priori*, qualquer exigência normativa – nem na Constituição Federal, nem na Lei Federal n. 11.107/2005, que regulamentou os consórcios públicos e os convênios de cooperação - quanto à necessidade de comprovação de identidade de caráter político, social ou econômico. Basta, assim, que haja interesse em se associar, por parte dos entes federados. Obviamente, porém, que o interesse de associação não se encontra descasado da demonstração de interesses em comum, que justifiquem a conjugação de esforços entre os entes participantes.

A finalidade precípua do mecanismo, de fato, é possibilitar que, por meio do concertamento de interesses e conjugação de re-

cursos, pessoal e bens, a promoção de interesses públicos e a prestação dos serviços a eles atrelados ocorra não apenas de forma mais eficiente, em termos de custo-benefício, mas igualmente mais eficaz.

Não à toa, a gestão associada foi introduzida no texto constitucional justamente pela Emenda Constitucional n. 19/98, responsável por reestruturar a lógica geral de atuação administrativa no sentido da incorporação gradativa dos preceitos da eficiência:

> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Note-se que a disciplina da gestão associada, promovida pela Lei n. 11.107 previu dois instrumentos para a viabilização de referida gestão: os consórcios públicos e os convênios de cooperação.

De um lado, tem-se os convênios de cooperação. Trata-se de estrutura que, antes mesmo de ser expressamente disciplinada pela Lei n. 11.107/2005, já era amplamente utilizada pelos entes federados, em especial no setor de saneamento para fins da prestação dos serviços pelas empresas estatais estaduais, a partir da década de 70. Embora referida lei não conceitue, expressamente, o que deve ser compreendido por convênios de cooperação, podem ser definidos, em essência, como contratos administrativos celebrados com o objetivo de conjugar esforços para a cooperação, entre si, em torno de um interesse comum.

Por sua vez, os consórcios públicos foram concebidos de forma inovadora pela Lei Federal n. 11.107/2005. O mecanismo de cooperação, aqui, envolve a formação, a partir de uma associação de entes federativos, de uma nova pessoa jurídica, que será responsável pelo desempenho das atividades de interesse comum dos seus integrantes,

conforme disciplinado no contrato de consórcio. O procedimento de criação de um consórcio público, disciplinado por essa lei, se inicia com a celebração de um protocolo de intenções entre os entes federados (artigo 3), o qual deverá ser aprovado por lei formal de cada uma das Câmaras Municipais dos respectivos entes (artigo 5). Com a aprovação de um número mínimo dos subscritores do protocolo de intenções, haverá a celebração do contrato de consórcio, com a formação da pessoa jurídica autônoma responsável pela gestão associada das atividades compreendidas pelo consórcio[86] (artigo 3).

Note-se que não faltam exemplos, no setor de saneamento, da adoção das figuras acima descritas. Tanto em termos de convênios, como é o caso da prestação, pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), dos serviços de saneamento no Município de São Paulo (formalizado por meio de um convênio de cooperação e de um contrato de programa, dos quais também é parte o Estado de São Paulo[87]), como para a constituição de consórcios públicos, como ocorreu com o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Consórcio PCJ), instituído em 1989 e composto por 42 Municípios do Estado de São Paulo, com vistas à gestão integrada dos recursos hídricos e dos serviços de saneamento básico na região[88].

Por outro lado, a Constituição Federal igualmente previu a possibilidade de cooperação interfederativa por meio da instituição de estruturas metropolitanas, conforme o disposto no artigo 25, §3: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. As figuras, embora distintas quanto à sua caracterização, possuem for-

86 Os membros do consórcio público entregarão recursos ao consórcio por meio de contrato de rateio, celebrado anualmente, conforme dispõe o artigo 8 da Lei Federal n. 11.107/2005.

87 Disponível em: http://www.sabesp.com.br/Sabesp/filesmng.nsf/BDE0C0F4DC-9CF2E08325775300344EC2/$File/20100623_contrato_prestservicos_pmsp.pdf. Acesso em: 20/06/2019.

88 Informações coletadas disponíveis em: https://agua.org.br/nossa-area-de-atuacao/. Acesso em: 30/07/2019.

malmente os mesmos requisitos para constituição: exigência de lei complementar estadual, configuração de regiões limítrofes e finalidade voltada ao exercício conjugado de funções públicas de interesse comum.

O primeiro requisito – lei complementar – demonstra que, distintamente das parcerias consagradas por meio da gestão associada, a instituição de estruturas metropolitanas possui um caráter essencialmente vinculado. Isto significa que, independentemente da anuência, ou não, dos Municípios envolvidos, a sua constituição verdadeiramente se impõe[89] em virtude da existência de funções que necessitam ser desempenhadas de forma conjunta, seja por questões geográficas (e estarem os territórios interligados de forma limítrofe), seja por questões de interesse comum.

O segundo requisito tem caráter territorial e não enseja grandes questionamentos. A existência de conturbação é um fenômeno recente da urbanização populacional, que se concentra nos grandes centros urbanos acarretando as complexas questões de organização e administração dos serviços públicos. Para além da finalidade organizacional, a exigência, como bem apontam Luiz Felipe Pinto Graziano, Rafael Roque Garofano e Daniel Almeida Stein, se mostra relevante em dois contextos:

> Essa exigência estabelece um limite necessário para evitar arbitrariedades na caracterização do interesse comum, na medida em que um município não pode se furtar à sua integração em determinada região metropolitana, bem como facilita a canalização dos recursos comuns num espaço geográfico restrito e de fácil percepção, tanto para os administradores quanto para os munícipes beneficiados pelas respectivas políticas públicas (GRAZIANO, 2017, p. 445).

89 Esse entendimento já foi, inclusive, corroborado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN nº 1841-9/RJ.

Por fim, o terceiro e último requisito – caracterização de interesse comum – era o que, historicamente, ocasionava maiores embates doutrinários e jurisprudenciais, por não ter a Constituição Federal trazido detalhamento quanto à sua definição. Os embates, porém, foram superados a partir da edição do Estatuto da Metrópole (Lei Federal n. 13.089/2015), que expressamente definiu o que deve ser compreendido por interesse comum como: "política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes" (artigo 2, II).

Daí decorre que, para fins de caracterização do interesse comum, faz-se necessário que o exercício de uma determinada função pública ou se mostre completamente inviável de forma isolada ou ocasione impactos nos Municípios limítrofes. Em termos do setor de saneamento, essa análise deverá ser promovida não apenas sob a perspectiva da função exercida (planejamento, regulação, prestação de serviços públicos, nos termos do artigo 8, da Lei n. 11.445/2007), mas também sob o aspecto do tipo de serviço delegado (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos). Com efeito, a depender das particularidades da região consagrada não fará sentido promover o compartilhamento de todas as funções, bem como de todas as espécies de serviços relacionados ao saneamento. O interesse comum deverá, portanto, restar devidamente demonstrado e delimitado no instrumento componente da estrutura metropolitana.

Configurada a hipótese que autoriza a criação de tais estruturas metropolitanas, caberá ao órgão instituidor – no caso, os Estados, por meio da lei complementar – disciplinar os termos exatos das funções e categorias de serviços que serão compartilhados entre os distintos entes públicos e, mais ainda, a forma pela qual será exercida a governança interfederativa[90].

90 Relevante destacar, a esse respeito, que o Estatuto da Metrópole disciplinou as diretrizes que a orientarão (artigo 6) e os instrumentos que devem compor a ideia de governança interfederativa (artigo 8), contemplando: (i) uma instância executiva,

Diante das duas modalidades de parcerias interfederativas acima destacadas, convém examinar o tratamento que foi conferido pela Lei n. 11.445/2007 quanto à possibilidade de prestação regionalizada. Note-se que, a despeito de em sua redação original referido normativo já contemplar a possibilidade de regionalização das funções (de prestação, regulação e planejamento, como visto acima), ainda restavam dúvidas quanto ao seu funcionamento nos casos de gestão associada e de estruturas metropolitanas, em especial dada a complexidade que envolve a governança interfederativa em cada uma desses instrumentos.

A Medida Provisória n. 868/2019, cuja vigência se encontra encerrada, porém, na tentativa de equacionar a insegurança jurídica decorrente de tal indefinição, objetivou conceber diretrizes mais concretas quanto ao exercício da titularidade em referidos contextos, seja por meio da previsão, nos instrumentos de gestão associada, seja pela determinação de colegiado interfederativo nos casos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (artigo 8-C).

O tema resta, porém, em aberto no presente momento. De qualquer forma, a utilização de referidos instrumentos não apenas se encontra plenamente autorizada, como é, de fato, incentivada no setor de saneamento. Faz-se necessária apenas a cautela quanto à exata e objetiva definição do papel a ser exercido pelas parcerias interfederativas respectivamente constituídas, em atenção às particularidades de cada região e de forma a garantir maior segurança aos potenciais investidores em referidas regiões.

4.2. Parcerias com o setor privado

Uma segunda alternativa à proposta de universalização dos serviços diz respeito à estruturação de parcerias com o setor privado. Parcerias, aqui, deve ser compreendido em seu sentido mais

composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federados integrantes; (ii) uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; (iii) organização pública com funções técnico-consultivas e (iv) sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas.

amplo, de forma a abarcar não apenas mecanismos contratuais, mas também o emparceiramento sob a forma societária, entre empresas estatais estaduais e municipais e privadas do setor.

Sob o aspecto societário, a recente modificação do regramento das empresas estatais, preconizado pela Lei Federal n. 13.303/2016, que trouxe maior clareza com relação ao procedimento de seleção dos parceiros e dos requisitos para a configuração das parcerias, contribuiu, sobremaneira, para a possibilidade de se cogitar sua adoção nos mais variados setores.

Com efeito, até a edição da Lei Federal n. 13.303/2016, muito se debatia quanto à possibilidade de as empresas estatais constituírem parcerias societárias com o setor privado e, mais do que isso, sobre a incidência, ou não do dever de licitar nos respectivos processos de seleção dos parceiros.

Embora houvesse um relativo consenso, doutrinário (ARAGÃO, 2018) e jurisprudencial[91], no sentido da inaplicabilidade das normas gerais de licitação em tal contexto, fundamentadas na aplicação da inexigibilidade de licitação, ainda se mantinha, frente aos mais conservadores, questionamentos sobre a forma pela qual dever-se-ia justificar a escolha do parceiro e o afastamento por completo de um procedimento objetivo de seleção em referidos casos.

A Lei Federal n. 13.303/2016 teve o condão, portanto, de afastar quaisquer dúvidas quanto à desnecessidade de realização de licitações nos casos de seleção de parceiros públicos. Nesse sentido, definiu, em seu artigo 28:

91 A inaplicabilidade de licitação para seleção de parceiro estratégico, já vinha sendo reconhecida pelo próprio Tribunal de Contas da União (TCU) em diversas ocasiões, como por exemplo: "a) não existir irregularidade ou impedimento para que a Petrobrás celebre ou venha a celebrar contratos de parceria ou associação com outras empresas; b) que tais contratos representam legítima ação estratégica da Companhia Estatal na ramificação e, paralelamente, verticalização de suas atividades, de modo a obter maior sinergia para seus investimentos e maior valor agregado para seus produtos, permitindo ganho de escala e maximização de resultado, além do preço final competitivo" (Decisão 803/1998 – Plenário).

> Art. 28 (…) § 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações: [...] II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

Apesar de não prever diretrizes concretas sobre o que deve ser compreendido como "oportunidades de negócios", a Lei elucida que referidas parcerias podem contemplam as formas associativa, societária ou contratual, inexistindo, portanto, distinção quanto ao afastamento da licitação em quaisquer dos casos. Entende-se, daí, que o conceito deve abarcar critérios essencialmente mercadológicos e econômicos, que não possam ser simplesmente reduzidos na equação de maior valor de venda. Compreenderia, portanto, na demonstração de o "particular de contribuir para o aprimoramento da gestão e do funcionamento da empresa com conhecimentos, técnicas, know-how, etc. que detenha no setor econômico específico" (COELHO, 2017).

Esse modelo associativo ganha, então, especial repercussão no setor de saneamento básico, justamente pelo seu histórico de formação, constituído, em grande parte, por empresas estatais estaduais que atualmente não mais possuem capacidade de investimento suficiente para fazer frente às demandas de ampliação e de aprimoramento dos serviços. Tanto é assim que é possível citar, mesmo antes da formalização do novo marco legal das estatais, diversos exemplos de emparceiramento de empresas estatais com o setor privado, como é o caso da empresa Aquapolo Ambiental S.A., resultado da parceria entre a SABESP e a BRK Ambiental S.A. para a produção de água de reúso industrial.

Embora sobrem exemplos de tal emparceiramento para o desenvolvimento de projetos ancilares aos serviços públicos de sa-

neamento básico, nada obsta – pelo contrário, deve-se de fato incentivar - que o modelo de parcerias seja adotado para conjugar os recursos privados às metas de ampliação da infraestrutura do setor, especialmente frente à multiplicidade de estruturas societárias possibilitadas pela legislação. Pode-se cogitar, assim, que seja adotado, tal como ocorreu nas concessões aeroportuárias e nas parcerias voltadas à inovação tecnológica (MARQUES NETO, 2015, p. 449), uma participação minoritária por parte das empresas estatais estaduais, de forma a promover o acompanhamento e regulação, para fins de delegação de serviços públicos em regiões estratégicas ou sensíveis aos interesses públicos estaduais, privilegiando-se, o combate às desigualdades existentes entre os distintos Municípios componentes de cada Estado.

Por outro lado, tem-se a possibilidade de constituição de parcerias sob o aspecto contratual. Note-se que as parcerias contratuais abrangem muito mais do que os modelos usualmente referenciados das parcerias público-privadas, concebidos pela Lei n. 11.079/2004.

Nesse sentido, para sistematizar as distintas figuras contratuais, adotou-se, para fins do estudo ora promovido, a classificação proposta por Floriano de Azevedo Marques Neto, a saber: (i) contratos de satisfação, assim entendidos aqueles "em que a Administração busca ter uma utilidade para disponibilizá-la à coletividade"; (ii) contratos de delegação, nos quais "o Poder Público transfere ao particular a execução de atividade de sua competência" e (iii) contratos de cooperação, "em que a Administração e o particular somam esforços para atingir um objetivo comum de ambos" (MARQUES NETO, 2017, p. 639).

A primeira espécie contratual a ser analisada – contratos de satisfação – apesar de contemplar, essencialmente, utilidades que serão pontualmente fornecidas à Administração Pública, não deve se restringir aos contratos denominados "tradicionais", cujo objeto contemple obras, serviços, compras, alienações e locações, regulamentados pela Lei n. 8.666/93.

De fato, o fenômeno da contratualidade administrativa se expandiu consideravelmente nas últimas décadas, tanto em termos quantitativos, referente ao número de contratos celebrados pela Administração Pública, como em termos *qualitativos*, considerando-se a expansão de modelos cada vez mais complexos e robustos de contratação, não sendo possível limitá-los atualmente às figuras contratuais típicas definidas pela legislação[92].

As parcerias com a iniciativa privada nesse contexto de maior flexibilização dos modelos contratuais são especialmente interessantes para o setor de saneamento básico pois permitem atender às demandas específicas e particulares de cada região, ao mesmo tempo em que contemplam as especificidades de uma ou mais espécies de serviços consideradas na cadeia global do saneamento básico. Assim, é possível modelar estruturas contratuais, atípicas, que atendam específica e diretamente às necessidades dos serviços de captação de água, por exemplo, sem a obrigação de atrelá-lo às demais etapas do abastecimento de água (tratamento e distribuição).

Um precedente pertinente, nesse aspecto, consiste no contrato de locação de ativos, que tem sido adotado pelo setor. Referido instrumento pode ser conceituado como a:

> [...]relação que atribui ao particular contratado o dever de financiar e implantar uma infraestrutura atrelada a um serviço público (um bem público, portanto), remunerando-se justamente pela locação desta utilidade à Administração contratante, oportunidade em que se garante a amortização dos investimentos realizados pelo contratado, inclusive do lucro projetado para o negócio (MARQUES NETO; CUNHA, 2017, p. 639).

92 "Queremos com isso afirmar que ao menos durante a última década tornou-se mais evidente uma possibilidade que sempre existiu: a adoção pela Administração Pública de modelos contratuais atípicos, forjados muitas vezes no direito privado e que se mostram diante das circunstâncias específicas e concretamente verificadas pelo administrador público, a melhor alternativa ao atendimento dos interesses públicos tutelados." (MARQUES NETO; CUNHA, 2017, p. 636).

De forma semelhante ao *leasing*, trata-se de instrumento que possibilita a construção de infraestrutura pública, por meio da amortização dos investimentos em longo prazo, viabilizando múltiplas alternativas de concepção negocial à Administração para o setor de saneamento básico. Assim, no exemplo acima mencionado, de captação da água bruta, poder-se-ia cogitar a locação de ativos para a construção da adutora pela iniciativa privada.

Outra possibilidade para a materialização de infraestrutura, compreende a realização de concessão de obras públicas. Embora prevista pela Lei n. 8.987/95, a concessão de obra pública se desvincula da ideia de delegação de serviço público propriamente dito. Com efeito, compreende uma modalidade contratual por meio da qual se predica a realização de uma obra para usuários específicos ou gerais. Assim, a utilidade concedida em referido contrato é a própria infraestrutura, desvinculada de uma atividade prestacional por parte da iniciativa privada (MARQUES NETO, 2007). Nesse cenário, poder-se-ia cogitar, por exemplo, a construção de uma estação de tratamento de água, por meio de referida concessão, na qual uma determinada empresa estatal ou ente público prestasse o serviço de tratamento e o parceiro privado fosse remunerado pelo uso de referida infraestrutura (MARQUES NETO, 2007).

A segunda modalidade, dos contratos de delegação, abrange essencialmente a figura da concessão, em suas múltiplas acepções. Assim, além da concessão comum, modalidade tradicional na qual a remuneração pela prestação dos serviços se dá mediante as tarifas pagas pelos usuários, tal como o disposto na Lei n. 8.987/95, concentram-se nessa modalidade também as parcerias público-privadas, abrangendo as concessões patrocinadas, na qual em adição às tarifas possibilita-se a remuneração do parceiro privado por meio de contraprestação pública, e as concessões administrativas, nas quais há a delegação de um serviço, público ou não, do qual a Administração seja usuária direta ou indireta (respectivamente artigo 2, §1 e §2, da Lei n. 11.079/2004) .

Destaque-se, nesse aspecto, que o modelo das parcerias público-privadas trouxe uma flexibilização tanto da remuneração, quanto do objeto concebido, que permitem a modelagem de parcerias que não sejam autossustentáveis, termo aqui empregado para designar aquelas cujo custeio seja financiado apenas com a tarifa paga pelos usuários (SOUZA, 2007).

Por fim, a última modalidade abrange os contratos de colaboração, tradicionalmente vinculados ao terceiro setor, mas que para fins de saneamento ganham novos contornos. Com efeito, os contratos de colaboração são, de forma ampla, todos aqueles que englobem esforços conjuntos por ambas as partes no sentido de um fim comum. Nesse sentido, podem contemplar, por exemplo, as parcerias contratuais relativas às oportunidades de negócios das empresas estatais ou, ainda, contratos de inovação voltados ao desenvolvimento de novas tecnologias direcionados ao atendimento e/ou barateamento das já existentes às comunidades tradicionais, nas quais a implantação da infraestrutura padrão de saneamento básico se apresente inviável. O horizonte é amplo e, embora ainda pouco utilizadas no setor de saneamento, podem contemplar um rol extenso de alternativas contratuais.

Finalmente, analisadas as possíveis estruturas, deve-se ponderar que, a fim de alcançar sua máxima efetividade, a utilização de referidas modalidades contratuais deve, como nem poderia ser diferente, estar atrelada ao planejamento público, em sentido concreto e objetivo. Planejamento aqui tratado não apenas da perspectiva de haver um plano formal de saneamento por parte do ente contratante que preveja metas gerais e obrigações de investimentos a serem cumpridos a curto, médio e longo prazo, tal como previsto na Lei n. 11.445/2007. Mas efetivamente no sentido de pensar, globalmente, os serviços e a melhor forma de sua implantação quanto ao objetivo-final do setor em termos de ampliação do acesso e melhoria ao atendimento populacional. Trata-se, em essência, de uma análise de políticas públicas.

Indo além, superada essa primeira fase, tem-se, ainda, a necessidade de que a política pública seja concretamente considerada na modelagem contratual. Assim, em certos casos, não fará sentido simplesmente promover a delegação global e completa dos serviços de abastecimento de água, mas sim de segregá-los em múltiplos e distintos contratos, delegáveis a mais de um prestador. Em outras, fará sentido conjugar, além dos mecanismos de parceria com a iniciativa privada, o compartilhamento e agrupamento de outros entes públicos, como é o caso do Consórcio-PCJ. Por fim, em outros, ainda, o que fará sentido é a promoção de estímulo à iniciativa privada para abarcar, em uma determinada modalidade contratual, objetos rentáveis e não-rentáveis, como era o caso do denominado "blocos de municípios", que havia sido concebido pela MP 868/19 e que segue a linha do que foi realizado no âmbito das concessões de rodovias.

4.3. Políticas de fomento

Por fim, o último mecanismo que tende a contribuir com a proposta de regionalização dos serviços consiste na estruturação de políticas de fomento.

O fomento constitui uma das modalidades à disposição do Estado para viabilizar as finalidades públicas. De um modo geral, a doutrina (POZAS, 1949) costuma classificar tais modalidades em duas categorias principais: a intervenção direta, na qual o Estado atua imediatamente, por meio de seus órgãos e entidades da Administração Pública Indireta no âmbito econômico, e a intervenção indireta, por meio do qual se utilizam mecanismos de incentivo ou da espécie comando e controle, veiculados na regulação ou no fomento público, para que os agentes econômicos, de forma voluntária ou coercitiva, conformem suas práticas às demandas públicas.

O fomento surge, então, como uma alternativa às demais formas de atuação estatal, por meio da qual se objetiva induzir determinado comportamento do agente econômico que poderá produzir

externalidades positivas e auxiliar o cumprimento de interesses públicos. Note-se, neste aspecto, que não são as finalidades buscadas que diferenciam o fomento de outras funções estatais (como o poder de polícia e os serviços públicos[93]), mas sim a estrutura da atuação estatal, que permite que o Estado promova o desenvolvimento de atividades econômicas, prestadas pelo setor privado, que beneficiem o interesse público.

Para os serviços de saneamento, embora não se utilize referida denominação, o fomento por meio de subsídios, diretos e indiretos, aos usuários é bastante consolidado e adotado na lógica setorial. De fato, a própria Lei n. 11.445/2007 definiu o subsídio como "instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda" (artigo 3, VII).

Ocorre, porém, que as políticas de fomento não se restringem nem aos subsídios econômicos, nem aos usuários como beneficiário final.

Em termos de sua instrumentalização, de acordo com a doutrina tradicional (POZAS, 1949), o fomento pode adquirir distintos contornos, a saber: os meios honoríficos, por meio do qual se concede prêmios e honrarias, os meios jurídicos, que concretizam direitos e a outorga de condições especiais para os agentes econômicos – como as autorizações e concessões de uso de bem público - e, por fim, os meios econômicos, traduzidos em distintas vantagens de

93 Ainda, de acordo com o professor Floriano, as principais diferenças entre poder de polícia e o fomento reside na contraposição entre consensualidade e coercitividade. Isso porque, o fomento se pauta em uma atuação consensual do agente econômico, que poderá ou não se submeter ao comportamento fomentado. No poder de polícia, por outro lado, o agente não tem escolha: deve se submeter à fiscalização e às sanções impostas pelo Estado. Da mesma forma ocorre com a regulação, na qual o agente não escolhe se poderá ou não se submeter à política regulatória. Por fim, quanto ao serviço público, a distinção encontra-se na forma de atuação estatal: enquanto no fomento a atuação de pauta em um incentivo, no serviço público, o Estado assume para si (direta ou indiretamente) a própria execução da conduta (MARQUES NETO, 2015. p. 423-426)

caráter econômico, podendo implicar ou não, o desembolso direto de recursos públicos – como seria o caso, por exemplo, respectivamente, das subvenções e das isenções fiscais (MELO, 2003).

Nessa linha, podem-se citar múltiplas formas a partir das quais o incentivo poderá ser concebido pelo Poder Público: financiamento em condições favoráveis, concessão de garantias creditícias, desoneração tributária, participação societária estatal minoritária, privilégio nas contratações públicas, disponibilização de bens e recursos públicos, apoio institucional e capacitação, simplificação nos procedimentos administrativos e trâmites burocráticos e uso de títulos e selos oficiais.

Os projetos de fomento por meio de transferências, diretas ou indiretas, ao setor, decorrente de financiamentos em condições favoráveis marcam, essencialmente, o histórico do saneamento básico. Da estrutura inicialmente concebida no âmbito do PLANASA, até os moldes atuais pelos quais foram formatados o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Programa Saneamento para Todos (FGV/CERI, 2016), a lógica do fomento segue a mesma linha: incentivar os entes públicos municipais a promoverem as medidas de planejamento, regulação e implantação da infraestrutura e dos serviços, por meio de investimentos, intermediados por recursos federais, no setor.

Apesar disso, outras propostas devem ser promovidas de modo a integrar melhor e forma mais eficiente os recursos alocados no setor. Assim, poder-se-ia cogitar a elaboração de programa de incentivo à inovação no âmbito do saneamento básico, como já foi inicialmente previsto no âmbito do Programa de Pesquisas em Saneamento Básico – PROSAB, criado pela FINEP em 1983 (FINEP, 2019), ou, ainda, na criação de uma espécie de "selo sustentável" para privilegiar a contratação de empresas que invistam no setor em regiões mais afastadas ou cujo acesso ao saneamento se dê em condições precárias.

Por sua vez, deve-se atentar para a distinção entre agentes e destinatários do fomento estatal. Os primeiros são aqueles que serão foco

do estímulo estatal. É possível, porém, que os agentes não sejam necessariamente nem os destinatários finais da política de fomento, nem atuantes no setor fomentado (como é o caso, por exemplo, do Programa Cultura do Trabalhador). Os destinatários, por sua vez, compreendem os entes que receberão os benefícios advindos da política de fomento. Nesse contexto, a congruência ou não dos agentes de fomento e dos destinatários dependerá dos fins que se objetiva perseguir e dos instrumentos de fomento aplicados. Assim, é de fundamental importância que o Estado, ao estruturar uma política pública, atente para os agentes e destinatários que deverão compô-la a fim de estabelecer critérios e requisitos prévios que viabilizem maior eficiência e eficácia à referida política (MARQUES NETO, 2015). Isso significa que no setor de saneamento básico, é possível que o fomento seja promovido por meio de agentes públicos direcionados para beneficiários privados ou, ainda, para beneficiários igualmente públicos (como ocorre, por exemplo, com as políticas de financiamento federal).

Feitas essas ressalvas quanto aos instrumentos e aos agentes e beneficiários do fomento, conclui-se, portanto, que não faltam, no ordenamento jurídico, alternativas robustas que podem ser implementadas pelo administrador público para incentivar a atuação, pública e privada, no setor de saneamento básico.

5. CONCLUSÕES: DESAFIOS E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO PARA A AMPLIAÇÃO DOS NÍVEIS DE ATENDIMENTO

O debate em curso teve por objetivo perpassar os principais desafios atinentes à universalização do serviço de saneamento básico frente às desigualdades regionais existentes no Brasil.

O fato é que a complexa estrutura do modelo de repartição de competências, aliado ao histórico do setor – de alternância e embates políticos nas atribuições de titularidades – ocasionam grandes entraves à implementação da infraestrutura até os dias de hoje.

Mesmo com a previsão de instrumentos de gestão associada e a possibilidade de instituição de regiões metropolitanas, os limites quanto à atuação de cada e a forma pela qual deve ocorrer a cooperação federativa ainda permanecem incertos, o que ocasiona desconfiança por parte dos investidores.

Apesar disso, não faltam instrumentos jurídicos, previstos em nosso ordenamento, que podem ser idealmente estruturados de forma a concretizar as finalidades setoriais de ampliação do acesso, atentando-se para as particularidades regionais.

Nesse sentido, para além das tradicionais parcerias interfederativas – acima destacadas – existem, ainda, mecanismos contratuais e associativos de parcerias com o setor privado, os quais podem ser explorados para, com base em sua capacidade de flexibilização e adaptação, moldar-se às especificidades do ente público, tanto em termos de funções concedidas (planejamento, prestação, regulação), como em termos das categorias de serviços contemplados (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e suas respectivas subcategorias).

Por fim, vislumbra-se, ainda, a possibilidade de instituição de políticas de fomento que contemplem mais do que subsídios diretos e indiretos às tarifas pagas pelos usuários.

Concomitante à definição de tais diretrizes e à proposta de adoção de novos e variados instrumentos de parcerias, faz-se essencial que haja uma modificação da atual postura adotada pelos entes públicos, a fim de ampliar não apenas o exercício do planejamento no setor, como de consolidar novos preceitos relacionados à aferição da vantajosidade das estruturas de cooperação e contratação.

É somente a partir da análise efetiva e concreta dos desafios existentes no âmbito de sua atuação e da esfera subsequente ou precedente, conforme o caso, que será possível consolidar uma atuação efetivamente articulada entre as distintas esferas da federação. Decisivo, portanto, o abandono da postura de evasão de responsa-

bilidades sob o mantra da repartição de competências. Há que se reconhecer, de um lado, a individualidade de cada ente, ao mesmo tempo em que, de outro, se reforça a sua pluralidade e a necessidade de atuação conjugada, cooperada e articulada, com uma mesma compreensão e compromisso com o direito ao saneamento básico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda D. M. *Competências na constituição de 1998*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARAGÃO, Alexandre dos S. *Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

COÊLHO, Carolina Reis Jatobá. Inaplicabilidade do Capítulo I da Lei n. 13.303/2016 à exploração direta de atividade finalística e à contratação de terceiros para estabelecimento de parcerias visando oportunidade de negócios. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, jan./jun. 2017. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247758. Acesso em 19.jun 2019.

DA SILVA, José A. *Curso de direito constitucional positivo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

DE SOUZA, Rodrigo P. A experiência brasileira nas concessões de saneamento básico. In SUNDFELD, Carlos A. (coord). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.* 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FGV/CERI – Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura. *Efetividade dos Investimentos em Saneamento no Brasil*: da disponibilidade dos recursos financeiros à implantação dos sistemas

de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. São Paulo: 2016, p. 3. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17806. Acesso em: 19.jun 2019.

GRAZIANO, Luiz F. P. L.; GAROFANO, Rafael R.; STEIN, Daniel A. Saneamento básico e governança interfederativa das metrópoles. In DAL POZZO, Augusto N. OLIVEIRA, José R. P. BERTOCCELLI, Rodrigo de P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

GUEDES, Demian; MACHADO, Adriana. Serviço público de saneamento básico: evolução histórica e questionamentos presentes. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 15, n. 57, p. 81-100, jan./mar. 2017.

MARQUES NETO, Floriano de A. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In SUNDFELD, Carlos A.(coord). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de A. CUNHA, Carlos E. B. O contrato de locação de ativos e a implementação de infraestrutura atrelado ao saneamento básico. In DAL POZZO, Augusto N. OLIVEIRA, José R. P. BERTOCCELLI, Rodrigo de P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro.* São Paulo: Contracorrente, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de A. Fomento. In *Funções Administrativas do Estado*, Klein, Aline Lícia e Marques Neto, Floriano de Azevedo. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Célia Cunha. *O fomento da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del rey, 2003.

POZAS, Jordana de. Ensayo de uma teoria del fomento en el Derecho Administrativo. *Revista de Estudios Políticos,* Madrid, n. 48, 1949.

DIREITO HUMANO AO ACESSO À ENERGIA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ana Carolina Vieira de Barros

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Analista judiciário do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS). Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global da UFMS, vinculado ao CNPq.

Lívia Gaigher Bósio Campello

Pós-Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professora adjunta da graduação e mestrado na Faculdade de Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Coordenadora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Coordenadora Local do Programa de Doutorado Interinstitucional - DINTER USP/UFMS. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (MS/FUNDECT). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Editora-chefe da Revista Direito UFMS.

1. INTRODUÇÃO

A energia é a força que movimenta as atividades e sonhos humanos, além de contribuir para que a população obtenha meios para usufruir de uma vida digna. Assegurar o mínimo existencial é objeto e desafio das nações ao redor do globo. Assim, considerando a essencialidade dessa garantia, a Agenda 2030 incluiu o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível, da energia para todos, como o sétimo objetivo do desenvolvimento sustentável.

O documento supracitado constitui uma proposta de atuação conjunta entre os diversos entes da sociedade para viabilização de

melhores condições no planeta, em uma perspectiva sustentável. O contexto atual de crise ambiental global pressupõe a reflexão das práticas humanas, observando que o modo de vida solidificado ao longo do tempo tornou-se insustentável para a fluidez da vida no presente e, principalmente, para o futuro

O desenvolvimento sustentável não abarca somente a utilização dos recursos naturais de maneira consciente para as futuras gerações. A sustentabilidade requer um plano integrado que aprecie de igual forma aspectos econômicos, sociais e ambientais. Como garantir o amanhã sem lidar com as diversas mazelas e realidades que permeiam o presente?

O objetivo principal desse trabalho é versar sobre o direito humano à energia como meio para o exercício dos demais direitos humanos. Por conseguinte, a problemática reside no fato de que a efetivação do direito ao desenvolvimento sustentável está relacionada com capacidade de assegurar o acesso à energia a todos, tendo como especial desafio a disposição de energia limpa, ou seja, aquela advinda de fontes renováveis.

A fim de desenvolver a temática, há a abordagem de três pontos principais. Como primeiro apontamento, o acesso à energia será concebido como um direito humano, sendo retratado o caminho trilhado atualmente para a sua positivação como uma garantia fundamental, a exemplo do ordenamento brasileiro.

Em sequência, serão exploradas as características dos direitos de terceira dimensão que transformam a maneira como a obtenção e o fornecimento de energia são entendidos. O movimento do *greening* ou esverdeamento chega para assinalar que as garantias do mínimo existencial que se propõe assegurar a todos não estão desvinculadas da proteção ambiental, afinal, a existência de um meio ambiente equilibrado é pressuposto para sadia qualidade de vida.

Os ODS estão intrinsecamente ligados exatamente pelo fato de que o desenvolvimento sustentável não é baseado em apenas um

campo, sendo o conjunto de potencialidades a serem desenvolvidas nas searas econômica, social, cultural e ambiental. O progresso de cada setor que compõe determinado país importa para que a dignidade humana seja alcançada plenamente exercida, eis que é reconhecida como qualidade inerente e irrenunciável da própria condição humana, não podendo ser retirada do indivíduo (SARLET, 2015).

Nesta perspectiva, é relevante destacar que a adoção e preferência por fontes de energia limpa são determinantes para a implementação de um modo de vida sustentável. Portanto, pretende-se pontuar a dinâmica das fontes energéticas renováveis e explicitar a tendência de promoção destas no cenário internacional é expor certo avanço da política de governança global, fomentada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Para a execução do presente, utilizar-se-á-se o método de abordagem dedutivo, partindo de conceitos genéricos até a particularização, por meio da pesquisa documental e bibliográfica.

2. DOS DIREITOS HUMANOS AOS FUNDAMENTAIS: OS CAMINHOS PARA POSITIVAÇÃO DA GARANTIA AO ACESSO À ENERGIA

Pela ótica de Herrera Flores (2009), as dimensões dos direitos humanos passam por uma reformulação à medida que os anseios sociais são modificados. Entretanto, estas são interdependentes e o maior desafio na proposta global de desenvolvimento sustentável é construir uma visão crítica e emancipadora dessas garantias, a fim de criar mecanismos reais que transponham as barreiras que permeiam as distintas realidades.

Com o intuito de abordar, em especial, os aspectos do direito ao acesso à energia e sua evidente renovação, é essencial retomar o processo de formação das garantias. A primeira geração de direitos humanos surgiu em meio a agitação da sociedade europeia como

resposta às arbitrariedades do clero e da nobreza. Afinal, o terceiro estamento, como era conhecida a classe trabalhadora, servia como óleo para a engrenagem estatal. Na época, a latente insatisfação com a política vigente foi potencializada pelas lutas dos camponeses e da burguesia.[94]

O novo modo de produção burguês foi o início do capitalismo. Neste novo modelo comercial era fundamental que a economia pudesse fluir, tendo como instrumento principal a ampla liberdade de negociação. Por conseguinte, o Estado não poderia mais movimentar o centro da economia. Assim foi requerida uma postura de "liberdade negativa", a fim de que houvesse o fim da distinção baseada no *status* advindo do nascimento.

Posteriormente, para firmar a igualdade civil, eclodiu a Revolução Francesa de 1789, a qual resultou na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Ressalta-se que o cerne da primeira dimensão de direitos foi fundamentado pelo artigo do referido documento, como é observado: "a liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos" (DDHC, 1789).

Com o passar do tempo, o pensamento capitalista foi expandido e a industrialização chegou para mudar definitivamente o modo de vida humano. A energia derivada da queima do carvão movia as fábricas, os novos empreendimentos da sociedade e a expansão colonial ao redor do mundo. Entretanto, a face oculta do capitalismo evidenciava a desigualdade do modelo econômico e social criado. As

94 Os burgueses detinham essa denominação em razão das aglomerações, os chamados "burgos", que se formaram perto das rotas comerciais. Tais vilarejos eram compostos por uma variedade populacional que prestava os mais diversos serviços e fazia do comércio sua principal fonte de renda e obtenção de lucro. Todavia, a riqueza não gerava direitos porque esses estavam na posse do clero, dos nobres e dos senhores feudais. Como consequência do contexto vivenciado, não era de se espantar que o feudalismo estava prestes a ser rompido (TRINDADE, 2012).

pessoas demandassem pelo estabelecimento de direitos que garantissem o básico para viver, ou seja, que conferissem dignidade a todos, pois com a corrida expansionista muitos indivíduos foram tratados como meros instrumentos de trabalho, sem valor algum.

Nesse contexto, era primordial que o Estado não negasse a sua capacidade de agir em prol da comunidade. O governo deveria atuar de forma "positiva" visando assegurar o mínimo existencial aos indivíduos, além de evitar possíveis abusos. A Constituição Mexicana de 1917, nesse contexto, firmou a possibilidade de um sistema baseado no desenvolvimento econômico, político, social e cultural. Passava-se, então, a requerer igualdade por meio das garantias sociais. Foram a partir dessas pretensões que a segunda dimensão de direitos surgiu.

A terceira fase da construção da proteção jurídica do indivíduo chega após a 2ª Guerra Mundial quando a comunidade internacional percebeu que era vital primar pela proteção do gênero humano. Assim, os direitos dos povos foram concebidos como direitos de solidariedade "complementando a associação das três gerações de direitos humanos com o tríplice chamamento da Revolução Francesa 'Liberdade, igualdade, fraternidade (solidariedade)' ". (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 176)

Em resposta a referida problemática, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945 para impedir que ocorressem novamente tamanhas atrocidades como as perpetradas pelo nazismo, realizando a defesa da própria raça humana. Forma-se, como consequência, uma nova organização estatal, o Estado Constitucional Cooperativo, no qual o poder público é limitado por princípios constitucionais, a exemplo da separação dos poderes, dos direitos fundamentais e do Estado Social de Direito, controlado de forma plural e democrática (HÄRBELE, 2007).

A dimensão supracitada demonstra a imersão do ideal da solidariedade nas relações internas e externas. O cenário da proteção jurídica da dignidade da pessoa humana adquire um caráter global e difuso, à imagem de interesses da humanidade, alargando-se,

também, para defender requisições de grupos, classes ou categorias. Ademais, a solidariedade é vista "como valor central e princípio fundamental do Direito Internacional contemporâneo constituindo-se como condição básica para a existência de uma comunidade de Estados". (CAMPELLO; CALIXTO, 2017, p. 20)

A ONU, em 1948, firma a garantia dos direitos básicos por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual, no artigo I afirma que "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade" (ONU, 1949). Além disso, o documento, no artigo XXV, atesta que o ser humano e sua família possuem direito a um padrão de vida que assegure saúde e bem-estar, inclusive no que tange à alimentação, ao vestuário, à moradia, à assistência médica e aos serviços sociais necessários.

Dentre as invenções humanas, a geração de eletricidade foi uma das que viabilizou de forma mais ampla o progresso. Foi factível iluminar casas, cozinhar alimentos, utilizar diversos eletrodomésticos, construir e fazer funcionar as fábricas, entre outras conquistas. A energia movimentou de maneira decisiva os rumos da humanidade e foi por meio dela que foram consolidados caminhos para que as pessoas pudessem usufruir de um mínimo existencial.

Entretanto, a disparidade de realidades ainda afeta a garantia de obtenção de energia. Segundo o estudo "Monitorando o ODS 7: Relatório de Progresso Energético -2018", aproximadamente 1 (um) bilhão de pessoas, cerca de 13% (treze por cento) da população global, ainda vive sem eletricidade. A África Subsaariana e o sul da Ásia continuam a ter o maior déficit de acesso, embora diversos esforços tenham feito com que número de pessoas que não possuem energia elétrica nessas regiões diminuísse (WORLD BANK, 2018).

Outro dado importante que aparece no World Bank (2018) é que quase 87% (oitenta e sete por cento) da população mundial sem acesso à eletricidade vive em áreas rurais. Nestas, muitas vezes, não

há a implementação de diversos serviços públicos, fato que constitui barreira não só à obtenção de energia mas também aos demais objetivos de desenvolvimento sustentável, como educação de qualidade, saúde e bem-estar, água potável e saneamento, emprego digno, fome zero, entre outros.

O Brasil figura como um dos países que alcançou o acesso universal à eletricidade entre 2010 e 2016 (WORLD BANK, 2018). Em 2017, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) observou que 99,8% (noventa e nove vírgula oito por cento) dos domicílios permanentes no Brasil possuem acesso à eletricidade (IPEA, 2019).

Contudo, a Constituição Federal de 1988 não reconhece de forma explícita o acesso à energia elétrica como um direito social. Entretanto, a Proposta de Emenda à Constituição n. 44 de 2017, a qual está em trâmite, quer modificar esse panorama por meio da mudança da redação do artigo 6 da Carta Magna. Esta ação parece ser essencial, pois sendo constitucionalmente reconhecido o referido direito, os meios para a materialização de políticas públicas no setor energético ficam mais evidentes e o alcance das metas relacionadas ao ODS 7 se tornam mais tangíveis. A própria redação da proposta legislativa atesta o exposto:

> O acesso à energia elétrica é de fundamental importância para garantir a dignidade humana, com acesso a diversos bens e serviços que a utilizam como insumo para a satisfação das necessidades mínimas no mundo contemporâneo [...] Ao determinar ser o acesso à energia elétrica um direito social, procura-se elevar ao status constitucional um dos mais importantes ganhos da sociedade moderna, garantindo-a para todo o território brasileiro. (PEC n. 44, 2017, p. 02).

A preocupação com a temática do acesso à energia está contida em outras constituições pelo globo. A constituição equatoriana foi

expressa ao dizer em seu artigo 15 que a soberania energética não será alcançada em detrimento da garantia alimentícia e tampouco afetará o direito à água. Dessa forma, o progresso no setor energético é pensado no contexto do desenvolvimento sustentável e não deve ser realizado à todo e qualquer custo, necessitando ser analisado caso interfira na salvaguarda de direitos imprescindíveis ao ser humano, a exemplo da alimentação e do acesso à água potável (EQUADOR, 2008).

Outrossim, na Alemanha há uma política sólida em relação ao uso de energias renováveis. O processo de transição energética ficou conhecido mundialmente pela expressão *Energiewende*, sendo decisivo para a promoção de uma nova revolução industrial no país, a qual vem reorganizando os fundamentos econômicos e sociais, além de concentrar os esforços na geração de energia limpa em detrimento da utilização dos combustíveis fósseis (AGORA ENERGIEWENDE, 2019).

A imprescindibilidade do acesso à energia torna este um direito humano que cada vez mais assume um caráter fundamental, a fim de ter melhor implantação e, consequentemente, efetividade. Por todo exposto fica evidente que os ODS são interdependentes e juntos são capazes de assegurar o mínimo existencial ao indivíduo, o qual é primordial para a concretização das metas estabelecidas pela ONU. Ao mesmo tempo em que o caminho para a positivação desse direito à energia está sendo trilhado, remanesce o seguinte questionamento: de que forma a garantia de energia aos seres humanos pode ser pensada no cenário do desenvolvimento sustentável?

3. O DIREITO HUMANO AO ACESSO À ENERGIA LIMPA: NOVO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É contínua a relação das ciências com seus respectivos paradigmas. Para a seara jurídica é ainda mais visível, pois o Direito deve acompanhar a dinâmica da sociedade, o que, consequentemen-

te, corrobora para a mudança de conceitos jurídicos. A revolução científica ocorre quando teorias surgem em contraposição às ideias anteriormente estabelecidas e justificam, de melhor maneira, o desenvolvimento humano (KUHN, 2018).

A evolução para o Estado Democrático de Direito foi construída a partir dos cenários retratados pelas dimensões de direitos humanos. Os paradigmas dos modelos estatais liberal e social foram desconstruídos e recriados ao longo do tempo, sendo assim até a atualidade. O Estado Socioambiental de Direito surge da percepção de que a concretização das garantias básicas, relacionadas ao mínimo existencial, depende da promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado:

> [...] os objetivos estatais do Estado Ambiental, assim como do Estado Social, são, em seu conteúdo fundamental, consequências do dever jurídico-estatal de respeito e proteção da dignidade humana, no sentido de uma "atualização viva do princípio", em constante adaptação à luz dos novos valores humanos que são incorporados ao seu conteúdo normativo (SARLET, 2017, p. 40).

Nesse contexto, vale lembrar que a Agenda 2030 sucedeu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) com o objetivo de assegurar condições de vida digna, tendo maior enfoque na proteção ambiental. Por conseguinte, procurou preencher lacunas deixadas pela orientação anterior, a fim de abranger metas mais concretas, universalmente aplicáveis e centralizadas em cinco elementos: pessoas, planeta, parceria, paz e prosperidade (SILVEIRA; PEREIRA, 2018).

Portanto, sendo o acesso à energia pressuposto para o exercício das demais ações humanas, como este pode ser alinhado ao panorama sustentável? Quando o fornecimento de energia limpa aos indivíduos se torna uma das principais prioridades, servindo como

base para que a obtenção confiável, moderna, à preço acessível e centrada na sustentabilidade venha a ser factível no plano de governança mundial, regional e local.

As fontes de energia são divididas em renováveis e não renováveis. Estas têm como característica a esgotabilidade vez que são encontradas na natureza e derivam de um processo lento de formação. São exemplos: carvão mineral, gás natural, petróleo e os elementos utilizados para a geração de energia nuclear. A queima desses combustíveis fósseis resulta em grande parte da emissão de gases do efeito estufa na atmosfera. Este fato impacta na crise climática visto que a liberação desses poluentes repercute na saúde da população e na qualidade do meio ambiente compartilhado por todos (EPE, 2019).

Frente à liberação de um alto nível de poluentes, a Conferência das Partes (COP) realizada na França em 2015 resultou na adoção do Acordo de Paris, relacionado a Convenção Quadro sobre Mudança do Clima. Um dos objetivos do pacto firmado, a fim de que a crise climática não se alastre ainda mais, reside em "aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima e o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa" (ONU, 2015).

O Acordo de Paris visa, como ferramenta para a diminuição na emissão de gases do efeito estufa (GEE) e, consequentemente, redução no aumento da temperatura terrestre, a implantação reforçada das energias renováveis. Estas são inesgotáveis, eis que renovadas no meio ambiente. A exemplo podem ser citadas a energia advinda da água (hídrica), da matéria orgânica (biomassa), da energia do interior da Terra (geotérmica), das marés e das ondas (oceânica), do vento (eólica), química advinda da molécula do hidrogênio e do sol (solar) (EPE, 2019).

O direito de acesso à energia é visualizado ora como um direito social, mas também pode ser percebido como uma garantia que carrega a preocupação com questões ambientais. Esse fenômeno diz respeito ao chamado *greening* e atesta a necessária releitura dos

direitos, a fim de que sejam concebidos a partir da realidade global e procurem enfrentar problemáticas que impactem na capacidade de proporcionar um mínimo existencial ao ser humano (CAMPELLO; SILVEIRA, 2016).

Portanto, a disponibilização de energia para a população e a sua utilização como engrenagem para as conquistas humanas resulta não somente no progresso econômico. De igual forma solidifica a possibilidade de serem implementados direitos culturais, sociais e ambientais, integrados ao plano de efetivação das políticas de desenvolvimento sustentável.

4. GERAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE ENERGIA SUSTENTÁVEL: AÇÕES PRESENTES PARA CONCRETIZAÇÃO DE UM FUTURO COMUM

O processo de transição para uma matriz energética limpa não concerne somente ao campo econômico. Essa transformação corresponde a uma mudança de hábitos sociais que levam a adoção de práticas sustentáveis pela comunidade como um todo.

A sustentabilidade não está ligada somente a cadeia produtiva de determinado serviço ou produto. O ideal sustentável permeia as relações humanas como um todo, no intuito de criar laços duradouros e conscientes entre o ser humano e o ambiente que o cerca. Conforme Elkington (2012) é "o princípio que assegura que nossas ações de hoje não limitarão a gama de opções econômicas, sociais e ambientais disponíveis para as futuras gerações".

É da obra de John Elkington que nasce o conceito "*triple bottom line*". Para o pesquisador, o tripé da sustentabilidade (pessoas, lucro e planeta) funcionaria como um norte para empresas, governos, organizações e demais entes, na solidificação de estruturas que para serem sustentáveis necessitam ser viáveis financeiramente, justas socialmente e ambientalmente responsáveis.

A promoção da geração de energia limpa é fruto de um novo modelo de governança global. Em razão da aderência em 1997 do Protocolo de Quioto (redução na emissão dos gases de efeito estufa), os países começaram a repensar seus modelos de produção, os quais não estavam levando em consideração os limites naturais do planeta.

Igualmente, a participação de atores não estatais (*multistakeholders*) possui um papel fundamental eis que estes exercem certa pressão no cenário internacional, regional e local para a implementação de medidas. A possibilidade de contribuição de organizações não governamentais (ONGs), cidadãos, empresas e líderes locais é resultado da governança climática estruturada "de cima para baixo" (*top-down*) (LEAL-ARCAS, 2019).

Esse tipo de política, a exemplo do Acordo de Paris, fornece a oportunidade aos atores supramencionados atuarem, de maneira mais participativa, em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado. No tocante ao direito ao acesso à energia, essa estrutura corrobora com a pressão que tem sido feita para que os Estados cooperem e invistam em conjunto em mecanismos de transição energética e na implementação de ferramentas para democratização da energia, bem como resultam em maior transparência e possibilidade de acompanhamento das metas relacionadas ao setor pela sociedade:

Uma rede inteligente de energia é aquela que une consumidores e fornecedores em perspectiva de colaboração. O diálogo construtivo entre as partes determina quais serão os objetivos da política energética (primordial pontuar as necessidades dos usuários para orientar as ações) e a existência de um ambiente regulatório e jurídico transparente promove e previne eventuais riscos e prejuízos (AGORA ENERGIEWENDE, 2019).

Nesse sentido, "tornar o acesso à energia mais barato e mais seguro exige a redução ou eliminação de barreiras técnicas legais à tecnologia da energia, para que redes inteligentes possam decolar em diferentes jurisdições" (LEAL-ARCAS, 2019, p. 238).

Por todo o exposto é notável a participação de atores não governamentais no cenário da pesquisa, desenvolvimento e produção de energia limpa e renovável. Isso ocorre porque cada vez mais é adotado um novo modelo de governança que coloca os cidadãos como sujeitos ativos na transição energética. É a abordagem multilateral ou "de baixo para cima", na qual a atuação conjunta de atores públicos e privados tem maior eficácia no enfrentamento de grandes questões, como a transição energética e o combate as mudanças climáticas.

5. CONCLUSÃO

O valor da energia não é medido apenas pela possibilidade que esta confere ao ser humano na execução de diversas tarefas diárias, no movimento que dá ao transporte ou na transformação de produtos na indústria. Gerar energia e possibilitar seu acesso a todos, em condições humanas, estáveis, integradas e à preço justo, é criar condições igualitárias para que cada indivíduo se desenvolva, em condições mínimas de dignidade, capaz de relacionar-se com o mundo a sua volta.

A atual sociedade "em rede" não funcionaria em sua plenitude sem energia. O fornecimento de energia é pré-condição e meio para o exercício dos demais direitos eis que permite o constante progresso de todos os setores da sociedade. O que seria de uma grande fábrica produtora de alimentos sem eletricidade para funcionar seu maquinário? Como as pessoas acessariam a internet sem uma sólida rede de energia? Como seria a locomoção até o trabalho?

É clara a interdependência entre a geração e distribuição de energia e o direito ao desenvolvimento, especialmente o de caráter sustentável. Com efeito, os ODS servem como verdadeiras orientações, propondo objetivos para a solidificação de uma nova conduta mundial, empenhada em reverter as mazelas sociais e a crise climática.

Ademais, pelos ODS é clara a ideia de que não basta garantir o acesso à energia, sobretudo quando se sabe que as três prin-

cipais fontes predominantes no mundo - petróleo, gás e carbono - são combustíveis fósseis que produzem gases de efeito estufa, os quais reforçam o aquecimento global. Já está nítida a necessidade de mudança de direcionamento das políticas energéticas mundiais para produção de energia limpa, a fim de se conter o aumento da temperatura global e as consequências catastróficas para humanidade. Desse modo, governos, empresas e cidadãos devem adotar atitudes para a mudança do cenário global no campo energético, tendo como base um novo modelo de governança climática global multilateral.

REFERÊNCIAS

AGORA ENERGIEWENDE. *A Energiewende em resumo. 10 perguntas e respostas sobre a transição energética alemã, 2019*. Disponível em: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2019/Energiewende_Brasilien/156_A-Energiewende-em-resumo_PT_WEB.pdf. Acesso em: abr. 2020.

CAMPELLO; Lívia Gaigher Bósio; CALIXTO, Angela Jank. *Notas acerca dos direitos humanos de solidariedade*. *In*: TREVISAM, E (coord.).; CAMPELLO, L. G. B (coord.); LANNES, Y. N. C. [et.al] (org.). Direito & Solidariedade. Curitiba: Juruá, 2017, 252p.

CAMPELLO; Lívia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladmir Oliveira. *Educação para o desenvolvimento sustentável (EDS) e o greening das universidades*. Revista Thesis Juris – RTJ, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 549-572, maio-ago. 2016.

DDHC. *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*. França, 1789. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html. Acesso em: 19 nov. 2019.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. *Balanço Energético Nacional – 2018*. Disponível em: http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-ben. Acesso em: 27 dez. 2019.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. *Fontes de energia*. Disponível em: http://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/fontes-de-energia. Acesso em: 23 dez. 2019.

EQUADOR. *Constitución del Ecuador*. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaodoEquador.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

HÄRBELE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Agenda 2030 - ODS- Metas Nacionais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 23 dez. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Cadernos ODS 2019. *ODS 7 – O que mostra o retrato do Brasil?* Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190502_cadernos_ODS_objetivo_7.pdf. Acesso em: 23 dez. 2019.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução por Paulo Aukar. Santa Maria: Edição digital do tradutor, 2018.

LEAL-ARCAS. *Cidadãos no centro da transição energética: um novo modelo de governança*. Tradução por Irís Ferreira Moriyama. *In*: NUSDEU, A. M. O; TRENNPOHL, T. (coord.). Temas de Di-

reito Ambiental Econômico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Agenda 2030.* Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso em: 28 dez. 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. Convenção Quadro sobre Mudança do Clima. Conferência das Partes (COP 21 – 2015). *Acordo de Paris*. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf. Acesso em: 26 de dez. de 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

PEC N. 44. *Proposta de Emenda à Constituição n. 44 de 06 de dezembro de 2017*. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7325298&ts=1572470222201&disposition=inline. Acesso em: 28 nov. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo, Saraiva, 2017.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira; PEREIRA, Taís Mariana Lima. *Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)*. Revista Jurídica Cesumar, v. 18, n. 3, p. 909-931.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira; ROSCALANO, Maria Mendez. *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 210.

TRINDADE, José Damião de Lima. *História social dos direitos humanos*. São Paulo: Peirópolis, 2012, *e-book*.

WEO. *The World Energy Outlook 2018*. Disponível em: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2018. Acesso em: 26 dez. 2019.

WORLD BANK. International Bank for Reconstruction and Development. *Tracking SDG7: The Energy Progress Report 2018*. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/495461525783464109/pdf/126026-WP-PUBLIC-P167379-tracking-sdg7-the-energy-progress-report-full-report.pdf, Acesso em: 23 dez. 2019.

ECONOMIA VERDE COMO FERRAMENTA PARA A CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO N. 7 (ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL) DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ari Rogério Ferra Júnior

Mestrando (Bolsista CAPES) no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Pesquisador na área de Direitos Humanos. Advogado.

Elisaide Trevisam

Doutora em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Professora Visitante Nacional no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

Luc Quoniam

Livre Docente em Ciências da Informação e da Comunicação na Université e Doutor em Ciências da Informação e da Comunicação pela Université Aix Marseille III. Mestre em Oceanologia. Professor Visitante Internacional no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o ser humano presenciou grandes desafios praticados pela própria espécie em todo o planeta, que vão desde as mudanças climáticas, uso demasiado de recursos naturais, desertificação, até a extinção de espécies. Desde então, as preocupações com o meio ambiente crescem gradativamente e entraram na pauta da Organização das Nações Unidas (ONU), posto que o que está em

risco não é apenas o futuro da humanidade, mas a sobrevivência, ou não, de todas as formas de vida existentes no planeta.

A presente pesquisa tem por objetivo trazer uma reflexão sobre a Economia Verde como importante ferramenta para a concretização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, principalmente no que diz respeito ao Objetivo n. 7, que dispõe sobre a energia limpa e acessível.

Para apresentar tal reflexão, o primeiro capítulo desta pesquisa visa evidenciar o significado da economia verde no debate científico e a maneira como tal modelo econômico pode representar uma evolução para um crescimento econômico que respeite o bem-estar das presentes e das futuras gerações e, também, o meio ambiente.

No segundo capítulo, será apontado o crescimento econômico reconfigurado levando em consideração a teoria *triple bottom line*, de John Elkington (2012), apresentando o tripé *profit*, *planet* e *people* como estratégia de competitividade entre as indústrias.

Por fim, no terceiro capítulo, buscar-se-á apresentar a necessidade de inovação e mudanças tecnológicas, do ponto de vista econômico, na transição e no avanço da economia verde reconhecida nos últimos anos como a força responsável para o crescimento da produtividade, da renda e do bem-estar. Será analisado, ainda, a relação entre a economia verde, as tecnologias limpas e o Objetivo n. 7 do desenvolvimento sustentável, que representa a energia acessível e limpa.

Para encontrar um resultado satisfatório, o presente estudo utiliza o método dedutivo a partir de uma pesquisa exploratória e descritiva, com base em fontes bibliográficas e documentais.

2. ECONOMIA VERDE

A denominação de economia verde tem como referência o conceito inaugurado em 1972, pelos ecos desenvolvimentistas, na 1ª Conferência Mundial sobre Meio Ambiente Humano, realizada

em Estocolmo. De fato, a expressão "economia verde" adquiriu relevância internacional e, assim sendo, foi popularizada, posto que substituiu termos, tal como, o "ecodesenvolvimento".

Necessário se faz esclarecer que, em 2008, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA – ou *United Nations Environment Programme*, UNEP), lançou a Iniciativa Economia Verde (IEV) ou *Green Economy Initiative* (GEI). Trata-se de um Programa que consiste em uma pesquisa global e de assistência em nível nacional, servindo como incentivadora para os formuladores de políticas e apoio em investimentos ambientais no contexto de desenvolvimento sustentável (UNEP, 2017).

Em razão da ação do PNUMA/UNEP, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ("Rio+20")[95], que foi realizada em junho de 2012, no Rio de Janeiro, teve como um dos temas centrais a economia verde. Desse modo, um dos objetivos da conferência foi o de renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável (UNEP, 2017).

A economia verde é definida pelo PNUMA/UNEP como aquela que tem resultado na melhoria do bem-estar da humanidade e da efetivação da igualdade social e, ainda, consegue reduzir os riscos ambientais e a escassez ecológica, isto é:

> Em outras palavras, uma economia verde pode ser considerada como tendo baixa emissão de carbono, é eficiente em seu uso de recursos e socialmente inclusiva. Em uma economia verde, o crescimento de renda e de emprego deve ser impulsionado por investimentos públicos e privados que reduzem as emissões de carbono e poluição e aumentam a eficiência energética e o uso de recursos, e previnem perdas de biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Esses investimentos precisam ser gerados e apoiados

95 Ver Relatório da ONU "O Futuro que queremos" da Conferência Rio+20. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf. Acesso: 20 Fev. 2020.

> por gastos públicos específicos, reformas políticas e mudanças na regulamentação. O caminho do desenvolvimento deve manter, aprimorar e, quando possível, reconstruir capital natural como um bem econômico crítico e como uma fonte de benefícios públicos, principalmente para a população carente cujo sustento e segurança dependem da natureza (UNEP, 2011, p. 17).

Esse modelo de economia tem como fórmula a oferta de emprego, reciclagem, reutilização de bens, uso de energia limpa e valoração da biodiversidade. O cerne da economia verde, apontado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente/*United Nations Environment Programme* (PNUMA/UNEP), é a mudança necessária em relação à postura das empresas, governos e da sociedade em face do meio ambiente.

> Um grande desafio é conciliar as aspirações de desenvolvimento econômico dos países ricos e pobres em competição em uma economia mundial que enfrenta uma crescente mudança climática, insegurança energética e escassez ecológica. Uma economia verde é capaz de atender a esse desafio oferecendo um caminho para o desenvolvimento que reduza a dependência no carbono, promova a eficiência dos recursos e da energia e diminua a degradação ambiental. Conforme o crescimento econômico e os investimentos se tornam menos dependentes da liquidação de ativos ambientais e do sacrifício da qualidade ambiental, países ricos e pobres podem atingir um desenvolvimento econômico mais sustentável (UNEP, 2011, p. 17).

A questão é que o crescimento e o desenvolvimento econômico não podem desconsiderar o meio ambiente, visto que "hoje em dia existe um crescente reconhecimento de que a realização da sustentabilidade se baseia quase que inteiramente na obtenção do modelo certo de economia" (PNUMA, 2011, p. 9). A economia verde, conforme expõe Abramovay (2012, p. 82-85), é um termo cada vez

mais utilizado por organizações multilaterais, pelas empresas e pela sociedade civil e está dividida em três dimensões – transição do uso em larga escala de combustíveis fósseis como fontes renováveis de energia; aproveitamento dos produtos e serviços oferecidos pela biodiversidade (economia do conhecimento da natureza) e a técnicas capazes de reduzir as emissões de poluentes, de reaproveitamento de parte dos seus rejeitos e diminuir o emprego de materiais e energia dos quais os processos produtivos se organizam.

Abramovay (2012, p. 27) defende que as nações em desenvolvimento poderiam investir não apenas em crescimento, mas, também, em bens e serviços que garantam, além do emprego, o bem-estar, o respeito à manutenção e à regeneração dos serviços ecossistêmicos. No futuro, não será possível ignorar as questões latentes que surgem em relação ao modelo econômico mundial, que vem gerando riscos ambientais e de saúde generalizados, produzindo escassez ecológica, esgotamento de recursos e fabricando desigualdades.

A economia verde, porém, não está imune a críticas, já que o desafio de conciliar economia e ecologia com crescimento exige uma transformação sistêmica de longo alcance, que impõe a necessidade de estratégias e tecnologias para melhor exploração dos recursos naturais, tendo a inovação e a bioeconomia fortemente associadas. A agenda de transformação da economia verde se baseia na confiança em soluções tecnológicas e na inovação (UNMÜSSIG; FUHR; FATHEUER, 2016, p. 56).

Os desafios centrais encontrados para e evolução para o modelo verde são: superação da era dos combustíveis fósseis e a premência de um futuro com poucas emissões e que poupe recursos. A dúvida é se a economia verde está desenvolvendo as táticas certas (UNMÜSSIG; FUHR; FATHEUER, 2016, p. 56). Efetivar uma economia verde inclusiva é a oportunidade de promover a sustentabilidade e a equidade social dentro de um sistema financeiro que seja estável e próspero, compreendendo o fato de o planeta ser finito e frágil (UNEP, 2017).

3. A RELAÇÃO ENTRE A TEORIA DO *TRIPLE BOTTOM LINE* E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A agenda do desenvolvimento sustentável está se tornando uma questão de estratégia de competitividade entre as preocupações da indústria e do comércio, e a responsabilidade empresarial está aumentando. As empresas têm começado a assumir compromissos ambientais que no passado eram ignorados.

Sendo a economia verde aquela que possui baixa emissão de carbono, eficiente no uso de recursos e socialmente inclusiva, é preciso aumentar investimentos que sejam catabolizados como apoio ao crescimento econômico e investimentos, aliados à qualidade ambiental e à inclusão social (UNEP, 2011, p. 17). Para tanto, é preciso compreender que uma economia verde não substitui o desenvolvimento sustentável, mas cresce o entendimento de que a sustentabilidade depende da obtenção de um modelo certo de economia (UNEP, 2011, p. 17).

John Elkington cria, em 1994[96], a teoria do tripé do desenvolvimento sustentável – *Triple Bottom Line* – como forma de guiar as empresas na direção da sustentabilidade, explicando as mudanças drásticas que devem ser feitas pelas empresas em três pilares. O primeiro pilar econômico – *profit* – é o resultado positivo de uma empresa e representa a sua necessidade de efetivar um pilar econômico sustentável, ou seja, para que seja sustentável, é preciso que seja capaz de produzir, distribuir e oferecer seus produtos ou serviços de forma que exiba uma relação de competitividade justa e, além, o seu desenvolvimento não pode desequilibrar os ecossistemas ao redor (ELKINGTON, 2012, p. 111-112).

96 Ver John Elkington, "Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development," California Management Review 36, no. 2 (1994): 90–100.

Já o pilar ambiental – *planet* – é o capital natural de uma empresa ou sociedade, ou seja, significa a necessidade de reequilibrar o desenvolvimento de maneira sustentável, levando em conta as tendências de utilização da energia, produção de lixo, reciclagem, isto é, o interesse sobre o pilar ecológico se baseia em como a capacidade de suporte da maioria dos ecossistemas varia em relação ao número dos atores econômicos que operam neles. É a conduta das empresas ou sociedade em relação aos impactos que promovem – direta ou indiretamente – no meio ambiente, em curto, médio ou longo prazo. Dentre os benefícios, estão a redução do consumo de água, de insumos energéticos e de emissão de gases (ELKINGTON, 2012, p. 117-118).

Enquanto o pilar social – *people* – representa o capital humano de uma empresa – direta ou indiretamente – ligado às atividades desenvolvidas por ela. Indo além dos funcionários e público alvo, mas, sim, atuando pela comunidade em seu entorno, pensado na forma de saúde, habilidades e educação, assim como medidas amplas para sociedade e potencial de criação de riqueza (ELKINGTON, 2012, p. 123-128).

Para efetivar o desenvolvimento sustentável, então, é preciso promover uma economia que coloque o respeito ao meio ambiente, à informação, às redes, entre outros aspectos da atual sociedade tecnológica na balança. Tal efetivação pode ser representada pela teoria do tripé do desenvolvimento sustentável – *Triple Bottom Line* – citada anteriormente, que coloca os pilares econômicos, ambientais e sociais como maneira de promover a sustentabilidade – é onde se introduz o esverdeamento da economia. Para Abramovay (2012, p. 80), a economia verde e a sociedade da informação em rede representam caminhos de inovação promissores, já que o bem-estar e respeito aos ecossistemas é uma possibilidade que deve ser encarada e enfrentada fora dos padrões econômicos dominantes.

É cediço que anteriormente o desenvolvimento econômico não levava em consideração o respeito ao meio ambiente. O que

ocorria era que os aspectos que eram considerados como fundamentais para o crescimento econômico ignoravam os avanços que o crescimento sustentável poderia causar na produção e na produtividade, que engloba o progresso tecnológico e as alterações na eficiência, o que estimula o crescimento (DINIZ; BERMANN, 2012, p. 323).

O desenvolvimento sustentável, baseado no *Triple Bottom Line*, representa uma evolução à ideia anterior da necessidade de incorporar a igualdade entre as gerações, já que tal situação significa algo amplo, que envolve uma medida de bem-estar entre as gerações. Segundo Elkington (2012, p. 111-128), o desenvolvimento sustentável é alcançado quando o pilar econômico, através de seus produtos ou serviços, gera uma competitividade justa, que não desequilibre os ecossistemas ao redor; com o pilar ambiental, que por exemplo, utilize de uma energia limpa; e com o pilar social, que coloque a preocupação das empresas e indústrias com a comunidade em seu entorno.

A igualdade entre gerações, através da sustentabilidade, é a necessidade de que cada geração tenha o mesmo bem-estar, ou a mesma igualdade de oportunidades que as demais. Logo, a preservação do meio ambiente é a maneira de evitar o aumento da desigualdade entre as gerações, sem que permita uma deterioração do bem-estar entre uma geração e a sua sucessora (DINIZ; BERMANN, 2012, p. 324).

O termo economia verde, proposto pelo PNUMA/UNEP, coloca ênfase para o processo de transição, que deve ser impulsionado por investimentos que levam gradualmente à reconfiguração da tecnologia de produção e padrões de consumo. A maneira que ocorre tal reconfiguração dos processos de produção ocorre através da substituição do atual estoque de capital – em seu amplo sentido econômico, tal como capital manufaturado, humano, social e natural – por novas formas de capital que incorporam uma relação complementar e de mais intensidade com o capital natural – que se refere à capacidade dos ecossistemas e seus componentes de fornecer bens e serviços regulatórios e de provisionamento (EATON, 2013, p. 63).

Como exemplo, usinas elétricas de combustíveis fósseis devem, no longo prazo, ser substituídas por fontes de energia renovável; a redução da dependência dos automóveis no transporte urbano e o aumento do uso de transportes públicos e alternativas de baixo carbono[97] e a mudança dos padrões de consumo em edifícios ou fábricas que possuam eficiência energética representam a transição para a economia verde (EATON, 2013, p. 63).

É claro que o que está sendo colocado em pauta não é a preservação a qualquer custo, mas que o uso dos recursos naturais seja feito de modo sustentável. De que maneira, então, tornar a economia mais verde pode contribuir para um desenvolvimento sustentável? É neste ponto que se colocam os objetivos de desenvolvimento sustentável.

4. OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL N. 7: ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL

Considerando a relação entre a economia verde, as tecnologias limpas e o Objetivo 7 do desenvolvimento sustentável, que representa a energia acessível e limpa, o PNUMA/ UNEP acredita que a economia verde é "um caminho para alcançar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, erradicar a pobreza e salvaguardar os limiares ecológicos que sustentam a saúde, o bem-estar e o desenvolvimento humano" (UNEP, 2017).

97 Segundo o Secretário Geral da ONU, "sinais encorajadores de progresso saíram da Cúpula de Ação Climática da ONU, realizada em 2019, pois, contou com iniciativas propostas por pequenas nações insulares e países menos desenvolvidos, grandes cidades e economias regionais, bem como pelos setores privado e financeiro. A intenção declarada de cerca de 70 países de enviar as contribuições aprimoradas em 2020 – com 65 países e grandes economias comprometendo-se a trabalhar para as emissões líquidas zero até 2050 – enquanto governos e investidores estão se afastando dos combustíveis fósseis", são algumas das mudanças esperadas. Disponível em: https://nacoesunidas.org/economia-verde-e-oportunidade-que-precisa-ser-aproveitada-pelos-paises-diz-chefe-da-onu-na-cop25/. Acesso: 25 Fev. 2020.

Salienta-se que uma energia acessível e limpa tem sido um aspecto necessário para o crescimento sustentável. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), atualmente, a economia global é dependente de combustíveis fósseis e o aumento de gás carbônico está causando mudanças drásticas no clima, o que tem impactado todo o planeta. Exige-se um descolamento entre a produção de bens e serviços e sua base material e energética. As novas fontes de energia, as novas formas de usar a energia, os materiais e os resíduos, no enfoque público, privado e associativo, são considerados desafios para o avanço do conhecimento e das inovações tecnológicas contemporâneas (ABRAMOVAY, 2012, p. 81).

Porém, a proposta de uma economia verde não está livres de críticas, pois mesmo que os investimentos permitissem que as energias fósseis perdessem a relevância que ocupam atualmente e que os sistemas de inovação direcionados para a sustentabilidade se apressassem, realizando o tal deslocamento entre a produção de bens e serviços de sua base material e energética, isso não permitiria concretizar ou neutralizar, totalmente, os impactos ambientais e um suposto "crescimento verde" (ABRAMOVAY, 2012, p. 98). É que o mundo passa por uma grande transformação de sua matriz energética, que atualmente é dominada por combustíveis e químicos derivados de fontes fósseis (quais sejam, petróleo, carvão, gás natural, xisto), que geram aumento na concentração dos gases que causam efeitos estufa na atmosfera, que são poluentes e impactam o clima global e qualidade de vida e saúde das populações urbanas (REN21, 2017 *apud* KUNZ *et al*., 2018, p. 14).

Um meio para obter tal efetivação é a utilização de tecnologias, ou seja, pela inovação. Inovação tecnológica representa a introdução de produtos ou processos tecnologicamente novos ou de melhorias significativas em produtos e processos que já existam no mercado. O processo que promove a inovação engloba todos os pontos científicos, tecnológicos, organizacionais, financeiros e comerciais que, efetivamente ou potencialmente, geram novos produtos ou processos tecnologicamente melhorados (OSLO MANUAL, 1995). Tais

inovações e mudanças tecnológicas, do ponto de vista econômico, foram reconhecidas nos últimos anos como a força responsável para o crescimento da produtividade, da renda e do bem-estar (EATON, 2013, p. 63).

Com efeito, a reconfiguração da economia leva tempo e, também, exige inovações rígidas e flexíveis. As tecnologias duras, tal como máquinas, equipamentos e infraestrutura serão necessárias para melhorar a eficiência no uso de recursos e energia. Enquanto as tecnologias suaves, que significam técnicas de gerenciamento e inovações institucionais, serão responsáveis por incentivar a combinação de tecnologias, de mudanças nos comportamentos ou que auxiliem na economia do uso de recursos e energia (EATON, 2013, p. 63).

Outro aspecto que deve ser levado em consideração é que as fontes fósseis estão concentradas em determinadas regiões do planeta, o que tem gerado desigualdade social e econômica, além de tensões e guerra entre as nações. Já as energias renováveis, por serem obtidas localmente, por meio do sol (energia solar ou fotovoltaica), dos ventos (energia eólica), das marés (energia maremotriz), da energia potencial dos rios (energia hidroelétrica), de fontes termais (energia geotérmica), biomassa (material orgânico oriundo de fontes animais ou vegetais) auxiliam na redução das desigualdades que o uso de combustíveis fósseis causa e, ainda, geram segurança energética e renda. (KUNZ *et al.*, 2018, p. 15).

Atualmente, as energias renováveis respondem por 19,3% da energia consumida no mundo e gera 9,8 milhões de empregos, especialmente no setor de energia fotovoltaica e de biocombustíveis. O mundo tem investido em geração de energias renováveis e já representa o dobro do que é investido em geração de energia por fontes fósseis. Porém, 1,2 bilhão de pessoas não têm acesso à energia elétrica (16% da população mundial) e 2,7 bilhões de pessoas não têm acesso a fontes limpas para cozinhar seus alimentos. (KUNZ *et al.*, 2018, p. 15).

O Brasil está em uma posição privilegiada, já que a sua matriz energética conta com a hidroeletricidade, o etanol e a energia eólica, a partir do início da segunda década do século 21. No mundo todo a participação das energias renováveis na vida econômica é de 13%, no Brasil ela passa de 45%, enquanto no países mais ricos ela fica em torno de 7% (ABRAMOVAY, 2012, p. 83).

Fontes renováveis de energia significam que a sua existência e a disponibilidade são contínuas, ao exemplo de energia solar/fotovoltaica, eólica, geotérmica, das marés e da biomassa.

A análise econômica de aspectos relacionados ao meio ambiente pode ser feita tanto pela macroeconomia quanto pela microeconomia. Em relação à microeconomia, verifica-se, por exemplo, quando a adoção de tecnologias menos poluentes ou mais eficientes é viável, ou em que ponto adotar políticas energéticas em um país pode causar impactos sobre outros países. Enquanto à macroeconomia refere-se à relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, isto é, a questão da sustentabilidade (DINIZ; BERMANN, 2012, p. 324).

A energia pode ser totalmente transformada pela nova dinâmica entre comunicação e energia. É o que defende Abramovay (2012, p. 158) citando Jeremy Rifkin e expondo que a tecnologia da internet e as energias renováveis estão na iminência de uma fusão para criar uma poderosa nova infraestrutura para uma Terceira Revolução Industrial. Nesta nova fase, milhões de pessoas irão produzir a própria energia verde em suas casas, escritórios e suas fábricas e partilhá-las com os outros em uma "energia internet" do mesmo modo como agora se partilha informação online.

A economia verde é, portanto, uma aliada do desenvolvimento sustentável. A criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ou objetivos globais para o desenvolvimento sustentável, trata-se de um avanço no caminho para a transformação do mundo através do desenvolvimento com sustentabilidade, visto que são amplos e interdependentes e abrangem diversos temas, como

educação, aquecimento global, água, saneamento, energia, meio ambiente e justiça social.

5. CONCLUSÃO

A economia verde pode ser considerada como fundamental para a implementação do desenvolvimento sustentável, visto que inclui oferta de empregos, consumo consciente, reciclagem, reutilização de bens, uso de energia limpa e valoração da biodiversidade, uma vez que contribui para a melhor qualidade de vida na natureza, diminuição das desigualdades, conservação da biodiversidade e preservação dos serviços ambientais.

De acordo com a presente reflexão, fica esclarecido que a economia verde pode ser relacionada com o desenvolvimento sustentável e o Objetivo 7 da Agenda 2030, que representa energia limpa e acessível, para a concretização do avanço do desenvolvimento que respeite o bem-estar das futuras gerações. É certo que uma economia verde não substitui o desenvolvimento sustentável, porém, cresce o entendimento de que a sustentabilidade depende da obtenção de um modelo certo de economia.

A inovação para a transição até a economia verde tem como ser realizada por meio da combinação de políticas ambientais para incorporar os temas como recursos ambientais e escassez de recursos nas tomadas de decisões da indústria e dos consumidores, com políticas de inovação para fornecerem, diretamente, a inovação ou incentivos para a que a indústria coloque em prática tais questões.

As demandas prioritárias – pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias – da Agenda 2030, podem ser relacionadas com a teoria de John Elkington, do tripé do desenvolvimento sustentável – *Triple Bottom Line* – com os pilares *profit*, *people* e *planet*.

Conclui-se salientado a necessidade de advertir que a economia verde não está livre de críticas, visto que harmonizar econo-

mia e ecologia com crescimento é uma medida que carece de uma grande transformação no modelo atual de desenvolvimento, sendo imperioso que estratégias e tecnologias sejam ampliadas para melhor exploração dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. *Muito além da economia verde*. 1a ed. São Paulo: Abril, 2012.

DINIZ, E. M; BERMANN. C. *Economia verde e sustentabilidade*. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n74/a24v26n74.pdf. Acesso: 03 jan. 2020.

EATON, D. Technology and Innovation for a Green Economy. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, v. 22, n. 1, p. 62–67, 2013.

ELKINGTON, John. *Sustentabilidade, canibais com garfo e faca*. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.

ENVIRONMENT, U. N. *What is an "Inclusive Green Economy?* Disponível em: http://www.unenvironment.org/explore-topics/green-economy/why-does-green-economy-matter/what-inclusive-green-economy. Acesso: 17 dez. 2019.

http://www.revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/11442. Acesso: 17 dez. 2019.

KUNZ, A. et al. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 7 - Energia limpa e acessível: Contribuições da Embrapa*. 1ª ed. Brasília, DF: Embrapa, 2018.

MITHAS, S.; KHUNTIA, J.; ROY, P. K. *Green Information Technology, Energy Efficiency, and Profits:* Evidence from an Emerging Economy. 2010.

ONU Brasil. https://nacoesunidas.org/economia-verde-e-oportunidade-que-precisa-ser-aproveitada-pelos-paises-diz-chefe-da-onu-na-cop25/. Acesso: 25 Fev. 2020.

ONU. *Plataforma Agenda 2030*. Disponível em: http://www.agenda2030.org.br/ods/7/. Acesso: 4 jan. 2020.

ONU. *Relatório o Futuro que Queremos.* Rio+20. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf. Acesso: 20 Fev. 2020.

UNEP. *Rumo a uma Economia verde Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza*. Disponível em: http://www.unenvironment.org/resources/report/rumo-uma-economia-verde-caminhos-para-o-desenvolvimento-sustentavel-e-erradicacao. Acesso: 17 dez. 2019.

UNEP. *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication*. Nairobi, Kenya: UNEP, 2011.

UNMÜSSIG, B.; FUHR, L.; FATHEUER, T. Crítica à Economia Verde. 1a ed. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016.

WOLFFENBÜTTEL, R. F. Sustentabilidade e economia verde, limites e potencialidades da gestão sustentável. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 52, n. 3, 11 out. 2016. Disponível em:

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future.* Oxford: Oxford University Press, 1987.

PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DECENTE NO CONTEXTO BRASILEIRO NO MARCO DA AGENDA 2030 DAS NAÇÕES UNIDAS

Giovanni Olsson

Doutor em Direito (UFSC). Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Vice-Líder do Grupo de Pesquisa Relações Internacionais, Direito e Poder. Membro da Rede de Pesquisa de Relações Internacionais (REdRI).

Tuana Paula Laval

Mestranda em Direito na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Relações Internacionais, Direito e Poder. Bolsista CAPES.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho, enquanto um dos principais articuladores da dinâmica social, é o ponto de convergência de expectativas individuais e espaço de entrecruzamento de muitas dimensões do mundo da vida: política, cultural, jurídica e econômica. O seu desempenho em condições de decência está diretamente ligado à afirmação da dignidade humana. Transformado em conceito operacional pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), na década de 1990, o trabalho decente encontra-se, agora, inserido na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), despontando como elemento indispensável para o desenvolvimento sustentável do planeta, o que justifica a análise dos horizontes da sua realização na complexa sociedade contemporânea.

Este estudo, nesse âmbito, tem como objetivo geral apontar quais as perspectivas para a efetivação do trabalho decente, elenca-

do no oitavo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, no contexto brasileiro, por meio do levantamento de políticas públicas e instrumentos legais alinhados a esse fim, e da exposição das fragilidades e respectivas alternativas para superá-las. De forma específica, pretende recuperar aspectos da construção da abordagem pluridimensional do desenvolvimento sustentável, endossada pela ONU no seu projeto pós-2015, e estudar o conceito de trabalho decente, sob a ótica da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da sua incorporação na Agenda 2030.

A exposição encontra-se estruturada em três partes, que articulam os objetivos destacados. Na primeira, percorrem-se as noções originariamente separadas de desenvolvimento e de sustentabilidade ambiental, aborda-se a simbiose desses dois conceitos na ideia de "desenvolvimento sustentável" de viés intergeracional, para aportar-se, finalmente, na compreensão do termo enquanto um fenômeno pluridimensional. Na segunda parte, estuda-se a formação da Agenda 2030 e seus aspectos gerais, com destaque para o trabalho decente, conceito cujos contornos são enfrentados. Por fim, atenta-se para o lugar ocupado pelo trabalho decente na agenda política brasileira nas duas últimas décadas, e expõem-se, à luz das metas do ODS 8, os limites e possibilidades à efetivação do mencionado objetivo.

A pesquisa, que é de cunho teórico, classifica-se, quanto aos seus fins, como descritiva, e, quanto à abordagem do problema, como qualitativa. Adota o método de procedimento dedutivo, e as técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, com consulta a instrumentos das organizações internacionais e à literatura especializada, brasileira e estrangeira. As traduções, quando necessárias são de inteira responsabilidade dos autores.

2. O GIRO HERMENÊUTICO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO: DA UNIDIMENSIONALIDADE À PLURIDIMENSIONALIDADE

A abordagem mais contemporânea ao conceito de desenvolvimento sustentável, que convencionamos denominar "pluridimensional", é resultado de esforços teóricos, acontecimentos políticos e necessidades práticas acumulados durante os últimos sessenta anos. Embora distinta de todas as outras que a antecederam, essa inovadora interpretação tem raízes nas noções de desenvolvimento, em sentido *lato*, e sustentabilidade ambiental. Não por acaso, qualquer reconstrução arqueológica que se pretenda fazer do desenvolvimento sustentável pluridimensional deve partir da análise desses elementos.

A emergência da categoria "desenvolvimento" e a sua elevação à condição de projeto civilizatório, a partir da segunda metade do século XX, coincide com o declínio do papel mítico que vinha sendo desempenhado pelo progresso desde o século XVIII.

O "mito do progresso", produto da civilização ocidental, representava a crença em um processo de melhorias contínuas e lineares nos padrões de vida, fundamentado no avanço da ciência, da técnica e da indústria (FURTADO, 1974, p. 16; MORIN; KERN, 2003, p. 73). No campo da filosofia, transformou-se no principal postulado do positivismo de Auguste Comte, para quem representava "o melhoramento contínuo de nossa condição e, sobretudo, de nossa natureza" (COMTE, 2002, p. 176); nas Ciências Sociais, transpassou, ainda que indiretamente, as obras de ícones como Hegel e Marx, conforme reporta Adorno (1992, p. 220).

A narrativa do progresso foi, no entanto, duramente golpeada pelas guerras da primeira metade do século XX e seus resultados desastrosos, que fizeram os Estados então mais avançados regredirem e atentaram contra a condição humana. Para Bauman (1998, p. 28), o próprio Holocausto teria sido fruto do anseio da civilização

moderna por eficiência e progresso. Como consequência, o dogma do progresso saiu de cena, ressurgindo apenas ao final do segundo grande conflito, reconvertido na ideia de desenvolvimento. O "desenvolvimento", não mais que uma derivação do "[...] grande paradigma ocidental do progresso" (MORIN; KERN, 2003, p. 70) ou "[...] uma prolongação do mito do progresso" (FURTADO, 1974, p. 16), foi a palavra-chave dos anos do pós-guerra.

Demarcar o mencionado período como o do nascimento do conceito de desenvolvimento encontra razão em quatro fatores pelo menos (AMARO, 2003, p. 40-41). O primeiro deles é o processo de independência de antigas colônias europeias, que, além da emancipação política, passaram a aspirar por prosperidade e riqueza econômica. As primeiras produções teóricas sobre o tema desenvolvimento debruçaram-se justamente sobre a evolução desses países, no sentido de uma necessária extirpação dos denominados "vícios do subdesenvolvimento". O desafio da reconstrução da Europa, devastada pela segunda grande guerra, aparece como o segundo fator: com o apoio do Plano Marshall, os países afetados pelo conflito empreenderam uma verdadeira corrida pela retomada do seu crescimento, que não significava outra coisa senão a retomada do desenvolvimento.

O terceiro fator refere-se à lógica idealista presente no pós-guerra, assentada no desejo de paz e desenvolvimento, e incorporada na agenda da recém-criada ONU. A Carta dessa Organização evidenciou, dentre outros pontos, o objetivo de progresso e desenvolvimento econômico para todos os povos. Como quarto fator, menciona-se a afirmação do keynesianismo enquanto novo paradigma econômico. Sob sua influência, o Estado, mais interventor nos assuntos da economia, assumiu para si o papel de dirigente do processo de desenvolvimento, formulando estratégias e planos. No Brasil, por exemplo, teve lugar uma sucessão de políticas desenvolvimentistas, como o Plano de Metas (1956-1960), e os Planos Nacionais de Desenvolvimento I, II e III (1972-1985).

Como se percebe, interpretava-se o desenvolvimento através de uma lente quantitativa e unidimensional, segundo a qual o crescimento econômico figurava como condição única e suficiente. Indicadores de crescimento econômico foram utilizados para classificar os países em termos de desenvolvimento, e, diante, da evidência de que os países ditos desenvolvidos assentaram sua expansão econômica em processos de industrialização, essa etapa foi apresentada como obrigatória para os países do denominado Terceiro Mundo (FURTADO, 1974, p. 17; AMARO, 2003, p. 48). Além da industrialização, a ideia de modernização esteve, também, muito associada ao conceito de desenvolvimento. As "[...] estruturas arcaicas e tradicionais do subdesenvolvimento (e dos meios rurais e dos sectores económicos e das mentalidades com eles conectados)", precisavam ser substituídas "[...] pelas lógicas modernas e progressistas do desenvolvimento (e dos meios urbanos e dos sectores industriais e dos modos de vida e de consumo a eles inerente" (AMARO, 2003, p. 48).

Em meio a esse contexto de aparente otimismo, e enquanto os entusiastas do desenvolvimento econômico afirmavam que eventuais desequilíbrios ambientais, decorrentes das políticas de aceleração de crescimento, poderiam ser sanados posteriormente - quando houvesse homogeneidade entre a renda *per capita* dos países desenvolvidos e em desenvolvimento -, as primeiras críticas ao modelo de desenvolvimento praticado começaram a aparecer (SACHS, 2009, p. 50-51). A publicação de "*Silent Spring*", de Rachel Carson, em 1962, alertando sobre os impactos do uso de pesticidas e a poluição do meio ambiente natural, e, mais tarde, do relatório "*The Limits to Growth*", do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), impulsionaram não só o movimento ambientalista, mas as primeiras formulações sobre sustentabilidade, no sentido eminentemente ambiental, enquanto um conceito de contraposição ao então "desenvolvimento".

Não demorou, pois, para que o conjunto de novas preocupações fosse discutido no âmbito da ONU, o que aconteceu por ocasião da Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

Econômico em 1972. Responsável por introduzir a questão ambiental na agenda da Organização, a Conferência motivou a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUD), mas foi marcada por tensões e embates ideológicos. O apelo em favor dos limites ambientais soou para os países em desenvolvimento como uma tentativa de bloqueio ao seu desenvolvimento econômico, pelos países desenvolvidos, justificando a oposição à problemática ambiental naquele primeiro momento (DRESNER, 2002, p. 31).

Em um cenário dividido entre o "economicismo arrogante" e o "fundamentalismo ecológico", emprestando as expressões de Sachs (2009, p. 52), os avanços na formulação de alternativas viáveis para os problemas inerentes ao desenvolvimento e ao meio ambiente mostravam-se residuais. Na tentativa de enfrentar esse antagonismo, e ao perceber as implicações mútuas entre as temáticas, a ONU passou a governá-las de maneira conjunta, com a composição, em 1983, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, liderada pela primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland (DRESNER, 2002, p. 35). A Comissão focou seus trabalhos na degradação ambiental global e nas desigualdades entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento (BOSSELMANN, 2017, p. 26), e encontrou na ideia de desenvolvimento sustentável o "caminho do meio" para a transformação social e ambiental desejada.

O relatório final da Comissão, "Nosso futuro comum", definiu o desenvolvimento sustentável como "[...] aquele capaz de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações para atender às suas necessidades" (UN, 1987, p. 16). Bosselmann (2017, p. 27) atenta para a existência de dois núcleos nesse conceito: um de aspecto social, ligado à questão das necessidades; outro, de aspecto ambiental, relativo aos limites do meio ambiente face à satisfação das necessidades. Ambos são permeados pelos valores da justiça e da solidariedade entre gerações, o que faz do conceito de Brundtland prenunciador da abordagem intergeracional do desenvolvimento sustentável (SACHS, 2017, p. 5).

Lançado em 1987, dois anos depois da descoberta de um grande buraco na camada de ozônio, o relatório contribuiu para a legitimação da causa ambiental entre os países em desenvolvimento. Depois dele, poucos governos continuaram a considerar a preocupação com o meio ambiente um "luxo burguês" (DRESNER, 2002, p. 38-39). Na década seguinte, o desenvolvimento sustentável consolidou-se como um tema central no âmbito da ONU, motivando articulações e encontros políticos. Seguramente, o de maior relevo foi a Rio 92, que reuniu representantes de mais de 170 países, e resultou em documentos como a Agenda 21, a Convenção sobre as Mudanças Climáticas, além de quinze compromissos alternativos negociados pela sociedade civil, como a Carta da Terra (BOSSELMANN, 2017, p. 32).

A década de 1990, no entanto, não movimentou apenas a cena política nos domínios do desenvolvimento sustentável. A larga produção acadêmica em torno do assunto trouxe importantes novidades. A abordagem intergeracional do conceito, reafirmada na Rio 92, começava a dividir espaço com outra, a da pluridimensionalidade, que, nos anos seguintes, influenciou fortemente os trabalhos da ONU.

A interpretação do desenvolvimento sustentável enquanto um fenômeno que extravasa as dimensões econômica e ambiental tem no estudo coletivo de Spangenberg et al. (1995) o seu referencial pioneiro. Nessa obra, pouco explorada no Brasil, os autores apresentam a figura de um triângulo, cujos vértices representam as dimensões econômica, ambiental e social do desenvolvimento sustentável. Na segunda edição do livro, porém, a representação do triângulo dá lugar a de um prisma, reconhecendo-se uma quarta dimensão - a político-institucional ou da governança -, de importância capital para a concretização do desenvolvimento sustentável.

Nesse particular, a dimensão ambiental compreende a totalidade dos processos bio-geológicos e os elementos neles envolvidos ("capital ambiental"); a social, as qualidades intrapessoais dos seres humanos ("capital humano"); a econômica, as atividades que forne-

cem bens e serviços a indivíduos e, assim, aumentam seu padrão de vida; e a político-institucional, os processos interpessoais e sistemas de regras que governam a interação dos membros de uma sociedade (SPANGENBERG *et al.*, 1995, p. 3; SPANGENBERG; PFAHL; DELLER, 2002, p. 105).

À teorização de Spangenberg et al. (1995), seguiram-se outras que, com as suas particularidades, e embora conservando a ideia de intergeracionalidade, enfatizaram a abordagem do equilíbrio de dimensões (MEADOWCROFT, 2000; ROGERS; JALAL; BOYD, 2008; DILLARD; DUJON; KING, 2012; SACHS, 2017).

Na mesma perspectiva, a ONU abraçou o conceito de desenvolvimento sustentável pluridimensional na Declaração de Johanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável, resultado da Rio+10, em 2002, ao reconhecer a necessidade de "[...] avançar e fortalecer os pilares interdependentes e mutuamente apoiados do desenvolvimento sustentável - desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental" (UN, 2002, n.p). Na Rio+20, em 2012, fez isso novamente, assinalando a importância de um quadro institucional para o desenvolvimento sustentável que integrasse "[...] as três dimensões de uma forma equilibrada" (ONU, 2012, p. 15).

Esse quadro institucional, como se verá adiante, converteu-se na própria Agenda 2030, projeto de governança global para o período pós-2015, que representa o ápice da incorporação da abordagem pluridimensional do desenvolvimento sustentável nos instrumentos da ONU. Por isso, o próximo tópico abordará o processo de construção desta Agenda e seus aspectos gerais, enfatizando o trabalho decente.

3. A AGENDA 2030 DA ONU E O TRABALHO DECENTE EM QUESTÃO

Se, do ponto de vista material, a Agenda 2030 reflete a maturidade de uma discussão que se iniciou, no plano internacional, em 1972, consolidando uma nova hermenêutica para o conceito de

desenvolvimento sustentável; do ponto de vista formal, ela se arvora de uma estratégia que não é inédita no âmbito da ONU: a governança por meio de metas.

Nos estudos sobre governança, a "governança por meio de metas" é caracterizada como um mecanismo de inserção paralela ao sistema jurídico internacional. Instrumentos como a Agenda 2030, embora tenham fundamento no direito internacional, não são juridicamente vinculativos, e esse fator os diferencia, portanto, de outros compromissos internacionais sobre o desenvolvimento sustentável, como o Acordo de Paris, que assumem a forma de tratados. Ainda que tenham um arranjo mais flexível, estratégias baseadas na formulação de metas não implicam necessariamente na baixa probabilidade de implementação, porque apostam na ideia de governança de "baixo para cima", voltada para a ação das partes interessadas (BIERMANN; KANIE; KIM, 2017, p. 26-27).

Existem, por outro lado, meios indiretos de compelir os atores a efetivarem propostas desta natureza. Quando os Estados, as organizações internacionais, o setor privado, etc., aderem a compromissos que podem ser aferidos por indicadores, a exposição dos avanços e lacunas no processo de implementação e a comparação do desempenho entre os pares servem para constranger ao cumprimento (BIERMANN; KANIE; KIM, 2017, p. 26-27; SACHS, 2017, p. 490). Afinal, a má-vontade na condução de assuntos de interesse coletivo, quando relatada, pode confluir para retaliações comerciais ou prejudicar a imagem diante da opinião pública, por exemplo.

Na história recente da ONU, a governança por meio de metas ganhou projeção com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), decorrentes da Declaração do Milênio, de 2000, considerados os antecessores da Agenda 2030. Com forte vocação social, os ODMs expressaram as prioridades para o período entre 2000 e 2015, cuidando de questões como a fome e a miséria (ODM 1); o acesso à educação básica (ODM 2); a igualdade de gênero e o empoderamento feminino (ODM 3); a redução da mortalidade infantil

(ODM 4); a saúde das gestantes (ODM 5); o combate a doenças, como a AIDS e a malária (ODM 6); e o respeito ao meio ambiente (ODM 7).

A efetivação dos ODMs aconteceu de forma heterogênea entre objetivos, países e regiões, como pondera Sachs (2012, p. 2206). Parte do insucesso, na opinião do autor, deveu-se ao não cumprimento das promessas de assistência ao desenvolvimento, feitas pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento. Para Fukuda -Parr e Hulme (2009, p. 17-18), a formulação pouco democrática da agenda do Milênio, que partiu de um grupo de estudiosos de alguns países sem haver qualquer tipo de consulta mais ampla com atores não estatais, incluindo a sociedade civil, contribuiu para as falhas operacionais.

A ideia de transacionar-se para uma agenda de desenvolvimento sustentável foi levantada pela Guatemala e pela Colômbia, no período que antecedeu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no Rio de Janeiro, em junho de 2012 (SCHOLZ, 2015, p. 2). No documento final da Rio+20, a Assembleia Geral da ONU adotou a sugestão dos dois países latino-americanos, conclamando a necessidade de "um processo intergovernamental, inclusivo e transparente, sobre as metas de desenvolvimento sustentável, aberto a todas as partes interessadas, com vistas ao desenvolvimento de metas globais de desenvolvimento sustentável a serem acordadas pela Assembléia Geral" (UN, 2012, n.p). Para esse fim, os Estados-membro da ONU instituíram, em janeiro de 2013, um Grupo de Trabalho Aberto sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sob a liderança de 30 especialistas. O Grupo de Trabalho contou com a participação de representantes de 70 países, tendo suas sessões monitoradas por diversas organizações não-governamentais e grupos de interesse (SCHOLZ, 2015, p. 2-3).

Em julho de 2014, o Grupo de Trabalho apresentou o primeiro esboço da agenda para o desenvolvimento sustentável, o qual foi discutido em intensas negociações intergovernamentais, em Nova

York, entre janeiro e julho de 2015. O processo resultou no documento intitulado "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", divulgado em 12 de agosto de 2015, e adotado formalmente pela Assembleia Geral da ONU, durante a Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015 (SCHOLZ, 2015, p. 2-3).

Em quase cinquenta páginas, o documento articula uma Declaração, cujo conteúdo reflete os valores e princípios da ONU; um quadro de resultados, composto de 17 ODS e 169 metas; uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais; e um roteiro para acompanhamento e revisão. Todas essas disposições convergem para cinco áreas de ação prioritárias: a) as Pessoas, figurando a erradicação da pobreza e da fome, bem como a possibilidade de cada um realizar o seu potencial em dignidade e igualdade como os pressupostos do desenvolvimento sustentável; b) o Planeta, com atenção para a mudança climática e a gestão dos recursos naturais; c) a Prosperidade, de forma a permitir ganhos econômicos, sociais, e tecnológicos, em harmonia com o meio ambiente natural; d) a Paz, com a promoção de sociedades justas, inclusivas, e livres da violência; e e) a Parceria, a partir do envolvimento de todos os países e demais atores na implementação da Agenda, sob o substrato comum de uma "solidariedade global reforçada" (ONU, 2015, p. 1).

Logo no Preâmbulo, reconhece-se que os Objetivos e metas da Agenda 2030 "[...] são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental" (ONU, 2015, p. 1). Vale assinalar que a falta de referência expressa à dimensão político-institucional não significa que ela tenha sido esquecida. Há, como se mencionou, uma sessão específica sobre os meios de implementação, onde se reafirma a necessidade de uma "Parceria Global", que envolva os governos, a sociedade civil, o setor privado, o Sistema das Nações Unidas e outros agentes, na mobilização de recursos para o desenvolvimento sustentável. Entre as estratégias propostas para tal finalidade, destaca-se o remanejamento dos recursos públicos nacionais, a cooperação para

o desenvolvimento internacional, os investimentos em ciência, tecnologia, inovação e capacitação, e o direcionamento do comércio internacional para uma trajetória sustentável (ONU, 2015, p. 39-40).

Na opinião de Scholz (2015, p. 3-4), ainda que, de uma perspectiva conceitual, a Agenda e seus Objetivos deixem a desejar pela falta de clareza em algumas passagens, "[...] é difícil imaginar um resultado melhor, dadas as atuais divisões na comunidade internacional sobre acordos de governança, políticas econômicas, direitos humanos e divisão das responsabilidades quanto à contenção das mudanças ambientais". Em análise semelhante, Veiga (2016, p. 33-34) atenta para o excesso de especificações na Agenda, apontando que, das 169 metas presentes, não mais do que 50 mereceriam, de fato, essa denominação, uma vez que as demais são desprovidas de precisão e, por isso, incompatíveis com medições práticas. Ainda assim, o autor reconhece que as formulações do projeto pós-2015 "[...] devem ser consideradas como o avanço cognitivo mais importante do longo processo institucional iniciado trinta anos antes com o relatório Nosso Futuro Comum" (VEIGA, 2016, l. 39).

À luz dessas ponderações, e considerando os objetivos do presente estudo, merece detalhamento a disciplina do trabalho decente, uma das variáveis exploradas no ODS 8, de seguinte teor: "Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e *trabalho decente* para todos" (ONU, 2015, p. 26, grifos nossos). O ODS 8 desdobra-se em dez metas, e, embora todas elas influenciem em alguma medida o trabalho decente, as metas 8.3, 8.5, 8.6, 8.7 e 8.8 dão maior ênfase à temática. A pretensão, aqui, não é estudar de forma analítica cada uma dessas metas, mas apenas revelar os principais aspectos do seu conteúdo, investigando, na sequência, o significado de "trabalho decente", esforço necessário, porque, pelo seu caráter, a Agenda 2030 não percorre questões conceituais.

A meta 8.3 associa o empreendedorismo, e a formalização e crescimento de micro, pequenas e médias empresas à geração de

emprego decente, incentivando políticas que atuem nesse sentido. A meta 8.5 trata da promoção de emprego pleno e trabalho decente para todos, com igualdade de oportunidades e remuneração entre homens e mulheres; e apresenta, também, uma preocupação diferenciada quanto à inserção, no mercado de trabalho, de dois grupos específicos: os jovens e as pessoas com deficiência. Os jovens, aliás, são objeto da meta 8.6, que demarca o prazo até 2020 para a redução substancial da proporção de pessoas desta faixa etária sem emprego, educação e formação. A meta 8.7 incentiva a adoção de medidas imediatas e eficazes para a erradicação do trabalho forçado, da escravidão moderna, do tráfico de pessoas e das piores formas de trabalho infantil, estabelecendo prazo até 2025 para a eliminação de qualquer tipo de trabalho infantil. Por último, a meta 8.8 trata da segurança no ambiente de trabalho e da proteção dos direitos trabalhistas, com destaque para os dos trabalhadores migrantes, e, dentro desse grupo, para as mulheres.

Como se percebe, as metas referentes ao trabalho decente enfrentam múltiplas problemáticas. Elas não esgotam, no entanto, as nuances que podem ser exploradas nesse terreno, uma vez que, por si só, a categoria "trabalho decente" possui um significado bastante amplo, e, ao ser empregada no texto do ODS, abaliza interpretações que superam o mero conteúdo das metas.

O marco inaugural da abordagem sobre o trabalho decente, no âmbito da OIT, é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, embora a temática tenha alcançado maior projeção somente com a Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998. A partir da Declaração, a OIT alterou o seu posicionamento político: "[...] passou de uma atitude reativa - visando, ao longo, das décadas, desde a sua origem, a proteger os trabalhadores de práticas abusivas -, a uma postura proativa, buscando um ideal de trabalho nivelador das condições globais" (AZEVEDO NETO, 2015, p. 21). Tanto é que, em 1999, por ocasião da 87ª Conferência Internacional do Trabalho, o novo diretor-geral da Organização, Juan Somavía, elegeu o trabalho decente como o "grande tema" do seu mandato.

Para Somavía, o trabalho decente representa o ponto de convergência de quatro objetivos estratégicos da OIT: a promoção dos direitos fundamentais no trabalho, o emprego, a proteção social, e o diálogo social (OIT, 1999, n.p). Por outro lado, a opção pelo "trabalho" e não pelo "emprego" decente, reafirmada, agora, na Agenda 2030, coloca sob o manto protetivo mínimo definido pela OIT, uma gama maior de sujeitos, compreendendo os empregados assalariados, os trabalhadores subcontratados, terceirizados, autônomos ou por conta própria, os trabalhadores a domicílio, e todos os demais que realizam atividades na economia informal (PESSOA; SANTOS, 2017, p. 146).

Por conta dessa abrangência, Azevedo Neto (2015, p. 23) afirma que o "elemento nuclear" da teoria do trabalho decente é a dignidade humana, porque dela "[...] irradiam os vetores justificadores da proteção do trabalho decente, do ponto de vista teórico e prático, em todas as suas formas, seja no emprego seja no trabalho autônomo". Na mesma perspectiva, e aproximando ainda mais as noções de trabalho decente e dignidade humana, Brito Filho (2016, p. 50-56) distingue os elementos que, no seu entender, asseguram a dignidade do trabalho. São eles, no plano individual: a) o direito ao trabalho; b) a liberdade de escolha do trabalho; c) a igualdade para e no exercício do trabalho; c) o exercício do trabalho em condições que preservem a saúde do trabalhador; d) o direito à jornada de trabalho e à remuneração justas; e e) a proibição do trabalho infantil. No plano coletivo, elenca a liberdade sindical, e, no plano da seguridade social, a proteção contra o desemprego e outros riscos sociais.

Na síntese do autor, "[...] negar o trabalho nessas condições, é negar os direitos humanos do trabalhador e atuar em oposição aos princípios básicos que os regem, principalmente o maior deles, a dignidade da pessoa humana" (BRITO FILHO, 2016, p. 56). É, portanto, essa concepção de trabalho decente - complexa, abrangente, e, sobretudo, fundamentada no princípio da dignidade da pessoa humana -, que norteia a construção do próximo tópico, no qual serão abordadas as perspectivas da efetivação do trabalho decente no contexto brasileiro.

4. O OBJETIVO DE TRABALHO DECENTE NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES

A busca pelo trabalho decente constitui um dos principais eixos de atuação da OIT. Muito antes da formalização da Agenda 2030, e da consequente elevação do trabalho decente ao *status* de ODS, a Organização já envidava esforços para que os Estados-membros da ONU incorporassem esse objetivo às suas agendas. No caso brasileiro, o conceito operacional de trabalho decente encontra lugar na cena política há quase duas décadas, período no qual registraram-se avanços e retrocessos na sua promoção, sempre em uma trajetória não linear e marcada pelas peculiaridades dos sucessivos programas de governo.

De estável, nesse percurso - e isso não é um privilégio do Brasil -, apenas a dificuldade do Estado na livre gestão dos assuntos relacionados ao mercado de trabalho, dada a constante interferência de setores do poder econômico, agindo nas entrelinhas para promoverem seus interesses privados. Com a globalização econômica e a reestruturação produtiva, arquitetou-se uma estrutura política encorajadora de reformas para liberar restrições ou regulamentações sobre as forças do mercado e para reduzir o papel do Estado nas áreas econômica e social. Essa "abertura econômica" permitiu o crescimento do sistema comercial e produtivo em alguns países, mas resultou, também, na diminuição da qualidade de vida e na precarização das condições de trabalho em outros (BALTAR, 2013, p. 107).

No Brasil, de acordo com Proni (2013, p. 826-827), a condução da política econômica durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, causou prejuízos ao trabalho decente, diagnóstico confirmado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela OIT. Em estudo conjunto, essas organizações identificaram quatro sintomas do déficit de trabalho decente, no contexto brasileiro, no referido período: a) altos índices de

desemprego e de informalidade, que resultaram em baixo grau de proteção social; b) grande parcela da mão-de obra sujeita a baixos níveis de rendimentos e produtividade; c) alta rotatividade no emprego; e d) alto grau de desigualdade entre diferentes grupos (CEPAL; PNUD; OIT, 2008, p. 18).

Para enfrentar esses percalços, e diante da crescente pressão da narrativa neoliberal, a OIT propôs, e o governo federal assumiu, em 2003, o compromisso de formular uma Agenda Nacional de Trabalho Decente, para "[...] a criação de políticas e a implantação de programas destinados a propiciar trabalho em condições dignas e em quantidade suficiente para todos, tanto no meio urbano como no meio rural" (PRONI, 2013, p. 828). A partir de então, o Ministério do Trabalho e do Emprego iniciou a elaboração da Agenda Nacional, com a participação de organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores, processo finalizado em maio de 2006, quando o projeto foi lançado na XVI Reunião Regional Americana da OIT (BALTAR, 2013, p. 105-106).

No âmbito da Agenda, o Plano Nacional de Trabalho Decente instituiu as diretrizes para a ação do Estado, destacando a importância de políticas públicas amplas para o enfrentamento de problemas estruturais como a pobreza, estreitamente ligados à questão do trabalho decente. A nova orientação, somada ao dinamismo da economia e às condições externas favoráveis na primeira década dos anos 2000, permitiram uma melhora nos indicadores sobre o trabalho decente. O relatório Perfil do Trabalho Decente no Brasil, de 2012, revelou, por exemplo, a diminuição do percentual de trabalhadores em jornada laboral excessiva (superior a 44 horas semanais), passando, a proporção, de 36,4% para 29,8%, entre 2004 e 2009; o crescimento do número de empregos formais, com a expansão da taxa de formalidade de 46,7% para 52,6%, entre os anos de 2004 e 2009; e o aumento real do salário mínimo em 53,7%, entre abril de 2003 e janeiro de 2010, com a consequente elevação dos salários dos trabalhadores (OIT, 2012, n.p). O bom desempenho do Brasil na redução do número de pessoas vivendo em situação de extrema po-

breza, no período 2004-2014, está, inclusive, associado ao aumento do emprego formal e dos rendimentos (OLIVEIRA, 2018, p. 9).

Os avanços em algumas áreas, que, como argumenta Oliveira (2018, p. 9), "[...] devem ser levados em conta na elaboração de diretrizes e políticas para o futuro do trabalho", não foram percebidos em outras: a diferença salarial entre gêneros e entre brancos e negros persistiu acentuada, o número de jovens que não se encontravam trabalhando nem estudando, elevado, e os casos de trabalho forçado, recorrentes (PRONI, 2013, p. 834). Apesar disso, as projeções para a segunda década dos anos 2000 eram, no geral, positivas.

A partir de 2014, no entanto, elas foram ofuscadas por um cenário de grande instabilidade interna e externa. Fatores como o prolongamento da crise internacional de 2008, o módico retorno do investimento privado aos subsídios concedidos pelo governo nos anos anteriores, a paralisação de grandes obras por conta das investigações de corrupção e a crise política prejudicaram a evolução e, até mesmo, a sustentabilidade dos ganhos no tocante ao trabalho decente (SCHERER, 2018, p. 41). Mais recentemente, a controversa reforma trabalhista anunciada pelas Leis n. 13.467/2017 e n. 13.429/2017; a extinção do Ministério do Trabalho, com o repasse das atribuições da pasta para os Ministérios da Economia, da Cidadania e da Justiça; e o processo de alteração de normas de segurança e saúde no trabalho, em curso desde janeiro de 2019, apenas para citar algumas medidas, têm agravado o quadro de incertezas.

Nessa conjuntura, pensar políticas públicas para o trabalho decente, em atendimento ao ODS 8 da Agenda 2030, é um grande desafio, ainda mais quando se consideram as transformações que a chamada "quarta revolução industrial" vem provocando no mundo do trabalho. A automação, a robotização, a produção das fábricas cada vez mais independentes do trabalho humano, a utilização de serviços por meio de aplicativos, *softwares* e plataformas digitais, fenômenos próprios deste novo paradigma:

> [...] geram tensões, porque aumentam a produtividade, mas ao mesmo tempo suprimem postos de trabalho, além de remodelar as relações trabalhistas com estratégias de desregulamentação, criando as condições para o aprofundamento da flexibilização e da precarização de direitos trabalhistas (LISBOA, 2018, p. 18).

Esses fatores desafiam diretamente as metas 8.5, sobre a garantia de emprego pleno e trabalho decente para todos, e 8.7, referente à proteção dos direitos trabalhistas, da Agenda 2030.

Dentro da primeira, e no que concerne à criação de oportunidades de trabalho decente, emerge a necessidade de que os investimentos públicos e privados, assim como os estímulos fiscais, sejam direcionados para setores cuja lógica de funcionamento harmonize-se à ideia de sustentabilidade, nas suas mais diferentes dimensões. É o caso, por exemplo, das cooperativas e dos empreendimentos de economia solidária, das micro e pequenas empresas, das empresas sustentáveis, e da agricultura familiar (MTE, 2010, n.p). A estratégia, portanto, deve perpassar pelo fomento e a consolidação, por meio de políticas públicas, de atividades que, à semelhança das citadas, tenham potencialidade para a geração de postos de trabalho decente.

Quanto à paridade de oportunidades e remuneração entre homens e mulheres, também objeto da meta 8.5, estudo do Banco Mundial aponta falhas, na legislação e nas políticas públicas brasileiras, que dificultam o acesso das mulheres ao mercado de trabalho e sua ascensão profissional. Uma das lacunas relatadas é a ausência de previsão legislativa sobre a licença parental. A possibilidade de os quatro meses de licença, após o nascimento do filho, serem compartilhados alternadamente entre os genitores incentivaria a divisão das tarefas de cuidado com a família, além de coibir a discriminação prévia em relação à contratação de mulheres, por conta da licença-maternidade. Tais aspectos - má divisão do trabalho doméstico, com a sobrecarga da mulher, e discriminação no momento da contratação

- têm, de acordo com o relatório, papel determinante no persistente quadro de desigualdade entre homens e mulheres no universo do trabalho, no Brasil (WB, 2018, p. 16-17).

Independente do recorte de gênero, a canalização de uma parcela maior de recursos para a melhoria da educação e a universalização do seu acesso é outra medida fundamental à empregabilidade, considerando as peculiaridades de um mercado de trabalho que exige, cada vez mais, altos níveis de especialização. Conforme observa Pimentel (2018, p. 20), a demanda por "formação e reciclagem dos recursos humanos" é especialmente imperativa em países emergentes, como o Brasil, nos quais o sistema de ensino ainda está defasado, em comparação aos países desenvolvidos. Assim, a manutenção daqueles que já se encontram no mercado de trabalho e capacidade de inserção das novas gerações "[...] têm direta relação de causa-efeito com políticas públicas inclusivas, capazes de democratizar a formação básica, técnica e acadêmica de qualidade, e também com a proatividade da iniciativa privada de contribuir para a capacitação profissional continuada" (PIMENTEL, 2018, p. 20).

Nesse particular, a formação dos jovens, grupo elencado como prioritário pela meta 8.5, requer tanto políticas públicas na área da educação, quanto na da qualificação profissional, onde a intersecção trabalho-educação é mais evidenciada. Para tal fim, os já existentes Programa Universidade Para Todos (PROUNI), Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Programa Brasil Profissionalizado e Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (QUALIFICA BRASIL) são instrumentos que precisam ser mantidos e ampliados.

A superação da informalidade é outro desafio que se impõe num quadro de fomento ao trabalho decente. De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no segundo trimestre de 2019, 41,4% da população brasileira ocupada encontrava-se em relações de trabalho não regulamentadas por um contrato

legal, maior proporção desde 2016, quando o indicador começou a ser divulgado (PAMPLONA, 2019, n. p). Para Turchi (2018, p. 9), o ponto de partida para a discussão da problemática da informalidade deve ser o reconhecimento de que a maioria dos componentes de governança do trabalho, no Brasil, baseiam-se em um modelo que não alberga as novas formas de trabalho. A diminuição da desproteção dos trabalhadores sem vínculo empregatício fixo ou em trabalhos autônomos depende, portanto, da criação de mecanismos de proteção e de seguridade social apropriados à multiplicidade de formas de trabalho e contratação existentes (TURCHI, 2018, p. 9).

O sistema de inspeção do trabalho - estratégico para o alcance das metas 8.7, sobre a erradicação das piores formas de trabalho, e 8.8, sobre segurança no trabalho - é mais um ponto deficitário do modelo de governança do trabalho adotado no Brasil. Por ter como eixo central um registro das empresas formais e, logo, de empregados formais, o sistema não alcança adequadamente todos tipos de trabalhadores compreendidos no conceito de trabalho decente, o que exige o seu aprimoramento (TURCHI, 2018, p. 10). Paralelo a essa necessidade de readequação, e especificamente no campo do combate ao trabalho forçado, cumpre destacar duas iniciativas brasileiras reconhecidas como exemplares pela OIT, e cuja preservação é medular para os avanços no ODS 8.

Trata-se, a primeira, do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), ligado a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), que, desde a sua instituição, em 1995, já resgatou mais de 45 mil pessoas em condições de escravidão. As incumbências do GEFM passam pela apuração de denúncias de exploração do trabalho escravo no meio rural, libertação e assistência aos trabalhadores, além de aplicação de multas e encaminhamento do trâmite para a responsabilização do explorador de mão de obra (ARBEX; GALIZA; OLIVEIRA, 2018, p. 115). Embora seja umas das principais políticas de repressão do trabalho forçado, o órgão sofreu contingenciamento de seu orçamento, em 2017, e, agora, com a fragmentação das atribuições do Ministério do Trabalho, teme-se que perda protagonismo (CÂMARA, 2018, n.p).

O Cadastro de Empregadores, conhecido como "lista suja do trabalho escravo", é outra aclamada experiência brasileira. Por meio dela, tornam-se públicos os casos de exploração do trabalho em situação análoga à de escravidão, com a exposição do nome dos empregadores infratores e o impedimento de que essas pessoas físicas ou jurídicas beneficiem-se de créditos públicos ou contratações com o Estado (ARBEX; GALIZA; OLIVEIRA, 2018, p. 118).

As medidas aqui aventadas, sejam políticas públicas ou mecanismos legais, já em funcionamento ou de necessária viabilização, fornecem algumas pistas sobre as possibilidades e, também, os limites do Estado brasileiro na efetivação do trabalho decente, em atenção à Agenda 2030. Pela clara dependência entre os objetivos e metas do projeto pós-2015, pode-se afirmar, no entanto, que os resultados positivos na afirmação da decência no - e do - trabalho estão condicionados ao enfrentamento bem-sucedido de outros desafios previstos na Agenda, como o crescimento econômico sustentável, a educação de qualidade e a redução da pobreza.

5. CONCLUSÃO

Este estudo versou sobre as perspectivas de efetivação do trabalho decente, elemento presente na Agenda 2030, no contexto brasileiro, a partir do diagnóstico de algumas políticas públicas existentes no país e do apontamento de outras, assim como de instrumentos legais, que, se adotados fossem, poderiam contribuir com o objetivo destacado.

Nessa perspectiva, e por abordar o trabalho decente enquanto variável de desenvolvimento sustentável, a exposição recuperou as diferentes interpretações atribuídas à expressão "desenvolvimento", nas últimas décadas. Do desenvolvimento unidimensional, porque meramente econômico, passando pela incorporação da ideia de sustentabilidade, em um agora "desenvolvimento sustentável", de enfoque intergeracional, aportou-se, finalmente, no paradigma plu-

ridimensional, que preza pelo equilíbrio das dimensões ambiental, social e econômica, por meio da boa governança. Essa abordagem é a que se encontra consagrada, atualmente, na Agenda 2030 da ONU, projeto de governança global para o período pós-2015.

Anunciado no ODS 8 da Agenda 2030, o objetivo de trabalho decente e suas respectivas metas representam a síntese de uma agenda específica sobre a temática, planeada, pela OIT, desde os anos 1990. Não por acaso, o engajamento do Brasil na promoção do trabalho decente precede à Agenda 2030, com estratégias que remontam, especialmente, à primeira década do século XXI, as quais demandam continuidade e ampliação. Assim, apesar da crescente ingerência das forças do mercado sobre o Estado na condução dos assuntos ligados ao mundo do trabalho, e do cenário de instabilidade e incertezas instaurado no Brasil, políticas públicas amplas e intersetoriais (econômicas e sociais, principalmente) continuam apresentando importância central na promoção do trabalho decente.

O enfoque no papel do Estado, por meio do desenvolvimento de políticas públicas e adequações legislativas, não impede, por outro lado, o reconhecimento de que os progressos na agenda do trabalho decente, no marco da Agenda 2030 da ONU, dependem, sobretudo, da participação de outros atores, como a sociedade civil organizada, o setor privado, e as organizações internacionais, em uma grande parceria revitalizada, como preceitua o próprio documento. São esses os principais desafios que se apresentam no final da segunda década do século XXI para a efetivação do trabalho decente na realidade nacional em pleno alinhamento com o ambicioso projeto civilizatório da Agenda 2030 da ONU.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. Progresso. Progresso. *Lua Nova*, São Paulo, n. 27, p. 217-236, dez. 1992. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000300011. Acesso em: 17 ago. 2019.

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, Lisboa, v. 4, p. 35-40, 2003. Disponível em:https://revistas.rcaap.pt/cea/article/view/8659. Acesso em: 19 set. 2019.

ARBEX, Alexandre; GALIZA, Marcelo; OLIVEIRA, Tiago. A política de combate ao trabalho escravo no período recente. *Mercado de trabalho:* boletim do Ipea, Brasília, n. 64, p. 111-137, 2018. Disponível em:http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8385. Acesso em: 02 out. 2019.

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *O trabalho decente como um direito humano*. São Paulo: LTr, 2015.

BALTAR, Ronaldo. Desenvolvimento, globalização e trabalho decente. *Caderno CRH*, Salvador, v. 26, n. 67, p. 105-122, jan./abr. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v26n67/a08v26n67.pdf. Acesso em: 27 set. 2019.

BIERMANN, Frank; KANIE, Norichika; KIM, Rakhyun E. Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, [S.l], v. 26, p. 26-31, 2017. Disponível em:https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343517300209. Acesso em: 21 set. 2019.

BOSSELMANN, Klaus. *The principle of sustainability*: transforming law and governance. 2. ed. New York: Routledge, 2017.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro. *Trabalho decente:* análise jurídica da exploração do trabalho. 4 ed. São Paulo: LTr, 2016.

CÂMARA, Juliana de Azevedo Santa Rosa. O futuro do Ministério do Trabalho e do combate ao trabalho escravo. *El país*, Brasil, 28 nov. 2018. Disponível em:https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/26/politica/1543260383_274338.html. Acesso em: 02 out. 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente:* a experiência brasileira recente. 2008. Disponível em:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_226208.pdf. Acesso em: 26 set. 2019.

DILLARD, Jesse; DUJON, Veronica; KING, Mary C. (Eds.). *Understanding the social dimension of sustainability.* New York: Routledge, 2012.

DRESNER, Simon. *The principles of sustainability*. New York: Routledge, 2002.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FUKUDA-PARR, Sakiko; HULME, David. *International Norm Dynamics and "the End of Poverty":* Understanding the Millennium Development Goals (MDGs). Brooks World Poverty Institute: Manchester, junho de 2009. Disponível em:http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/bwpi/bwpi-wp-9609.pdf. Acesso em: 23 set.. 2019.

LISBOA, Antônio. Reflexões sobre a organização do trabalho e da produção. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *O futuro do trabalho no Brasil:* perspectivas e diálogos tripartites. 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_626908.pdf. Acesso em: 01 out. 2019. p. 18-19.

MEADOWCROFT, James. Sustainable development: a new (ish) idea for a new century? *Political Studies*, [S.l], v. 48, n. 2, p. 370-387, 2000. Disponível em: http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/1467-9248.00265?journalCode=psxa. Acesso em: 01 ago. 2019.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Plano nacional de emprego e trabalho decente:* gerar emprego e trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais. Brasília: MTE, 2010. Disponível em:https://www.ilo.org/brasilia/conheca-a-oit/oit-no-brasil/WCMS_226249/lang--pt/index.htm. Acesso em: 29 set. 2019.

MORIN, Edgard; KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. Tradução Paulo Neves. Porto Alegre: Sulina, 2003.

OLIVEIRA, Patrícia. Síntese dos quatro diálogos. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *O futuro do trabalho no Brasil:* perspectivas e diálogos tripartites. 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_626908.pdf. Acesso em: 30 set.. 2019. p. 8-11.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O Futuro Que Queremos:* Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20). 2012. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos.pdf. Acesso em: 01 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo:* a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em:https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 22 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Perfil do trabalho decente no Brasil:* um olhar sobre as unidades da federação. Brasília: OIT, 2012. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234424.pdf. Acesso em: 26 set. 2019.

PAMPLONA, Nicola. Informalidade no país atinge quase 40 milhões de pessoas, diz IBGE. *Folha*, São Paulo, 27 set. 2019. Dis-

ponível em:https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/quase-40-milhoes-de-trabalhadores-estao-na-informalidade-diz-ibge.shtml. Acesso em: 01 out. 2019.

PESSOA, Flavia Moreira Guimarães; SANTOS, Mariana Farias. *O trabalho no call center:* um olhar através do trabalho decente. São Paulo: LTr, 2017.

PIMENTEL, Fernando Valente. O desafio da capacitação nos novos modelos de trabalho. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *O futuro do trabalho no Brasil:* perspectivas e diálogos tripartites. 2018. Disponível em:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_626908.pdf. Acesso em: 01 out. 2019. p. 20-21.

PRONI, Marcelo Weishaupt. Trabalho decente e vulnerabilidade ocupacional no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 3 (49), p. 825-854, dez. 2013. Disponível em:http://www.scielo.br/pdf/ecos/v22n3/09.pdf. Acesso em: 27 set. 2019.

ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi; BOYD, John A. *An introduction to sustainable development*. New York: Earthscan, 2008.

SACHS, Jeffrey D. From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. *The Lancet*, [S.l], v. 379, n. 9832, p. 2206-2211, 2012. Disponível em:

<http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(12)60685-0/abstract>. Acesso em: 22 set. 2019.

SACHS, Jeffrey D. *The Age of Sustainable Development.* New York: Columbia University Press, 2017.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável.* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SCHERER, Clóvis. O trabalho decente nas cadeias globais de valor - considerações sobre implicações, possibilidades e desafios. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.

O futuro do trabalho no Brasil: perspectivas e diálogos tripartites. 2018. Disponível em:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_626908.pdf. Acesso em: 29 set. 2019. p. 41-45.

SCHOLZ, Imme. Introduction: a universal agenda for sustainable development and global co-operation. In: LOEWE, Markus; RIPPIN, Nicole (Eds.). *Translating an ambitious vision into global transformation:* the 2030 agenda for sustainable development. Discussion Paper, No. 7/2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn. Disponível em:https://www.econstor.eu/bitstream/10419/199457/1/die-dp-2015-07.pdf. Acesso em: 23 set. 2019.

SPANGENBERG, Joachim H.; PFAHL, Stefanie; DELLER, Kerstin. Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21. *Ecological indicators*, v. 2, n. 1-2, p. 61-77, 2002. Disponível em: https://www.sciencedirect. com/science/article/pii/S1470160X0200050X. Acesso em: 01 ago. 2019.

SPANGENBERG, Joachim H. (Ed.). *Towards sustainable Europe:* a study from the Wuppertal Institute for Friends of the Earth Europe. Luton/Bruxelas: FoE Publications, 1995.

TURCHI, Lenita Maria. Diálogo 4: novas formas de governança para o futuro do mundo do trabalho - desafios e possibilidades para novas regras do jogo. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *O futuro do trabalho no Brasil:* perspectivas e diálogos tripartites. 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_626908.pdf. Acesso em: 01 out. 2019. p. 17.

VEIGA, José Eli da. *Para entender o desenvolvimento sustentável.* [E-book] São Paulo: Editora 34, 2016.

UNITED NATIONS. *The Johannesburg Declaration on Sustainable Development.* 2002. Disponível em: https://ec.europa.eu/envi-

ronment/archives/wssd/documents/wssd_pol_declaration.pdf. Acesso em: 19 ago. 2019.

UNITED NATIONS. World Commission on environment and development. *Our Common Future:* Report of the World Commission on Environment and Development. 1987. Disponível em: http://www.undocuments.net/our-common-future.pdf. Acesso em: 17 ago.. 2019.

WORLD BANK GROUP. *Women, Business and the Law 2018* (Mulheres, Empresas e o Direito 2018). Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial, 2018. Disponível em:https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/05/Relat%C3%B3rio_Banco_Mundial.pdf. Acesso em: 03 out. 2019.

A GARANTIA DO TRABALHO DECENTE PARA OS MIGRANTES LABORAIS: POLÍTICAS E NORMATIZAÇÕES INTERNACIONAIS E NACIONAIS

Christiane Rabelo Britto

Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Pós-Graduanda em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Professora e Coordenadora da graduação em Direito do Centro Universitário UniAGES/BA. Docente integrante do Grupo de Pesquisa Eficácia dos direitos humanos e fundamentais: seus reflexos nas relações sociais.

Luciana de Aboim Machado

Pós-Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal da Bahia - UFBA e pela Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti-Pescara - UDA. Doutora em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP. Mestre em Direito do Trabalho, especialista em Direito do Trabalho e em Direito Processual Civil, todos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora Associada e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe – UFS. Líder do Grupo de Pesquisa Eficácia dos direitos humanos e fundamentais: seus reflexos nas relações sociais. Vice-Presidente da Asociación Iberoamericana de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Consultora da Ergon Associates (London).

1. INTRODUÇÃO

A Agenda de Desenvolvimento de 2030, baseada na análise do progresso e realização de metas estabelecidas nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), tem a finalidade de garantir uma vida com dignidade na sociedade globalizada.

Por meio desse estudo, buscou-se analisar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a elaboração da nova agenda com metas a serem executadas até o ano de 2030, tendo em vista os novos desafios para progresso da humanidade, os quais encontram fundamentos no resultado da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio +20, realizada em junho de 2011, na cidade do Rio de Janeiro.

Atualmente, existem 17 pontos que integram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com inúmeras metas a serem atingidas por cada um desses escopos. Constitui cerne de nossas atenções, o objetivo n. 8 no sentido de "promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos", a sua meta 8.7 que protege todas as formas de explorações laborais ao estabelecer a adoção de medidas imediatas e eficazes para a erradicação do trabalho forçado e da escravidão moderna.

Será, também, evidenciado o objetivo n. 10 referente à redução das desigualdades, que elenca como uma de suas metas a de número 10.7, destinada a facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas migratórias planejada e bem gerida.

Diante das dificuldades oriundas do processo migratório, emerge a necessidade de implementar políticas públicas direcionadas ao atendimento dos interesses dos migrantes, com o objetivo de esclarecer e dar acesso aos meios necessários para o exercício de suas atividades laborais, para que essa categoria de trabalhadores não se submeta a condições de trabalho em situação de desigualdade em relação ao trabalhador nacional.

A elaboração de políticas públicas migratórias assume, nesse aspecto, um papel relevante para a proteção dos direitos humanos e fundamentais dos migrantes, que sob a ótica dos tratados internacionais de direitos humanos e a Constituição Federal Brasileira, devem ter o mesmo tratamento que os nacionais.

Esses trabalhadores, na realidade social, muitas vezes recebem um tratamento preconceituoso em razão de suas origens, seja pela diferença cultural, pela condição econômica, pela dificuldade de compreensão da língua, fatores que por si só, já os deixam em situação de vulnerabilidade diante do país receptor, o que favorece a exploração laboral indo de encontro ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Para se combater esse tipo de tratamento, é necessária a efetivação de políticas públicas, bem como o eficaz cumprimento das normas protetivas dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes.

A nova Lei de Migração, Lei n. 13.445/2017, também, constitui um elemento importante na superação da situação de vulnerabilidade desses indivíduos, uma vez que trouxe consigo um grande avanço referente à questão migratória no Brasil.

Torna-se evidente a necessidade de adentrar nos mecanismos de enfrentamento da vulnerabilidade das vítimas submetidas às explorações laborais por meio da efetivação dos direitos humanos desses trabalhadores, os quais constituem garantia de sua liberdade, por meio da promoção do trabalho decente.

Dessa forma, a presente pesquisa visa responder o seguinte questionamento: De que forma as normatizações internacionais e nacionais influenciam na elaboração de políticas migratórias? A implementação de políticas migratórias reflete na concretização do trabalho decente?

Vislumbra-se, então, que esse assunto assume relevo e vem sendo alvo de sérios questionamentos pelos que militam em favor da concretização dos direitos humanos dos migrantes, especialmente no que diz respeito ao retrocesso social e à violação na proteção da dignidade da pessoa humana, ocasionados pela regulamentação da nova Lei de Migração, realizada no em novembro de 2017.

O desenvolvimento deste texto científico é fruto de discussões oriundas e fomentadas no Grupo de Pesquisa cadastrado no CNPq

como "Eficácia dos Direitos Fundamentais: seus reflexos nas relações sociais", utilizando-se o método teórico-bibliográfico, para que sejam traçados caminhos que conduzam a efetivação do trabalho decente através da concretização das políticas migratórias.

2. A DECLARAÇÃO DO MILÊNIO E A DECLARAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: NOVAS METAS A SEREM IMPLEMENTADAS

A Declaração do Milênio das Nações Unidas[98], de 18 de setembro de 2000, representa um documento importante para a reafirmação da Organização das Nações Unidas no propósito de um mundo mais pacífico, mais próspero e mais justo.

A partir da elaboração desse documento, estabelece-se a responsabilidade coletiva de todos os povos no sentido de respeitar e defender os princípios da dignidade humana, da igualdade e da equidade, especialmente, em relação às pessoas que estão em situações de vulnerabilidade.

Há, também, a preocupação de efetivar o direito ao desenvolvimento, por meio da consecução dos objetivos estabelecidos nesse

98 A Declaração do Milênio foi aprovada na Cúpula do Milênio, realizada no período de 6 a 8 de setembro de 2000, em Nova Iorque, devidamente embasada nas reuniões regionais e no Fórum do Milênio. O enfoque dos debates centrou-se nos principais problemas que afetam o mundo no novo milênio, constatando-se a necessidade de eleger os pontos a serem alcançados para a consecução do desenvolvimento das pessoas, como a redução da pobreza extrema para a metade, o fornecimento de água potável e de educação para todos, a contenção de propagação do HIV e o alcance de outros objetivos no domínio do desenvolvimento. Ressalte-se, ainda, que ficou estabelecido o combate à injustiça e à desigualdade, ao terror e ao crime, bem como a proteção do patrimônio comum, da Terra, em benefício das gerações futuras. Assim, ficaram delimitados os objetivos do milênio, os quais deveriam ser alcançados até o ano de 2015. Declaração do Milênio de 2000, I, 1 a 5. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf. Acesso em: 07 jan. 2019.

documento, o que contribui para a libertação dos indivíduos da situação de necessidade, com a construção de um ambiente sustentável e mais equilibrado.

O desenvolvimento e a erradicação da pobreza possuem grande conexão, o que pode ser extraído da Declaração do Milênio, no item III, em especial nos tópicos de 11 a 20, destacando-se o empenho de todos os envolvidos na eliminação da pobreza para o alcance do pleno desenvolvimento da humanidade. Para isso, estabelece-se a necessidade de criar condições favoráveis para a realização do desenvolvimento e a eliminação da pobreza em nível global[99].

Dos tópicos 13 ao 18, evidencia-se o comprometimento dos países, objetivando à cooperação internacional entre eles, no sentido de auxiliar os países menos favorecidos para a obtenção do desenvolvimento[100].[101]

Convém esclarecer, com Pablo Cezar Neves Junior (2016, p. 28), que cooperação, porque temos justamente uma colaboração com o objetivo de efetivar direitos previstos em normas internacionais, o que engloba os Estados e as organizações internacionais.

---

99 Conforme o item III "O desenvolvimento e a erradicação da pobreza", tópico n. 12, da Declaração do Milênio. Disponível em: http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html. Acesso em: 22 jan. 2019.

100 Conforme o item III "O desenvolvimento e a erradicação da pobreza", tópicos 13 ao 18, da Declaração do Milênio. Disponível em: http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html. Acesso em: 22 jan. 2019.

101 Além desses, apresentam-se como objetivos do milênio que deveriam ter sido implementados até o ano de 2015, a redução para a metade da parcela da população mundial que percebam menos que um dólar por dia e que não tenham condições de obter água potável; a garantia de educação escolar de todos os níveis para todas as crianças e adolescentes de todos os países, especialmente dos países menos favorecidos; a redução da mortalidade materna e infantil; a redução da proliferação de doenças que afligem a humanidade, dentre elas, a AIDS; um incremento significativo na vidas das pessoas que residem nas favelas até o ano de 2020. (De acordo com o item III "O desenvolvimento e a erradicação da pobreza", tópico 19, da Declaração do Milênio. Disponível em: http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html. Acesso em: 22 jan. 2019.

Ademais, um importante objetivo constante no item III, tópico 20, da Declaração do Milênio é a minimização da exploração na seara laboral e consequente erradicação do trabalho escravo contemporâneo; logo, mister se faz a formulação e aplicação de estratégias que proporcionem oportunidades concretas de trabalho digno e produtivo para todos e em todos os países, extirpando o "dumping social" e ensejando o desenvolvimento sustentável das nações do globo.

Convém esclarecer que o "dumping social" caracteriza-se pela adoção de práticas desumanas de trabalho, com descumprimento reincidente aos direitos trabalhistas, por parte do empregador ou tomador do serviço, com o objetivo de reduzir os custos de produção e, assim, aumentar os seus lucros, causando um dano à sociedade e constituir um ato ilícito.

É nesse diapasão que se ressalta a perfeita sintonia entre o direito ao desenvolvimento e a erradicação do trabalho escravo contemporâneo, com a eliminação de todas as formas de exploração laboral e a promoção do trabalho decente[102], ensejando a eficácia do direitos humanos dos trabalhadores, o que é reforçado pela aplica-

102 Segundo definição da OIT, Trabalho Decente "abrange a promoção de oportunidades para mulheres e homens do mundo para conseguir um trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança e capaz de garantir uma vida digna." Seu eixo central reside em quatro objetivos estratégicos, quais sejam: respeito às normas internacionais do trabalho; promoção do emprego de qualidade; extensão da proteção social e fortalecimento do diálogo social. O progresso econômico e social só será alcançado com a concretização desses objetivos, que consequentemente, estar-se-á dando cumprimento aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Segundo a Organização das Nações Unidas no Brasil, "O conceito de Trabalho Decente ganhou mais força, em julho de 2006, quando o Conselho Econômico e Social da ONU recomendou ao sistema das Nações Unidas apoiar e financiar programas e esforços de geração de emprego produtivo e colaborar na implementação do trabalho decente para todos." Disponível em: https://nacoesunidas.org/agencia/oit/. Acesso em: 14 jan. 2019.

ção do disposto no item IV, intitulado Direitos Humanos, Democracia e Boa Governação[103].

Passados 15 anos, foi elaborado um relatório pela Organização das Nações Unidas, visando relacionar a implementação mundial dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), constatando-se que, embora existissem deficiências na sua implementação, houve um incremento no desenvolvimento em todos os países, o que demonstra a positividade das ações desenvolvidas pelos países signatários da Declaração do Milênio.

Pesquisas da Organização das Nações Unidas no Brasil – ONUBR, apontam que "o número de pessoas agora vivendo em extrema pobreza diminuiu em mais da metade, passando de 1,9 bilhão em 1990 para 836 milhões em 2015"[104].

A efetivação dos Objetivos da Declaração do Milênio, no Brasil, encontra-se descrita no documento denominado de "8 jeitos de mudar o mundo", que correspondem à erradicação da pobreza extrema e da fome; à universalização do ensino primário; à redução da mortalidade infantil; à melhoria da saúde materna; ao combate de doenças como a AIDS; à promoção da sustentabilidade do meio ambiente e à efetivação do desenvolvimento por intermédio de uma parceria global entre os países[105].

Após o relatório elaborado em 2015 para analisar a implementação do ODM, foi produzido os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS[106], fundamentados nos Objetivos da Declaração

103 Segundo o item V, nominado de Direitos Humanos, Democracia e Boa Governação, tópico 25 da Declaração do Milênio. Disponível em: http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html. Acesso em: 22 jan. 2019.

104 Disponível em: http://nacoesunidas.org/novo-relatorio-da-onu-avalia-implementacao-mundial-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm/. Acesso em: 22 jan. 2019.

105 Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/. Acesso em: 22 jan. 2019.

106 A agenda da ODS foi lançada em setembro de 2015, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, na ONU, em Nova York, que servirá para discriminar

do Milênio. O ODS corresponde a uma nova agenda que tem como escopo a conclusão dos Objetivos da Declaração do Milênio.

Essa agenda foi ratificada por 193 Estados-membros, sendo um deles o Brasil, recebeu a denominação de "Transformando o Nosso Mundo: a agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". A nova agenda possui 17 objetivos e 169 metas, além de dispositivos referentes aos meios de implementação, mecanismos para avaliação e acompanhamento. Evidencia-se, no seu conteúdo, que a promoção do crescimento econômico aliado às necessidades sociais, como a promoção da educação, da saúde, da proteção social e da geração de oportunidades de trabalho devem estar sempre relacionados à proteção ambiental e à eliminação da pobreza.[107]

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas têm a finalidade de concretizar os direitos humanos de todos os seres humanos na sociedade globalizada. Todos integrados, indivisíveis e interdependentes, enfatizando as dimensões do desenvolvimento sustentável nos âmbitos econômico, social e ambiental; acrescente-se, também, o desenvolvimento humano.

Cabe ressaltar o objetivo n. 8 dos ODS que se refere à promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Os Estados membros comprometem-se a promover políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e o fomento ao trabalho decente que devem ser implementadas até o ano de 2030.

---

as ações a serem implementadas para a promoção da prosperidade e do bem-estar dos indivíduos até 2030. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/. Acesso em: 22 jan. 2019.

107 Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/. Dentre os 17 ODS estão: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e sustentável; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades, cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção sustentáveis, ação contra mudança global do clima; vida na água, vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; parcerias e meios de implementação. Acesso em: 22 jan. 2019.

Encontra-se, ainda, previsto expressamente o compromisso de realizar todas as medidas cabíveis e efetivas para a erradicação do trabalho escravo moderno e o tráfico de pessoas, bem como a proteção dos direitos trabalhistas e a estruturação de ambientes de trabalho seguros para todos os trabalhadores, inclusive para os trabalhadores migrantes.[108]

Preleciona José Cláudio Monteiro Brito Filho (2017, p. 41) que a caracterização do trabalho escravo parte do entendimento de ser uma ofensa ao trabalho decente, devendo ser considerado como antítese deste, em razão da existência daquele está relacionada à desconsideração dos direitos mínimos do trabalhador, principalmente os que se referem à preservação da sua dignidade.

O objetivo 10 da ODS refere-se à redução das desigualdades e traz como meta facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejada e bem gerida.

Com base nesses ensinamentos, pode-se afirmar que um dos caminhos para combater a exploração laboral dos trabalhadores, em especial dos migrantes, e promover o trabalho decente, afastando-os da situação vulnerabilidade, iniciará com a concretização do direito ao desenvolvimento. A partir daí, serão concedidas às pessoas oportunidades de escolhas para viver uma vida digna, através do acesso ao trabalho decente, consoante a matriz principiológica constitucional da atividade econômica, exarada no artigo 170, VIII da CF[109], que assegura a todos uma existência digna mediante a busca pelo pleno emprego.

---

108 Organizações das nações Unidas no Brasil – ONUBR. Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Objetivo n. 8. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/ods8/. Acesso em 15 jan. 2019.

109 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VIII – busca do pleno emprego.

3. O TRABALHO DECENTE E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES

O Estado Democrático de Direito traz, como um dos valores fundamentais a ser alcançado e protegido pela ordem econômica constitucional, a liberdade econômica sob os aspectos da livre iniciativa, ao tempo em que garante, por outros valores expressos em seu texto, o alcance da justiça e da solidariedade. Tais objetivos devem gerar, dentre outros direitos e garantias, o respeito à dignidade da pessoa humana, incluindo-se nele, a valorização social do trabalho.

Depreende-se dos fundamentos e objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil que valores expressos de ordem liberal compõem o ideal de justiça social, de solidariedade e alcance à dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a busca pelas garantias mínimas à proteção do trabalho humano, conhecido como trabalho decente, pode ser analisada e dialogada a partir dos ensinamentos de John Rawls (BRITO FILHO, 2016).

Segundo John Rawls (2000, p. X-XI), uma sociedade democrática moderna se caracteriza por uma pluralidade de doutrinas abrangentes, religiosas, filosóficas e morais, das quais nenhum cidadão adota em seu conjunto. Segundo o autor, o liberalismo político pressupõe que, por razões políticas, uma pluralidade de doutrinas abrangentes incompatíveis entre si é o resultado normal do exercício pelos cidadãos de sua razão no seio das instituições livres de um regime democrático constitucional. Ele pressupõe igualmente que existe pelo menos uma doutrina abrangente razoável que não rejeita os elementos essenciais de um regime democrático.

O autor parte do questionamento de como formar uma teoria da justiça por justaposição numa sociedade democrática formada por diversos valores que se contrapõem, galgados por cidadãos livres e com senso de justiça. Então, busca no liberalismo político uma maneira de fornecer uma concepção política de justiça, que a

partir de ideias políticas fundamentais, formule os valores políticos essenciais de um regime constitucional. A partir dessa construção, é possível conceber os valores do regime democrático, definindo os valores e limites que uma Constituição deve alcançar.

Rawls (2000, p. 256) parte da ideia de que existe uma tradição de pensamento democrático, cujo conteúdo é familiar, pelo menos intuitivamente, para todos os cidadãos. As principais instituições da sociedade podem ser consideradas um fundo de ideias e de princípios fundamentais implicitamente compartilhados, podendo ser desenvolvidos numa concepção política de justiça mediante o apoio de um consenso por justaposição.

Nesse sentido, ressalta-se que quando os cidadãos são livres e iguais, significa que deve ser analisada essa concepção sob a ótica política, na qual o conteúdo é observado com base nas liberdades e direitos fundamentais dos cidadãos de uma democracia, e não nos direitos filosóficos ou religiosos. Tal concepção deve ser aceita por um leque amplo de doutrinas gerais e abrangentes; portanto, por um consenso de justaposição. O objeto da justiça é a estrutura básica da sociedade, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais.

Dessa forma, os princípios da justiça seriam acordados em uma situação inicial de igualdade, aceitos por pessoas livres e racionais com o fim de defender seus interesses, indicando quais seriam os princípios adequados para reger as principais instituições sociais e que revelam a escolha de dois grandes ideais políticos: a liberdade e a igualdade.

Nessa senda, não se admite a desigualdade que venha gerar prejuízo a determinado indivíduo, aos menos favorecidos, posto que não há como se conceber uma concepção de justiça sem considerar cada um dos indivíduos em seus direitos mínimos como pessoa.

Assim, dentre os princípios determinados por Rawls, tem-se o de que cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas, que seja compatível com um sis-

tema semelhante de liberdades para todos. Logo, as desigualdades sociais devem ser ordenadas de forma que tragam o maior benefício possível para os menos favorecidos. A teoria de Rawls introduz a igualdade como ideal político e rompe com a visão liberal clássica, concentrada no binômio liberdade-propriedade privada. (BRITO FILHO, 2016, p. 75).

Para o alcance desse fundamento, o trabalho decente deve ser compreendido como o mínimo de garantias e direitos dos trabalhadores.[110] Ao se garantir esse mínimo existencial, aproxima-se da teoria da justiça capaz de justificar a almejada proteção ao trabalhador, o que resvalará com a erradicação do trabalho escravo contemporâneo. O conceito de trabalho decente foi introduzido pela OIT, em 1999, e visa a traduzir o objetivo de garantir a todas as pessoas oportunidades de labor produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade.

Assim, essa oportunidade de labor produtivo deve ser compreendida como a garantia a todos aqueles que necessitem trabalhar, de ser concedida a oportunidade de efetivamente encontrar um trabalho, a fim de que haja a possibilidade de o trabalhador alcançar um nível de bem-estar aceitável para ele e para a sua família.

É importante ter em vista, como já registramos em outro momento, o trabalho decente não se limita a aplicar a relações de em-

110 Esses direitos são considerados direitos humanos de segunda dimensão, constituindo os direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos traz a composição dos direitos mínimos do homem trabalhador nos arts. XXIII e XXIV. Tal composição diz respeito à liberdade de escolha do trabalho, ao direito de nele encontrar condições justas de remuneração, ao respeito às horas trabalhadas e ao período de repouso. Encontra-se, também, na Organização Internacional do Trabalho (OIT), os artigos que tratam da liberdade sindical, da proibição do trabalho forçado, da proibição do trabalho abaixo de uma idade mínima e da proibição de discriminação. Esse conjunto mínimo de proteção ao trabalhador está, ainda, previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, sendo ratificado pelo Brasil em 1992. (BRITO FILHO, 2016).

prego, indo mais além dos direitos dos trabalhadores dependentes, abarcando qualquer espécie de labor, ainda que na condição informal (ABOIM, 2019, p. 195)

Nessa linha de raciocínio, tem-se que, para atender à definição do trabalho decente implementado pela OIT, o trabalho deve ser livremente escolhido e os trabalhadores devem gozar de uma remuneração adequada, concretizando o direito social do trabalhador ao salário justo. Ademais, ressalte-se a necessidade de tratamento equitativo aos trabalhadores, respeitando-se as diferenças, repugnando-se as discriminações.

Nota-se que os migrantes laborais enfrentam uma série de dificuldades ao adentrarem no solo brasileiro tanto de maneira regular quanto irregular. Percebe-se, nitidamente, a ausência de proteção social; a discriminação no trabalho; a vulnerabilidade em sua condição econômica; a exclusão social, o que contribui para que sejam alvos fáceis e obtenham trabalho precário com remuneração injusta, bem como estejam ao alcance de organizações ilícitas que atuam no contrabando de migrantes, tráfico internacional de pessoas, culminando com a redução dessas vítimas a condição análoga à de escravo.

Vislumbra-se que garantir um trabalho decente para os migrantes laborais significa que esses trabalhadores tenham o direito a um trabalho que permita satisfazer as suas necessidades pessoais e de seus familiares referentes à alimentação, à educação, à moradia, à saúde, à segurança, entre outros. Ademais, trata-se do direito de possuir um trabalho que garanta a proteção social nos impedimentos de seu exercício, quando essas pessoas forem acometidas, por exemplo, por desemprego, doença, acidentes e calamidades públicas, como a vivenciada atualmente em decorrência do coronavírus – CONVID 19 que afetou todo o mundo.

José Cláudio Monteiro Brito Filho (2017, p. 43) apresenta uma definição de trabalho decente, ao afirmar que:

> Trabalho decente [...] é o conjunto mínimo de direitos do trabalhador, necessários à preservação de sua dignidade, e que corresponde: à existência de trabalho, à liberdade de trabalho; à igualdade de trabalho; ao trabalho em condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição do trabalho da criança e restrições ao trabalho do adolescente; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais.

O direito ao salário justo encontra-se intimamente ligado aos princípios fundamentais consagrados na Ordem Constitucional, como: dignidade da pessoa humana; valorização social do trabalho e da livre iniciativa; e justiça social, os quais são considerados imprescindíveis ao atendimento das necessidades essenciais do trabalhador na sua dimensão individual e social. E constitui um elemento integrante da definição de trabalho decente, representando um direito fundamental a ser assegurado ao trabalhador (ABOIM, 2013, p. 43).

Por essa razão, a promoção do trabalho decente representa condição fundamental para a superação da pobreza, para a redução das desigualdades sociais, para a garantia da governabilidade democrática e do desenvolvimento sustentável. É, também, considerado um mecanismo que estimula a produtividade das empresas, o dinamismo das economias e, por conseguinte, a promoção do desenvolvimento econômico e social. Condutas veemente defendidas e estabelecidas como metas a serem executadas na nova Agenda de desenvolvimento de 2030.

A OIT considera que o trabalho constitui a via fundamental para a superação da pobreza e da exclusão social. Não se trata de qualquer trabalho, mas um trabalho decente. A partir dessa perspectiva, essa organização estruturou a concretização do trabalho nessas condições em quatro pilares estratégicos: 1) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo

do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); 2) promoção do emprego de qualidade; 3) extensão da proteção social; 4) diálogo social.

Em junho de 2003, a promoção do Trabalho Decente passou a ser um compromisso assumido entre o governo brasileiro e a OIT, mediante a assinatura do Memorando de Entendimentos, o qual prevê o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a Promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente, elaborada depois de consultas a organizações de empregadores e trabalhadores e divulgada em maio de 2006[111].

A Agenda Nacional possui três prioridades: gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, especialmente as suas piores formas; e fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática.

Impende destacar que a garantia dessas premissas está, intrinsecamente, ligada à eficácia dos direitos humanos dos trabalhadores, não apenas direcionada ao Estado, mas também em face particulares, por intermédio da eficácia vertical e da eficácia horizontal desses direitos, respectivamente.

Bobbio (2004, p. 70) traz importante elucidação pertinente à convergência entre a busca pela justiça social e a sua relação com os poderes constituídos:

> De qualquer modo, uma coisa é certa: os dois grandes blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas – a grande empresa e a administração pública – não foram até agora sequer tocados pelo processo de democratização. E enquanto

111 Disponível em: lo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_226229.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

> estes dois blocos resistirem à agressão das forças que pressionam a partir de baixo, a transformação democrática da sociedade não pode ser dada por completa.

O Estado tem o dever de ser o garantidor de todas essas políticas mediante a elaboração de normas concernentes aos objetivos propostos pela ONU. Da mesma forma, o empregador, deve cumprir seu papel social, respeitando e aplicando internamente as diretrizes fixadas pela OIT, repudiando qualquer atividade que submeta o trabalhador a situações atentatórias à sua dignidade.

Ressalte-se a importância de o governo e os empregadores atuarem sempre na garantia ao trabalho decente; seja por meio da produção das normatizações; seja pelo respeito e aplicação delas. Assim, atingir-se-á a efetivação plena dos objetivos estabelecidos nos ora citados documentos da ONU que devem ser alcançados harmonicamente através de políticas públicas implementadas por todas as esferas da sociedade global.

4. AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS SOB A PERSPECTIVA DAS NORMATIZAÇÕES INTERNACIONAIS E NACIONAIS

A Organização das Nações Unidas (ONU) apresenta a definição de migrante ao informar que se trata do indivíduo que passa a residir em outro país, por um período superior a um ano, sem levar em consideração as causas que o impulsionaram à mudança de localidade[112]. Já a Organização Internacional da Migração[113] define

112 Conceito de acordo com o site da ONU, disponível em: htpp://www.oimitn/cms/em/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms. Acesso em: 12 abr. 2018.

113 A OIM é uma organização intergovernamental que trata das migrações. Foi criada em 1951e trabalha em estreita parceria com os governos, outras organizações e a sociedade civil para o enfrentamento dos desafios da migração. Disponível em: https://nacoesunidas.org/agencia/oim/. Acesso em: 10 jun. 2018.

a migração a trabalho como a entrada e saída de pessoas em relação a países diversos.

Nadia Demoliner Lacerda (2014, p. 26) posiciona-se nesta temática ao afirmar que: "Todo migrante é um emigrante e, simultaneamente, um imigrante. A migração se refere ao movimento de ingresso do indivíduo no país, mas também na saída de seu país, com efeitos associados, o que se coloca como um tema complexo."

A Suny Levin Institute[114] esclarece que a globalização tem sido impulsionada, pelos fluxos transnacionais de bens e capitais devido à redução de barreiras comerciais e ao incremento dos investimentos transfronteiriços, o que contribui para o desenvolvimento da economia mundial. Entretanto, essa realidade não é observada em relação à circulação de pessoas no mundo globalizado, uma vez que os Estados receptores insistem em rechaçar essa movimentação de pessoas, quando não promovem políticas harmonizadas com o fluxo internacional de pessoas. Tais Estados opõem-se à liberalização das migrações, ao construir barreiras legais aptas a impedir a entrada de estrangeiros que buscam trabalho, a fim de alterar sua realidade social.

Esse processo de deslocamento decorre da oferta e demanda de trabalho próprias do mundo globalizado, o que impulsiona as pessoas a deixarem seus países. Ademais, é proveniente, também, do processo assimétrico do desenvolvimento das regiões de cada país, quando o movimento é realizado dentro deste. Entretanto, em ambos os casos, esses trabalhadores são impulsionados pela busca de melhores oportunidades de trabalho.

Diante desses fatores, verifica-se que há muito migrantes internacionais, no Brasil, em busca de melhores condições de trabalho, mas que, por entrarem de forma irregular e ausência de informações

114 Suny Levin Institute – SLI é um instituto pertencente à Universidade Estadual de Nova York (Suny) que desenvolveu um estudo intitulado Migration and globalization, disponível em: http://www.globalization101.org/uploads/File/Migration/migration.pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.

sobre seus direitos, permanecem informais. Remetendo ao dito em outro momento:

> *Come conseguenza della situazione clandestina, si può notare che gli immigrati hanno meno diritti rispetto alla popolazione brasiliana, giacché sono discriminati e esplorato, incluso si sottoponendo a situazioni identificate come schiavitù contemporânea (lavoro degradante e salari miseri)*[115] (ABOIM; SILVA NETO, 2018, p. 227.)

A Constituição da OIT[116] compromete-se, logo no preâmbulo, em proteger o interesse dos trabalhadores migrantes reconhecendo-os como sujeitos de direitos humanos. Por conseguinte, os Estados-membros da OIT encontram-se obrigados ao cumprimento das Convenções Fundamentais, que englobam um rol de princípios e direitos, os quais devem ser respeitados e concretizados por todos os seus membros, ainda que não as tenham ratificado, consoante o disposto na Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho/98[117], no artigo 1, alíneas a e b e artigo 2.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, oriunda da resolução 45/158, a qual foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de julho de 1990. Tal documento só entrou em vigor após a ratificação do mínimo exigido, o que só veio a ocorrer em 01 de julho de 2003. A Convenção objetiva garantir a dignidade de todos os trabalhadores migrantes, englobando os indo-

115 "Como consequência dessa situação clandestina, pode-se notar que os imigrantes têm menos direitos em consideração a população brasileira, já que são discriminados e explorado, inclusive se submetendo a situação identificada como escravidão contemporânea (trabalho degradante e salários irrisórios". (Tradução Nossa)

116 Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

117 Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

cumentados, que, devido à sua condição irregular, ficam mais suscetíveis à exploração quando da realização das suas atividades laborativas.

Percebe-se um número reduzido de ratificações tendo em vista que muitos países, inclusive o Brasil, não aderiram à incorporação desse diploma legal no seu ordenamento jurídico, sob a justificativa de que a proteção dispensada aos migrantes indocumentados constitui incentivo a migração irregular.

Entrementes, tal Convenção é considerada norma positiva de Direito Internacional Público, erigida à condição de costume internacional ("*jus cogens*"), passível de exigibilidade de aplicação no direito interno dos Estados.

Considerar um costume internacional significa dizer que esta norma internacional contém valores essenciais e relevantes para comunidade internacional como um todo, que possui superioridade, sendo alçada a instrumento fundamental de direitos humanos no sistema jurídico internacional, de modo a impactar no ordenamento jurídico interno dos Estados-parte.

A Convenção Internacional em comento foi elaborada com o objetivo de ser uma norma abrangente de aplicação universal, servindo de base para a regulamentação dos migrantes internacionais no ordenamento jurídico interno e a promoção das políticas públicas de acolhimento e de inserção na sociedade.

Relevante norma internacional, também, é a Convenção n. 97/49 sobre Trabalhadores Migrantes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada em 01 de julho de 1949, com entrada em vigor em 22 de janeiro de 1952 e ratificada pelo Brasil em 18 de junho de 1965, mediante o Decreto Legislativo n. 20/1965. Essa normatização restringe a proteção aos trabalhadores migrantes em situação regular com o Estado empregador receptor, o que pode ser depreendido da definição do trabalhador migrante.

Tal Convenção estabelece a definição do trabalhador migrante ao afirmar que designa qualquer pessoa que emigra de um país

para outro com vista a ocupar um emprego que não seja por conta própria, excetuando da sua proteção os trabalhadores fronteiriços; como também, as pessoas que exerçam profissões liberais e artísticas, cuja entrada se restrinja a um curto período de tempo, e os trabalhadores marítimos[118].

Os Estados-partes, nesse caso o Brasil, têm o compromisso de encaminhar para a OIT, quando solicitado, informações referentes à política e às legislações internas sobre a emigração e imigração, como também em relação à circulação dos trabalhadores migrantes e às suas condições de vida, consoante o disposto no artigo 1 da Convenção[119].

A normatização, em comento, prevê a não discriminação ao determinar que os Estados receptores deverão dispensar um tratamento em consonância com o aplicado aos seus nacionais, especialmente no que se refere à remuneração, à duração do trabalho, ao pagamento de férias, à idade mínima, à formação profissional. Destaque-se que essa proteção está em harmonia com a Convenção da ONU, analisada em momento anterior. [120]

118 OIT/1949. Art. 11. Para os fins da presente Convenção, o termo «trabalhador migrante» designa uma pessoa que emigra de um país para outro com vista a ocupar um emprego que não seja por sua conta própria; inclui todas as pessoas admitidas regularmente na qualidade de trabalhador migrante. A presente Convenção não se aplica: a) aos trabalhadores fronteiriços; b) a entrada, por um curto período, das pessoas exercendo uma profissão liberal e de artistas; c) aos trabalhadores do mar.

119 OIT/1949. Art. 1º. Os Membros da Organização Internacional do Trabalho para os quais a presente Convenção esteja em vigor comprometem-se a pôr à disposição do Secretariado Internacional do Trabalho e de todos os outros Membros, a seu pedido: a) Informações sobre a política e a legislação nacionais relativas à emigração e à imigração; b) Informações sobre as disposições particulares relativas ao movimento dos trabalhadores migrantes e às suas condições de trabalho e vida; c) Informações relativas aos acordos gerais e aos arranjos particulares concluídos nestas matérias pelo Membro em questão.

120 ONU/1990. Art. 6º. Os Membros para os quais a presente Convenção esteja em vigor obrigam-se a aplicar, sem discriminação de nacionalidade, de raça, de religião ou de sexo, aos imigrantes que se encontrem legalmente nos limites do seu

Oportuno salientar, ainda, a Convenção n. 143 da OIT, aprovada em 24 de junho de 1975 e em vigor em 9 de dezembro de 1978, que constitui uma normatização principiológica e protetiva dos direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes, estejam ou não em situação regular, que reconhece e combate ao tráfico ilícito e clandestino de mão de obra, sendo considerada um diploma complementar à Convenção n. 97/49.

Em que pese não ter sido ratificada pelo Brasil, a sua análise é importante, tendo em vista que o Brasil é membro fundador da OIT, e, por essa razão, aceitou os princípios e direitos contidos na Constituição da OIT e na Declaração da Filadélfia, entre os quais cabe destaque o princípio da não discriminação.

Essa afirmação encontra fundamentação na Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho[121], inciso 1, alíneas a e b; e inciso 2, alíneas a, b, c e d, ao dispor que os princípios referenciados na Constituição e na Declaração da Filadélfia são expressos na forma de direitos e obrigações específicos em Convenções consideradas como fundamentais no âmbito interno e externo à OIT.

Assim sendo, os princípios e normas protetivas dos trabalhadores migrantes, constantes nesse instrumento normativo, devem ser concretizados pelo Brasil, no momento da elaboração das suas legislações e políticas públicas migratórias, mesmo não o tendo ratificado. Destaque-se o compromisso assumido com a proteção do interesse desses trabalhadores, encontra-se presente tanto no preâmbulo da Constituição da OIT/1919[122] quanto no preâmbulo da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho/1998[123].

---

território um tratamento que não seja menos favorável que aquele que é aplicado aos seus próprios nacionais no que diz respeito às seguintes matérias.

121 Disponível em: http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf. Acesso em: 20 jun. 2018.

122 Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf. Acesso em: 20 jun. 2018.

123 Disponível em: http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf. Acesso em: 20 jun. 2018.

O ordenamento jurídico pátrio, até março de 2017, foi regido pela Lei n. 6.815/1980, denominada Estatuto dos Imigrantes, que obedecia a lógica do enfoque da segurança nacional, negligenciando a garantia de todos os direitos afetos a essa parcela da população e com viés discriminatório uma vez que voltada a proteção exclusiva dos interesses estatais.

Diante dessa realidade, surgiram inúmeros debates sobre a temática, sendo muitos dispositivos desta legislação considerados não recepcionados pela Constituição Federal, o que impulsionou ao advento da uma nova normatização para proteção do migrante internacional, condizente com os ditames constitucionais e com os tratados internacionais de direitos humanos.

Nesse sentido, Carla Ricci e Jessica Monteiro Clementino da Silva (2018, p. 28) aduzem:

> [...] a partir de uma trajetória de pressões sociais internas e internacionais, intensificada pelos recentes movimentos de imigração, o debate sobre a incompatibilidade da legislação brasileira com a realidade dos imigrantes no Brasil alcançou as vias de formação de uma agenda política. Após alguns anos de trabalho e articulação, foi aprovada, no ano de 2017, a lei 13.445, que revoga o Estatuto do Estrangeiro e concede uma nova abordagem ao tema da imigração no Brasil.

Em 4 de maio de 2017, a Lei n. 13.445/2017 é sancionada e passa a vigorar em novembro do mesmo ano, trazendo consigo um grande avanço pertinente à questão migratória no Brasil. O mais significativo reside no fato da mudança do enfoque na proteção, que deixa de ser a segurança nacional para enfatizar a garantia dos direitos humanos e fundamentais dos migrantes, tanto em relação àqueles que emigram quanto aos que imigram.

Nessa nova normatização sobre migração no Brasil, importa conceber realce aos princípios e diretrizes da política migratória,

estabelecidos no artigo 3, em especial: a universalidade, a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia[124]; o repúdio ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a promoção da entrada regular e de regularização documental; a promoção e disseminação de direitos, garantias e obrigações dos migrantes; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e seus familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.

A despeito de tais princípios se conectarem com a efetividade da dignidade do migrante, constituindo um novo marco regulatório da matéria, encontra-se enraizada em muitas mentes uma concepção xenofóbica e voltada à discriminação; assim, as práticas sociais demonstram a importância da formulação de políticas públicas para os migrantes que adentram o território brasileiro, independentemente da situação regular o irregular. Essa barreira necessita ser urgentemente ultrapassada rumo à concretização dos direitos humanos e à implementação do direito ao desenvolvimento, que será tratado mais adiante.

Essa realidade se evidencia nos episódios de agressões físicas e morais contra os venezuelanos no estado de Roraima, em 2017, amplamente veiculados nas mídias de comunicação. É necessária a realização de treinamentos, cursos de idiomas para facilitar a compreensão com esses imigrantes, bem como seja efetivado o atendimento às suas necessidades, não só nos aspectos linguísticos, mas nos sociais e culturais a par da divulgação de informações para co-

124 Xenofobia constitui desconfiança, temor ou antipatia por pessoas estranhas ao meio que as ajuíza ou ao que é incomum ou vêm de fora do país. Dicionário Online de Português. Definição disponível em: https://www.dicio.com.br. Acesso em: 05 abr. 2018.

nhecimento afetos à regularização documental e aos direitos a que fazem jus. (RICCI; SILVA, p. 37-38).

Assim, a nova Lei de Migração trouxe um novo viés contrário à criminalização da imigração irregular [125], momento em que, definitivamente, o migrante deixa de ser visto como uma ameaça nacional, passando a ser considerado sujeito ativo do seu desenvolvimento. Trata-se de uma legislação que promove a ampliação e o fortalecimento dos direitos humanos, aplicando a primazia da norma mais protetiva ao migrante internacional e que enseja a máxima efetividade dos direitos humanos, inclusive para proteção aos trabalhadores migrantes.

Nesse espeque, Guerra (2017, p. 1722) pontua que:

> [...] a nova lei coloca o Brasil em posição de vanguarda nesta matéria, posto que defere aos imigrantes uma série de prerrogativas que até então eram conferidos apenas para os seus nacionais. Entre as principais mudanças introduzidas pela nova Lei de Migração, estão a desburocratização do processo de regularização migratória, a institucionalização da política de vistos humanitários, a não criminalização por razões migratórias, além de conferir uma série de direitos aos migrantes que até então não eram garantidos.

Outro ponto importante a ser evidenciado é o disposto no inciso XVIII do artigo 3 da legislação em estudo, referente à necessidade de serem observadas as disposições dos tratados. Mais uma vez aponta-se a necessidade das legislações e regulamentações internas estarem embasadas nas normatizações internacionais ratificadas pelo país, além das consideradas como normas consuetudinárias internacionais, devidamente tratadas no tópico anterior.

125 BRASIL. Lei n. 13.445/17. Artigo 3, III, da Lei de Migração. Artigo 3 A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: III – não criminalização da migração.

Seguindo na análise dos pontos positivos do diploma legal, Guerra (2017, p. 1725) pontua que:

> Quanto aos direitos sociais, tratou da inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. [...]

Constata-se que a Lei de Migração constitui um grande passo em direção ao respeito das garantias e direitos de todos os migrantes, em consonância com o princípio da não discriminação, previsto constitucionalmente, além de estar alinhada aos diplomas internacionais de direitos humanos, englobando a proteção do migrante internacional em situação regular e irregular.

Ainda, mister se faz atentar que o artigo 120 da Lei de Migração prevê a necessidade de ser implementada uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátridas, com a finalidade de empreender ações pelo Poder Executivo Federal em cooperação com os Estados, Distrito Federal e Municípios; sociedade civil organizada; organismos internacionais e entidades privadas.

Destaque-se, ainda, a inclusão do artigo 232-A, no Código Penal Brasileiro, por meio do artigo 115 da lei em comento, com a criminalização da promoção de migração para fins de obtenção de vantagem econômica.

Em que pese a existência dos pontos positivos e mudança de paradigma encetado pela novel legislação, há ainda um desafio a ser superado para a alcançar a sua efetividade. Isso porque, em 21 de novembro de 2017, a lei migratória foi regulamentada pelo Decreto n. 9.199/2017. Entretanto, essa regulamentação tem sido alvo de sérias críticas no sentido de que há uma visível incompatibilidade com toda sua essência de proteção dos direitos humanos e fundamentais,

trazendo disposições de viés temerário que podem ensejar interpretações voltadas a retrocessos concernentes às conquistas históricas já efetivadas.

Nessa direção, André Ramos[126] ensina que:

> Além de pecar por ação, o Decreto em exame peca igualmente por omissão. Um primeiro grave exemplo é a total ausência de menção à Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apátrida, instituída pelo artigo 120 da nova Lei de Migração, em que se inscreve a regra de participação da sociedade civil, bem como de outros atores sociais e governamentais.

De outra parte, Ricci e Silva (2018, p. 37) apontam obstáculos políticos e sociais que impedem a implementação dessa legislação, especialmente no que se refere à assistência aos imigrantes, tendo em vista a inexistência de uma política pública específica para esse fim.

Percebe-se, mediante uma análise superficial, que a regulamentação restringe conquistas concretizadas formalmente pela edição da Lei n. 13.445/2017, em relação aos direitos dos migrantes, bem como limita a atuação estatal em relação a promoção de políticas públicas efetivas capazes de minimizar a situação de vulnerabilidade desses trabalhadores.

Portanto, essas disposições, do Decreto regulamentar desta lei, devem ser interpretadas como ilegais e inconstitucionais, bem como devem dar azo ao controle de convencionalidade pelo sistema de proteção dos direitos humanos.

126 Trata-se de entendimento de vários doutrinadores, dentre eles, André de Carvalho Ramos, Clèmerson Clève Merlin, proferido na plataforma digital Consultor Jurídico, no dia 23 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem. Acesso em: 15 abr. 2019.

5. CONCLUSÃO

A Lei 13.445/2017 constitui um marco legal referente à temática das migrações no Brasil, especialmente por considerar a migração um direito, rechaçando-a do âmbito da ilegalidade e do crime.

Pode-se apontar pontos positivos referentes aos deslocamentos das pessoas, principalmente pertinentes ao desenvolvimento econômico dos países envolvidos nesse fenômeno, como a troca de experiências profissionais, a troca recíproca de tecnologia, o abastecimento de mão de obra especializada que proporciona maior dinamismo da economia local, contribuindo para sanar o déficit de trabalhadores em determinadas áreas do trabalho.

Entretanto, em que pese a existência de elementos benéficos, evidencia-se a ausência de políticas públicas abrangentes, de forma integrada e que estejam sempre alinhadas com o novo contexto migratório, ocasionando constantemente privações e abusos dos direitos humanos e fundamentais vivenciados pelos trabalhadores migrantes e suas famílias.

Conclui-se, por conseguinte, que a promoção de políticas públicas voltadas para esse segmento de pessoas, se torna imprescindível para dar um tratamento isonômico a esses trabalhadores, conferindo-lhes uma existência digna, em condições de liberdade, equidade e segurança, condizentes com o que se entende por trabalho decente, devidamente conceituado pela Organização Internacional do Trabalho, de sorte a promover o desenvolvimento econômico sustentável do país.

Por conseguinte, há a necessidade de se garantir aos migrantes internacionais o seu papel na sociedade como sujeito de direito, objetivando a plena efetividade do direito ao trabalho digno.

É nessa perspectiva que se evidencia a relevância da elaboração de políticas públicas referentes à proteção dos migrantes laborais, trazendo direções e ações para efetiva inserção destes indivíduos no país em que chega, retirando sua condição de vulnerável.

Assim, a promoção de políticas públicas voltadas para esse segmento de pessoas, torna-se imprescindível para dar um tratamento isonômico a esses trabalhadores, conferindo-lhes uma existência digna, em condições de liberdade, equidade e segurança, por implementar um trabalho decente, nos termos conceituados pela Organização Internacional do Trabalho que, inclusive, efetiva o direitos social do trabalhador à remuneração justa.

Ademais, é necessário publicizar os direitos dos migrantes em diversas línguas, inclusive em pontos de ingresso no Brasil, tornando informações a estes acessíveis, de forma que eles saibam como buscar a defesa dos seus direitos, caso sejam desrespeitados.

REFERÊNCIAS

ABOIM MACHADO GONÇALVES DA SILVA, Luciana. Direito Social do Trabalhador ao Salário Justo. *In:* ZAINAGHI, Domingos Sávio Zainaghi; SILVA, Lucas Gonçalves da Silva; SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. (org.). *Temas de Direito do Trabalho e Seguridade Social:* homenagem ao Prof. Cássio Mesquita Barros. São Paulo: LTr, 2013.

ABOIM MACHADO GONÇALVES DA SILVA, Luciana e SILVA NETO, Manoel Jorge e. La disciplina giuridica della migrazione internazionale in Brasile. In: *La protección multinivel de los derechos fundamentales en Europa y em America Latina*. FERRARO, Angelo Viglianisi (coord.). Italia: Edizioni Scientifiche Italiane, 2018.

ABOIM MACHADO GONÇALVES DA SILVA, Luciana. e AZEVEDO, Flavio Alexandre Luciano de. Trabalho escravo de imigrantes. *Um estudo de caso na produção têxtil no Brasil. In: Derecho Transnacional Iberoamericano*. VADELL, Lorenzo Bujosa e VEIGA, Fabio da Silva (coord.). Valencia: Tirant lo blanch, 2018.

ABOIM MACHADO, Luciana. *El concepto de trabajo decente: las reformas laborales y el futuro del trabajo. In: El futuro del trabajo.* VALENZUELA, Augusto (Coord.) Guatemala: Peluma, 2019.

BOBBIO, Noberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BRASIL. *Agenda Nacional do Trabalho Decente*. Memorando de Entendimento. Disponível em: ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_226229.pdf. Acesso em: 10 de setembro de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Institui o Código Penal Brasileiro. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 30 de março de 2017.

BRASIL. *Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017*. Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. *Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Estatuto dos estrangeiros. Disponível em: http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/naclei6815.htm. Acesso em: 01 abr. 2018.

BRASIL. *Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017*. Lei de Migração, Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 22 fev. 2018.

BRASIL. Rede Brasil do Pacto Global. *Nova lei de imigração*: inovação e riscos empresariais. MELO, João Marques da Fonseca (coord.). Brasília: EMDOC, 2018.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Teorias da justiça e trabalho decente. In: *Direitos Humanos dos Trabalhadores*. Rúbia Zanotelli de Alvarenga (org). São Paulo: LTr Editora, 2016.

BRITO FILHO. José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente:* análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno. 4. ed. São Paulo: LTR, 2018.

BRITO FILHO. José Cláudio Monteiro de. *Trabalho escravo*: caracterização jurídica. 2. ed. São Paulo: LTr Editora, 2017.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. *Revista de Direito da cidade,* vol. 09, nº 4. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/28937/21967. . Acesso em: 15 set. 2018.

LACERDA, Nadia Demoliner. *Migração Internacional a Trabalho*. São Paulo: LTr, 2014.

NEVES JUNIOR, Pablo Cezar. Cooperação Jurídica Internacional e sua evolução até o século XXI. In: *Cooperação Internacional e garantia dos direitos fundamentais*. FRANCISCO, José Carlos; RUIZ, María Amparo Grau; AZAÑA, María Yolanda Sánches -Urán; JUNIOR, Pablo Cezar Neves (Coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2016.

NUNES, Paulo Henrique Faria. *Lei de Migração*: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas. 2. ed. Goiânia: Edição do Autor, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319471899_NUNES_Paulo_Henrique_Faria_Lei_de_Migracao_novo_marco_juridico_relativo_ao_fluxo_transnacional_de_pessoas_2_ed_Goiania_Edicao_do_Autor_2018. Acesso em: 15 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Disponível em: http://www.oimitn/ cms/em/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms. Acesso em: 12 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção Internacional sobre a Proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrante e dos membros da sua família/1990*. Disponível em: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Milênio/2000*. Disponível em: http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html. Acesso em: 22 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/ods8/. Acesso em: 15 jan. 2019.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONUBR). *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/ods8/. Acesso em: 15 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DA MIGRAÇÃO (OIM). Disponível em: https://nacoesunidas.org/agencia/oim/. Acesso em: 10 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Constituição da OIT/1919*. Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção 97/40* - Convenção n. 97 da OIT Concernente aos trabalhadores migrantes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d41721.htm. Acesso em 20 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção 143/75* – Convenção n. 143 da OIT - Relativa às migrações em condições abusivas e à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes. Disponível em: http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d41721.htm. Acesso em: 20 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho/1998*. Disponível em: https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf. Acesso em: 18 jun. 2018.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. *et all*. Regulamento da nova lei de migração é *contra legem* e *praeter legem. Consultor Jurídico*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem. Acesso em: 10 abr. 2019.

RAWLS, John. Justiça e democracia. Tradução: Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino da. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações?. *O Social em Questão*. ano XXI, n. 41, maio a ago./2018.

SUNY LEVIN INSTITUTE. *Migration and Globalization*. Disponível em: http://www.globalization101.org/uploads/File/Migration/migration.pdf. Acesso em: 12 jul. 2018.

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 9: INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA

João Henrique Souza dos Reis

Mestre em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Graduado em Direito pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (CNPq). Bolsista pela CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. E-mail: joaohenrique.reis@hotmail.com.

Lívia Gaigher Bósio Campello

Pós-Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Doutora em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestre em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito (FADIR/UFMS). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGD/UFMS). Coordenadora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (UFMS/CNPq). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (Fundect/MS). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEDI) desde 2005. Filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) desde 2011. Membro do Conselho Deliberativo do CNPq (2013-2014).

1. INTRODUÇÃO

No ano de 2015, os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada na sede da ONU em Nova Iorque, no mês de setembro, entraram em consenso

de que deveria ser adotada uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, surgindo assim o documento "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", conhecido como "Agenda 2030", uma arrojada agenda de desenvolvimento pós-2015, no âmbito da ONU, com dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais foram baseados nos anteriores oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que haviam sido definidos no ano 2000.

Afinal, os ODMs proporcionaram progressos significativos no que diz respeito à pobreza, educação, mortalidade infantil, acesso à água potável e metas de investimento contra doenças; porém, não foram completamente eficazes, de modo que a comunidade internacional percebeu a necessidade de se negociar os ODS, para dar continuidade: ao combate à desigualdade extrema em que se vive ainda hoje; ao enfrentamento de desafios ambientais cada vez maiores; e à concretização dos direitos humanos. Com os ODS se tem uma orientação material, devido a definições de metas e objetivos com prazo peremptório para o seu cumprimento: 2030.

Um desses ODS é o número 9: Indústria, Inovação e Infraestrutura; o qual será abordado neste capítulo desta obra. Seu objetivo é o de construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

A escolha justifica-se pelo fato de ser um tema atual, de suma importância para a sociedade e o direito, afinal, o ODS 9 é um dos dezessete objetivos para transformar o mundo, sendo o meio acadêmico um importante alicerce na divulgação e compreensão da importância de que, ao se abordar questões referentes à indústria, inovação e infraestrutura, deve-se ter sempre em mente o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos. Além disso, com o crescimento populacional, cada vez mais será necessário que se adotem infraestruturas resilientes, industrialização inclusiva e sustentável e que se fomente a inovação, para que os direitos humanos possam ser resguardados, com a redução das desigualdades sociais e a preservação do meio ambiente.

A problemática e objetivo geral deste capítulo envolvem o fato de que o cenário atual no âmbito de indústrias e de infraestrutura não é suficiente para a concretização dos direitos humanos e do próprio ODS 9, de forma que este trabalho irá utilizar as análises da inovação e da proteção à propriedade intelectual como possíveis elementos essenciais para a concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9.

Para abordagem da referida problemática, os objetivos específicos do trabalho são: expor o que é o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9, suas metas e justificativas, além de compreender a relação dos direitos humanos com esse ODS, por intermédio dos Documentos Temáticos das Nações Unidas no Brasil, especificamente da parte que trata do ODS 9.

A fim de alcançar os objetivos almejados, será utilizada a pesquisa exploratória e descritiva, bibliográfica e documental, com uma análise por meio de obras, artigos, declarações e convenções internacionais. O método de abordagem será o dedutivo, partindo de conceitos genéricos até sua particularização.

2. METAS E JUSTIFICATIVAS DO ODS 9 E OS DOCUMENTOS TEMÁTICOS DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 9 busca construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação, e, para tanto, foram definidas cinco metas:

A primeira delas, o Objetivo 9.1, determina que se deve "desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos" (ONU Brasil, 2015a, n. p.).

Em seguida, o Objetivo 9.2 traz que é preciso "promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no setor de emprego e no PIB, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países menos desenvolvidos" (ONU Brasil, 2015a, n. p.).

Por sua vez, o Objetivo 9.3 determina o aumento do "acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e sua integração em cadeias de valor e mercados" (ONU Brasil, 2015a, n. p.).

O Objetivo 9.4 dispõe que, até 2030, deve-se "modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente corretos; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades" (ONU Brasil, 2015a, n. p.).

Por fim, o Objetivo 9.5 traz que se deve "fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento" (ONU Brasil, 2015a, n. p.). Para isso, traz três submetas, as 9.a, 9.b e 9.c.

A submeta 9.a objetiva "facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente em países em desenvolvimento, por meio de maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, aos países menos desenvolvidos, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento" (ONU Brasil, 2015a, n. p.).

Enquanto a submeta 9.b busca "apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em de-

senvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities" (ONU Brasil, 2015a, n. p.).

A submeta 9.c, por sua vez, objetiva "aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020" (ONU Brasil, 2015a, n. p.).

Quanto a suas justificativas, essas são facilmente percebidas por intermédio dos dados presentes no site da ONU Brasil (2015b, n. p.):

> a) Cerca de 2,6 bilhões de pessoas no mundo em desenvolvimento têm dificuldades no acesso à eletricidade.
> b) 2,5 bilhões de pessoas no mundo não têm acesso à saneamento básico e quase 800 milhões de pessoas não têm acesso à água.
> c) Entre 1 a 1,5 milhão de pessoas não têm acesso a um serviço de telefone de qualidade.
> d) Para muitos países africanos, principalmente os de baixo rendimento, os limites na infraestrutura afetam em cerca de 40% na produtividade das empresas.
> e) A indústria manufatureira é importante para geração de empregos, somando aproximadamente 470 milhões dos empregos no mundo em 2009 – ou cerca de 16% da força de trabalho de 2,9 bilhões. Estima-se que existiam mais meio bilhão de empregos na área em 2013.
> f) O efeito da multiplicação de trabalhos industrializados impactou a sociedade positivamente. Cada trabalho na indústria gera 2,2 empregos em outros setores.
> g) Em países em desenvolvimento, apenas 30% da produção agrícola passa por processamento industrial. Em países desenvolvidos, 98% é processado. Isso sugere a existência de uma

> grande oportunidade para negócios na área agrícola em países em desenvolvimento.

Diante desse cenário estatístico, fica clara a emergência do ODS 9, com metas para 2030, afinal, a construção de infraestruturas resilientes, a promoção da industrialização inclusiva e sustentável e o fomento da inovação podem solucionar ou ao menos mitigar os problemas relacionados acima.

É importante entender que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), abordam o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões fundamentais: a ambiental, a social e a econômica. Dessa forma, a sustentabilidade seria o "ponto de convergência entre estas três dimensões" (SILVEIRA; PEREIRA, 2018, p. 922).

Também é relevante distinguir sustentabilidade de desenvolvimento sustentável. Segundo Campello e Silveira (2016, p. 561), a sustentabilidade é uma meta, e o desenvolvimento sustentável é o meio de alcançar tal meta:

> Sustentabilidade é o objetivo ou destino final. Exatamente o que define o estado de ser, do que é sustentável (quer se trate de uma sociedade, extração de madeira, pesca, etc.). É informado pela ciência, mas em última análise, depende de valores pessoais e visões de mundo. Para alcançar um estado de sustentabilidade ambiental, é necessário um processo. Certas condições e etapas têm de ser cumpridas em direção à "sustentabilidade". O quadro do desenvolvimento sustentável é o meio para alcançar a sustentabilidade (CAMPELLO; SILVEIRA, 2016, p. 561).

Além disso, o desenvolvimento não deve ser visto como sinônimo de crescimento, que significa algo quantitativamente maior, enquanto o desenvolvimento é algo qualitativamente melhor e é o que se deve buscar (CAMPELLO; SILVEIRA, 2016, p. 561).

De acordo com Amartya Sen (2010, p. 16), o crescimento do Produto Nacional Bruto é relevante como uma forma de aumentar as liberdades de uma sociedade, porém, ao mesmo tempo, essas liberdades dependem de disposições econômicas e sociais, como os serviços de educação e saúde e dos direitos civis, como o direito de participar de discussões e reuniões públicas. Ainda, para que se tenha desenvolvimento, é necessário que a pobreza, a tirania, a ausência de oportunidades econômicas, a desigualdade social, a ineficácia dos serviços públicos, dentre outras coisas, sejam combatidas, por serem formas de privação de liberdade.

Em relação ao fomento da inovação, previsto no ODS 9, esse pode ser a base para a concretização do ODS 9, com a construção de infraestruturas resilientes e a promoção da industrialização inclusiva e sustentável, o que auxiliaria, inclusive, na concretização dos direitos humanos, que são diretamente ligados ao desenvolvimento sustentável.

Afinal, as empresas do setor privado e o seu papel de promover a inovação podem levar a industrialização sustentável a longo prazo, vez que a inovação compreende novas ideias, dispositivos ou métodos (DENONCOURT, 2019, p. 4). E inovação também significa aplicar melhores soluções a problemas já existentes, bem como aplicar soluções para novos desenvolvimentos e novos mercados (MARANVILLE, 1992, p. 29-30).

Observa-se que as empresas possuem responsabilidade social e solidária, com obrigações em relação ao desenvolvimento sustentável, no que diz respeito à tomada de ações para implementá-lo, devido à "função sócio-solidária imposta às empresas pelos direitos de igualdade e de solidariedade" (SILVEIRA; SANCHES, 2015, p. 324).

Isso pode ser exemplificado por intermédio do importante papel econômico e social que as empresas exercem hoje em dia, ao produzir bens e serviços, gerar empregos e arrecadar tributos, outrossim, atividades que já foram atribuídas apenas ao Estado, hoje

também são realizadas pelas empresas, como os serviços de saúde, educação, transporte e previdência (SILVEIRA; SANCHES, 2015, p. 320-321).

Dessa forma, as metas e as justificativas do ODS 9 se mostram adequadas para que o mundo se mova em direção à concretização do Desenvolvimento Sustentável, com a melhora das infraestruturas e a consequente melhora na qualidade de vida da sociedade, com a concretização dos direitos humanos, por intermédio da preservação ambiental e da redução das desigualdades sociais.

Como uma preparação para o Fórum Político de Alto Nível de 2017, o Sistema das Nações Unidas no Brasil encaminhou à Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável documentos temáticos[127], acerca dos ODS que foram apreciados naquele ano, durante o Fórum. Um desses documentos diz respeito ao ODS 9, trazendo importantes considerações sobre ele, motivo pelo qual será abordado nesse item 2.

Uma dessas considerações é que, da perspectiva da indústria, o ODS 9 buscou incentivar a "promoção da industrialização inclusiva e sustentável por meio do aumento significativo da participação da indústria no setor de emprego e o PIB" com o consequente "aumento do acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente e países em desenvolvimento, aos serviços financeiros" e por fim a "reabilitação das indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tec-

127 "Cada agência especializada, fundo ou programa líder de cada um dos ODS temáticos no âmbito do Grupo Assessor da ONU para a Agenda 2030 no Brasil ficou responsável por coordenar o trabalho de elaboração destes "documentos temáticos" (*issue papers*), frutos de uma profícua construção coletiva. Em exercício desde 2014, o Grupo Assessor conta com a participação de 18 organismos do Sistema ONU: PNUD (inclusive por meio do IPC-IG), CEPAL, FAO, ONU-Habitat, ONU Mulheres, OPAS/OMS, OIT, PNUMA, PMA, UNAIDS, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNIDO, UNISDR-CERRD, UNODC, UNOPS e UNV; contando ainda com a participação de membros do Governo Federal" (ONU Brasil, 2017, p. 5).

nologias e processos industriais limpos e ambientalmente corretos" (ONU Brasil, 2017, p. 76).

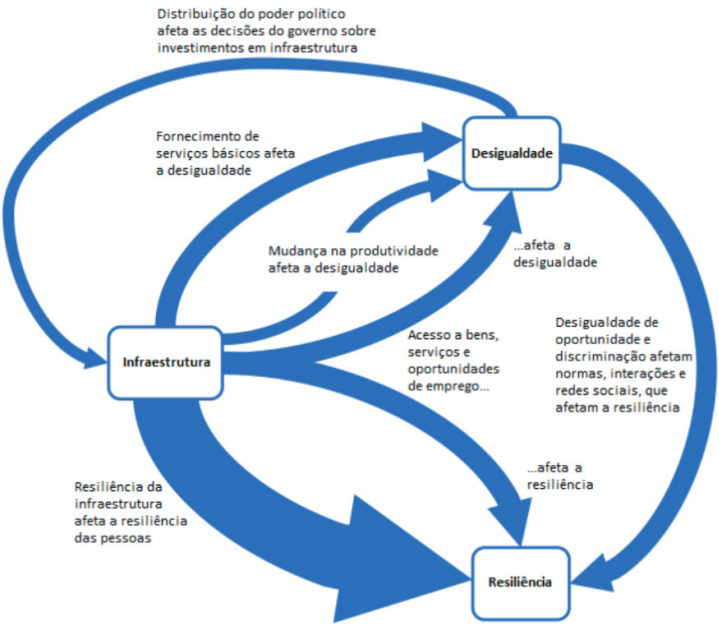
Além disso, são destacadas a necessidade de fomento ao setor de pequenas e médias empresas por intermédio de linhas de financiamento específicas e a relevância da pesquisa científica como alicerce para a inovação nos setores industriais, mencionando uma necessidade de fomento à inovação "que pode ser medida pela quantidade de pesquisadores envolvidos em pesquisa e desenvolvimento (P&D)" (ONU Brasil, 2017, p. 76).

Ou seja, para a concretização do ODS 9 é necessário o suporte às pequenas e médias empresas, bem como o apoio à pesquisa científica. Aspectos, que, caso negligenciados, podem frear o desenvolvimento do país, não concretizando o ODS 9 e desrespeitando compromisso assumido internacionalmente, o que pode acarretar piora na imagem do país e consequências ainda piores.

O documento temático relaciona o ODS 9 aos direitos humanos, ao explicar que há grandes desigualdades no que diz respeito ao acesso à infraestrutura, o que tem como consequência o reforço da desigualdade em relação a oportunidades e resultados entre as pessoas, com o prejuízo do fornecimento de serviços básicos à população, o que aumenta a desigualdade social. Ainda, é trazido que isso influencia na capacidade de resiliência da população, pois diminui sua capacidade de resistir e se adaptar a problemas ambientais, sociais e econômicos (ONU Brasil, 2017, p. 77).

Isso pode ser visto na seguinte imagem, que exemplifica o abordado no parágrafo acima:

Figura 1: O nexo entre infraestrutura, desigualdade e resiliência[128]



Percebe-se que acaba sendo um ciclo vicioso, no qual a falta de boa infraestrutura traz prejuízos aos direitos humanos da população. Para que esse ciclo seja interrompido, é necessário que os governos atuem nesse sentido:

> Neste contexto, os governos devem assumir um papel primordial no estabelecimento de políticas e condições necessárias, capazes de moldar o ambiente econômico para fomentar a ampliação da infraestrutura, adequar o atual parque industrial

128 Fonte: ONU Brasil, Organização das Nações Unidas. Documentos Temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1; 2; 3; 5; 9 e 14. ONUBR, Nações Unidas no Brasil, Brasília: jun. 2017. Disponível em: https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/documentos-tematicos-ods-07-2017.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

> nacional para as bases mais sustentáveis e inclusivas, e fomentar a pesquisa científica aplicada, em conjunto com o setor privado e demais stakeholders (ONU Brasil, 2017, p. 80).

Com isso, o ciclo seria invertido, com investimentos públicos e privados, em infraestrutura e indústria modernas, o que iria permitir explorar "economias de escala, direcionar inovação, criando empregos formais, facilitando a ampliação do comércio internacional, elevando as taxas de crescimento do Produto Nacional Bruto no longo prazo" (ONU Brasil, 2017, p. 81).

Isso mostra a necessidade de suporte financeiro às pequenas e médias empresas, assim como à pesquisa científica, pois, dessa forma, é possível melhorar no aspecto da inovação, o que, por sua vez irá tornar o processo de se ter uma industrialização inclusiva e sustentável, e o processo de construção de infraestruturas resilientes, mais fáceis e eficazes.

3. A INOVAÇÃO E PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL COMO ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ODS 9

À luz do cenário que levou à a idealização do ODS 9, relatado no item 2, percebe-se que o nível de desenvolvimento que se tem atualmente em relação à infraestrutura e à indústria não está sendo suficiente para a concretização dos direitos humanos e do próprio ODS 9. Dessa forma, por intermédio de uma dedução lógica, pode-se pensar que a inovação pode ter um papel primordial na tentativa de mudança desse cenário, no qual a falta de industrialização e a falta de infraestrutura acabam por dificultar a vida de bilhões de pessoas, conforme relatado no item anterior. Por tal motivo, este item 3 irá analisar a inovação como o elemento principal para a concretização do ODS 9.

Segundo Denoncourt (2019, p. 14), há três importantes elementos em relação à inovação, que podem ser aplicados para concretizar o ODS 9: o primeiro deles é a própria inovação, uma vez que ela dá origem a novas possibilidades de solução de problemas, com o potencial para transformar problemas complexos e caros em problemas mais simples e mais baratos; o segundo é o fato de tecnologias inovadoras levarem a inovações nos modelos de negócios, o que pode trazer a solução tecnológica de que o mercado necessita e alcançar novos usuários; já o terceiro elemento envolve a criação de uma nova cadeia de valor ou um novo sistema de negócios, o que pode atrair novas empresas interessadas.

Além disso, a inovação pode auxiliar na concretização do desenvolvimento sustentável em seus aspectos ambiental, social e econômico.

O aspecto ambiental trata da conservação dos processos ecológicos fundamentais, como a preservação da diversidade genética e o uso sustentável dos ecossistemas e suas espécies; e, "as lições da ecologia podem e devem ser aplicadas aos processos econômicos". Já no aspecto social, o desenvolvimento sustentável é relacionado ao aumento da qualidade de vida das pessoas pobres, o que é relacionado a "alimentação, rendimentos, educação, saúde, abastecimento de água, saneamento" (CAMPELLO; SILVEIRA, 2016, p. 562).

Um estudo de 2015, que explorou o efeito do amadurecimento de empresas na responsabilidade social corporativa, baseado em 26.000 observações em um período de 21 anos, revelou que empresas mais velhas investem significativamente mais em responsabilidade social corporativa. O estudo também demonstrou que, conforme as empresas envelhecem, essas também se tornam mais responsáveis em questões ambientais. Esse estudo foi o primeiro a ligar os ciclos de vida corporativos à responsabilidade social corporativa (DENONCOURT, 2019, p. 17-18).

Dessa forma, percebe-se que a longevidade corporativa apresenta vantagens no que diz respeito à concretização dos ODS e deve

ser almejada, com a utilização de princípios como o da conservação da empresa, presente em ordenamentos jurídicos, como o brasileiro.

No que diz respeito à inovação, as empresas têm um importante papel, por interferirem diretamente na sociedade:

> Dentro da óptica da função solidária, é possível inferir que as organizações empresariais podem interferir diretamente na sociedade, através de suas habilidades do poderio econômico e político, passando a se ocuparem também pelas dificuldades sociais, ambientais, culturais, com potencialidade para o desenvolvimento de ações passíveis de serem aplicadas para possibilitar uma vida digna para a população na qual está inserida (SANTIAGO; MEDEIROS, 2017, p. 118).

Dessa forma, é significativo que as empresas inovem, para que o ODS 9 possa ser concretizado, com a consequente melhora na indústria e infraestrutura, rumo ao desenvolvimento sustentável e à concretização dos direitos humanos, afinal, as empresas exercem, sem dúvidas, grande força na sociedade:

> É possível inferir que a empresa exerce uma força em relação à sociedade, assim, espera-se que esse poder seja utilizado para melhorá-la, demonstrando uma suscetibilidade social, desenvolvendo estratégias e ações na comunidade que estão inseridas, mas também, pensando numa perspectiva espacial, haja vista o fenômeno da globalização (SANTIAGO; MEDEIROS, 2017, p. 118).

É de extrema importância para as empresas entenderem a dinâmica da inovação, como e onde, na linha do tempo da inovação, seus modelos de negócios se encontram, para que seja possível operar com uma maior sensibilidade ao ambiente ao seu redor. Com uma maior conscientização corporativa acerca da inovação,

pode surgir um impacto positivo da solução de problemas globais de sustentabilidade de maneira mais eficiente e eficaz, no contexto da Agenda 2030 (DENONCOURT, 2019, p. 19).

É importante também mencionar que há dois tipos principais de inovação, a disruptiva e a incremental. A inovação disruptiva é a que ajuda a criar um novo mercado e eventualmente encerra um mercado já existente, substituindo tecnologias antigas (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015, n. p.). Já a inovação incremental é a que melhora ou permite a melhora de algo já existente. Ambos os tipos de inovação são complementares (DENONCOURT, 2019, p. 20).

Deve-se incentivar a inovação por parte das empresas, vez que a inovação de hoje pode beneficiar a sociedade por um período muito depois de 2030, que é o prazo para a concretização do ODS 9.

É importante entender que a inovação deve estar pautada pelo desenvolvimento sustentável, que possui aspectos ambientais, sociais e econômicos, e que o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente sadio devem caminhar lado a lado, observando a qualidade de vida das presentes e futuras gerações. E, inclusive a "compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais demanda que se recorra ao direito ao desenvolvimento" (PIOVESAN; SOARES, 2010, p. 101).

Ainda, percebe-se que a inovação se conecta ao direito humano ao desenvolvimento na medida em que se relaciona com a inclusão, de três modos, sendo, o primeiro, quando a inovação é utilizada para diminuir a distância social entre ricos e pobres, como, por exemplo, ao produzir versões mais baratas de produtos mais sofisticados, melhorando substancialmente as condições de vida de uma sociedade, principalmente quando essas inovações se relacionam a questões nutricionais e de saúde; então, a inovação pode ajudar a oferecer oportunidades ao menos favorecidos, se somando a duas abordagens tradicionais bem conhecidas: políticas redistributivas e ajuda internacional (OCDE, 2012, p. 16-17).

O segundo modo pode ser percebido quando algumas inovações facilitam o empreendedorismo, ajudando a integrar grupos anteriormente marginalizados, envolvendo a exploração do conhecimento tradicional como agricultura e artesanato ou um uso adaptado da tecnologia moderna que a maioria das pessoas pode pagar, como o celular, o que pode possibilitar aos menos favorecidos melhorar seus padrões de vida e renda. Explica-se: muitos grupos na base da pirâmide são excluídos da economia formal e operam em mercados rurais mal atendidos, dominados pela economia informal e relativamente ineficientes, porém, inovações, como os telefones celulares de baixo custo, podem permitir que esses grupos se integrem à economia formal, oferecendo uma oportunidade para os grupos de baixa e média renda compartilharem da dinâmica de crescimento futuro (OCDE, 2012, p. 16-17).

Já o terceiro modo se relaciona ao fato de que as empresas não se envolvem em questões de inovação na mesma medida, e, tais diferenças entre as atividades de inovação das empresas e o uso de novas tecnologias se traduzem em brechas substanciais de produtividade. Então, algumas empresas operam de maneira menos eficiente devido ao uso de tecnologias desatualizadas, enquanto outras operam com tecnologias atualizadas. A consequência disso é um custo agregado substancial para a economia, pois essas desigualdades refletem nos salários, o que causa um impacto na distribuição de renda e, essas desigualdades, são ainda mais perceptíveis nos países em desenvolvimento. A falta de "inclusão" (ou seja, ampla dispersão de produtividade e renda) é uma razão fundamental para a falta de convergência entre países em desenvolvimento e desenvolvidos. (OCDE, 2012, p. 16-17).

Uma das formas de incentivo à inovação é garantir a proteção ao direito de propriedade intelectual, a qual deve ser vista como um mecanismo para promover a inovação, a competição e a industrialização sustentável do ODS 9 (DENONCOURT, 2019, p. 24-25).

Percebe-se que, com a proteção ao direito de propriedade intelectual, as chances de uma empresa amadurecer são maiores, pois violações a direitos de propriedade intelectual, por óbvio, trazem diversos prejuízos às empresas. O amadurecimento das empresas é algo positivo, pois, como já visto, empresas mais velhas investem, em geral, significativamente mais em responsabilidade social corporativa e são mais responsáveis em relação às questões ambientais.

4. CONCLUSÃO

Ficou evidente neste artigo a importância do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9, e a necessidade de concretizá-lo, para que se possa, com o fomento da inovação, construir infraestruturas resilientes e promover a industrialização inclusiva e sustentável.

Afinal, como foi exposto no item 2, diversos dados mostram as consequências negativas da falta de industrialização e da falta de infraestrutura, devendo-se buscar a solução de tais problemas para efetivar os direitos humanos, com a preservação ambiental, com a redução da desigualdade social e com a consequente maior resiliência da população em relação a problemas ambientais, sociais e econômicos e para que o processo de desenvolvimento sustentável seja efetivado em suas perspectivas ambiental, social e econômica, de maneira a buscar a sustentabilidade. Uma forma de fazer isso é por intermédio do incentivo às pequenas e médias empresas para que elas cumpram sua função sócio solidária, além de dar suporte às pesquisas científicas, para que se avance no âmbito da inovação, o que pode levar à industrialização sustentável a longo prazo.

Em seguida, no item 3, demonstrou-se que empresas que têm os seus direitos de propriedade intelectual preservados possuem uma tendência maior à longevidade, o que, por sua vez, aumenta o seu potencial em desenvolver um modelo de negócio sustentável e resiliente. Assim, faz-se necessário que haja incentivos à inovação por intermédio não somente do aspecto financeiro, mas também do aspecto de proteção à propriedade intelectual.

Por fim, conclui-se, retomando o problema apresentado na introdução deste trabalho, que a inovação e a proteção à propriedade intelectual são elementos essenciais para a concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9, pois, com o incentivo à inovação e com a proteção à propriedade intelectual, as empresas tendem a ser mais longevas, com uma maior responsabilidade social corporativa e maior responsabilidade ambiental. Além disso, com o crescimento populacional, cada vez mais será necessário que se adotem infraestruturas resilientes, industrialização inclusiva e sustentável e que se fomente a inovação, para que os direitos humanos possam ser resguardados, com a redução das desigualdades sociais, com a redução das consequências negativas de uma infraestrutura precária e de uma industrialização não inclusiva e não sustentável, além de se obter uma maior preservação do meio ambiente. Invertendo, dessa forma, o ciclo vicioso de consequências negativas trazidas por uma industrialização e infraestrutura precárias, dando lugar a um novo ciclo, de prosperidade.

REFERÊNCIAS

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. *Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) e o Greening das Universidades. In:* Revista *Thesis Juris*, v. 5, n. 2, p. 549-572, mai./ago. 2016. Disponível em: http://www.revistartj.org.br/ojs/index.php/rtj/article/view/464. Acesso em: 09 nov. 2019.

CHRISTENSEN, Clayton M.; RAYNOR, Michael E.; MCDONALD, Rory. *What is Disruptive Innovation?* In: Harvard Business Review, dec./2015. Disponível em: https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation. Acesso em: 10 nov. 2019.

DENONCOURT, Janice. *Companies and UN 2030 Sustainable Development Goal 9 Industry, Innovation and Infrastructure. In:* Journal of Corporate Law Studies, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14735970.2019.1652027. Acesso em: 04 nov. 2019.

MARANVILLE, Steven. *Entrepreneurship in the Business Curriculum. In:* Journal of Education for Business, p. 27-31, set./oct. 1992. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/08832323.1992.101175. Acesso em: 10 nov. 2019.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Innovation for Development: A Discussion of the Issues and an Overview of Work of the OECD Directorate for Science, Technology and Industry.* OECD, 2012. Disponível em: https://www.oecd.org/innovation/inno/50586251.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

ONU Brasil, Organização das Nações Unidas. *Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.* 2015a. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/ods9/. Acesso em: 03 nov. 2019.

ONU Brasil, Organização das Nações Unidas. Conheça os novos *17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.* 2015b. Disponível em: https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/amp/. Acesso em: 03 nov. 2019.

ONU Brasil, Organização das Nações Unidas. *Documentos Temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1; 2; 3; 5; 9 e 14.* ONUBR, Nações Unidas no Brasil, Brasília: jun. 2017. Disponível em: https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/documentos-tematicos-ods-07-2017.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Direito ao desenvolvimento.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; MEDEIROS, Elisângela Aparecida. *Função Social e Solidária da Empresa: Impactos na Liberdade Econômica versus Benefícios no Desenvolvimento Nacional. In:* Revista Jurídica UNICURITIBA, v. 2, n. 47, p. 99-122, 2017. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2028. Acesso em 08 nov. 2019.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; PEREIRA, Tais Mariana Lima. *Uma Nova Compreensão dos Direitos Humanos na Contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). In:* Revista Jurídica Cesumar, v. 18, n. 3, p. 909-931, set./dez. 2018. Disponível em: http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6942. Acesso em: 05 nov. 2019.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini. *Direitos Humanos, Empresa e Desenvolvimento Sustentável. In:* Revista Jurídica UNICURITIBA, v. 1, n. 38, p. 313-327, 2015. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1422. Acesso em: 08 nov. 2019.

TRABALHO DECENTE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: NOTAS SOBRE OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL FRENTE À LEI N. 13.467/2017

João Pedro Rodrigues Nascimento

Mestrando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMS. Graduado em Direito pela UFMS. Advogado. joaopedro.rnasc@gmail.com.

Ynes da Silva Félix

Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Salamanca, Espanha. Mestre e Doutora em Direito pela PUC/SP. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMS. Professora da graduação em Direito da UFMS. Diretora da Faculdade de Direito da UFMS. ynesil@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram afirmados pela Organização das Nações Unidas na Agenda 2030, constituindo-se em objetivos a serem implementados pelos Estados para alcançar o desenvolvimento sustentável, a fim de garantir uma sociedade mais justa, solidária e equitativa, por meio do desenvolvimento econômico, da proteção social e da gestão ambiental.

Constam como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a erradicação da pobreza, a garantia de educação de qualidade a todas as pessoas, a promoção da igualdade de gênero e a redução das desigualdades, a adoção de ações contra a mudança global do clima e para a proteção da vida aquática e terrestre, dentre outros.

Os ODS estão subdivididos em objetivos e metas que se interseccionam e se complementam, a fim de garantir uma ampla proteção às pessoas e ao planeta. Assim, a título de exemplo, percebe-se que a redução das desigualdades dentro dos países e entre eles, conforme previsto no ODS 10, somente será alcançada caso se promova, em atenção ao ODS 8, o crescimento econômico sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.

Assim, enquanto no ODS 10 pretende-se a redução das desigualdades socioeconômicas e políticas e o combate às discriminações de todos os tipos, visando ampliar a igualdade de oportunidades e reduzir a desigualdade de resultados, no ODS 8 busca-se, por meio da garantia do trabalho decente e do crescimento econômico, alcançar um padrão de desenvolvimento que se possa qualificar como sustentado, socialmente inclusivo e sustentável em termos ambientais.

Dessa forma, nesse trabalho, parte-se da hipótese de que a adoção de políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, para alcançar progressivamente uma maior igualdade, consoante o ODS 10, poderá ser alcançada com a promoção do crescimento econômico sustentável, do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente para todos e todas, em atenção ao ODS 8.

Nesse sentido, o ponto central deste trabalho reside em analisar até que ponto a reforma trabalhista, introduzida pela Lei n. 13.467/2017, afeta a garantia do trabalho decente no país e a concretização da meta 10.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Para tanto, a pesquisa, de caráter descritivo e exploratório, utiliza o método hipotético-dedutivo, partindo da hipótese de que há maior dificuldade para a concretização do trabalho decente após a entrada em vigor da Reforma Trabalhista. Recorre-se aos tipos de pesquisa bibliográfico e documental, a partir de uma revisão de livros, artigos, periódicos, documentos de organizações especializadas e recortes jornalísticos sobre a problemática proposta.

2. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E OS OBJETIVOS DE DEDESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Com a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e, mais tarde, do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, formou-se a base normativa estruturante do Direito Internacional dos Direitos Humanos, estabelecendo-se os deveres dos Estados signatários de agirem de modo a proteger os direitos da pessoa humana sob qualquer hipótese e de se absterem de praticar violações a esses direitos, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos fragilizados.

A nova concepção fundada na centralidade do indivíduo enquanto sujeito de direitos na esfera internacional foi o alicerce para a construção de novos paradigmas protetivos. Desse modo, a partir do avanço gradual da concepção de proteção a toda pessoa humana, o direito ao desenvolvimento surge nos diversos acordos e tratados internacionais que visam à garantia de um mínimo vital para a humanidade (SILVEIRA; NASPOLINI, 2013).

Assim é que os Estados-membros da Organização das Nações Unidas adotaram a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 4 de dezembro de 1986. O documento reconhece que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados, reconhecendo, ainda, a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento.

Além disso, ao tempo em que encoraja a observância da Carta Internacional de Direitos Humanos[129], a Declaração determina, em seu artigo 6, que todos os Estados devem cooperar, com vistas a promover, encorajar e fortalecer o respeito universal à observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, independentemente de raça, sexo, gênero, língua, religião ou qualquer outra forma de discriminação.

Sobre a Declaração, Vladmir Oliveira da Silveira e Samyra Haidée Dal Farra Naspolini ressaltam que "o principal responsável – ou seja, o sujeito passivo do direito ao desenvolvimento – é o Estado; isto é, é ele que tem o dever de criar as condições favoráveis ao desenvolvimento supranacional e interno dos povos e dos indivíduos" (2013, p. 127-128). Dessa forma, estabeleceu-se um dever estatal de promoção de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos humanos e do desenvolvimento das pessoas.

Progressivamente, com o fim da guerra fria em 1990, houve o reconhecimento pela Organização das Nações Unidas da natureza multidimensional do desenvolvimento, que se revolvia em torno de 5 pontos principais: a paz, o desenvolvimento econômico, a sustentabilidade ambiental, a justiça social e a democracia (CAMPELLO; LIMA, 2018).

Nesse sentido, a cooperação internacional, entendida como um princípio instrumental de efetivação de direitos a partir do reconhecimento de interesses comuns[130] (CAMPELLO; 2013), apresentou-se como um mecanismo fundamental para a consecução do

129 Conjunto básico de ordenamentos jurídicos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, formado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (RAMOS, 2017).

130 Ainda segundo a cooperação internacional, Campello (2013, p. 44) afirma: "os Estados procuram ajustar suas expectativas, realizando um acordo sobre as atividades de cooperação a serem realizadas, o que exige a aplicação de regras e a definição de uma agenda, para, enfim, realizarem-se as ações de cooperação concretamente".

desenvolvimento dos povos, pois, "ante a sua aplicabilidade em diversas áreas, possibilita a resolução de problemáticas entre países, como o enfrentamento dos desafios que advêm do desenvolvimento global por meio de um auxílio mútuo entre os atores internacionais" (CAMPELLO; LIMA, 2018, p. 349).

Inspirados nos princípios da cooperação internacional, os representantes dos Estados-membros da ONU, durante a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, ocorrida em setembro de 2000, e almejando fazer com que o mundo progredisse rapidamente rumo à eliminação da extrema pobreza e da fome do planeta, adotaram os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

Os 8 ODMs abrangiam temas referentes ao combate à fome e à pobreza, promoção da educação global, igualdade de gênero, saneamento básico, estabelecendo-se um conjunto de 21 metas globais, que tinham por horizonte temporal o intervalo entre 1990 e 2015. Os ODMs também continham medidas para o estabelecimento de uma parceria global para o desenvolvimento sustentável.

De fato, o aumento dos debates sobre a escassez dos recursos naturais e dos perigos da poluição, aliado às novas concepções acerca da cooperação internacional para a solução das demandas globais, causou uma evolução do conceito de desenvolvimento, consolidando-se, então, o paradigma do desenvolvimento sustentável.

Conforme o Relatório *Brundtland* (ou "Nosso Futuro Comum"), elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável é definido como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades" (1991, p. 46).

Referido documento dispõe, ainda, que satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento, sendo que o desenvolvimento sustentável "requer a promoção de valores que mantenham os padrões de consumo dentro do

limite das possibilidades ecológicas a que todos podem, de modo razoável, aspirar" (1991, p. 47).

Segundo Elkington (2012), o desenvolvimento sustentável é baseado em três pilares direcionadores, quais sejam o desenvolvimento econômico, a responsabilidade social e a gestão ambiental, que representam o Tripé da Sustentabilidade (*Triple Bottom Line*).

Nessa perspectiva, em 2015, os representantes do 193 Estados-membros da ONU, durante a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável, ao tempo em que reconheceram a importância da implementação de ações para a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, sem olvidar do desenvolvimento econômico e da proteção ambiental, e pensando, ainda, na ampliação das metas delimitadas nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, adotaram o documento intitulado "Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

Segundo a ONU, a Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade que busca fortalecer a paz universal. Com seus 17 Objetivos, e suas 169 metas, a Agenda 2030 aborda temas cruciais para permitir o desenvolvimento sustentável e para a garantia dos direitos humanos das presentes e futuras gerações. Os objetivos são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

Constam como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a erradicação da pobreza, a garantia de educação de qualidade a todas as pessoas, a promoção da igualdade de gênero e a redução das desigualdades, a adoção de ações contra a mudança global do clima e para a proteção da vida aquática e terrestre, dentre outros.

Os ODS, embora divididos em objetivos e metas, são maleáveis e se interseccionam, a fim de garantir "uma sociedade mais justa, solidária e equitativa, em que o bem-estar do meio ambiente, a sociedade e a economia se equilibram na busca do desenvolvimen-

to e da qualidade de vida para todos" (CAMPELLO; SILVEIRA, 2016, p. 559).

Assim, entende-se que a promoção do crescimento econômico sustentável, do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente para todos, em atenção ao ODS 8[131], pode atuar na redução das desigualdades dentro dos países e entre eles, conforme o previsto no ODS 10[132].

3. A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES POR MEIO DA PROTEÇÃO SOCIAL E DA GARANTIA DO TRABALHO DECENTE

A redução das desigualdades dentro dos países e entre eles, o empoderamento e a promoção da inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de qualquer elemento discriminatório, é o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável de número 10.

Nesse sentido, os Estados definiram 10 metas com o intuito de conseguir a redução das desigualdades socioeconômicas e políticas e combater as discriminações, a fim de ampliar a igualdade entre todos e reduzir a desigualdade de resultados, concretizando, dessa forma, o paradigma do desenvolvimento sustentável, qual seja, não deixar ninguém para trás no caminho do desenvolvimento.

A desigualdade de renda e a distribuição de riqueza dentro dos países cria grandes dificuldades para o êxito dos esforços de desenvolvimento sustentável e expansão de oportunidades, especialmente no que toca às populações mais vulneráveis (CARVALHO, 2019). Nesse sentido, "o alcance das metas do ODS 10 possui um

131 Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos e todas.

132 Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

peso fundamental para a realização, pelo menos de forma duradoura, de todos os outros ODS" (CARVALHO, 2019, p. 5).

Dentre as metas estabelecidas, consta a adoção de políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, para alcançar progressivamente uma maior igualdade (10.4)[133]. E a concretização de tal meta, conforme bem delimitado no documento intitulado "Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável"[134], elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, somente será alcançada caso se observem as garantias do trabalho digno para todos.

O termo trabalho digno é utilizado em documentos oficiais do governo brasileiro com o mesmo sentido que o termo trabalho decente é utilizado pelo escritório brasileiro da Organização Internacional do Trabalho (IPEA, 2018). Nessa pesquisa, os conceitos de trabalho digno e trabalho decente serão tratados como sinônimos[135], isto é, como o conjunto de garantias mínimas para assegurar a dignidade dos trabalhadores.

Em 1999, o conceito de trabalho decente foi formalizado como síntese da missão histórica da Organização Internacional do Trabalho – OIT em promover oportunidades para que homens e

133 Segundo o documento intitulado "Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável", tal meta possui caráter de implementação, uma vez que se refere a recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de governança (arranjo institucional e ferramentas: legislação, planos, políticas públicas, programas etc.) necessários ao alcance dos ODS, ou seja, configura-se como um meio para a obtenção dos demais Objetivos. Difere-se, assim, das metas finalísticas, que são aquelas cujo objeto relaciona-se diretamente para o alcance do ODS específico (2018, p. 253).

134 O documento reflete as posições e adaptações adotadas pelo Brasil para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, adequando-os à realidade nacional.

135 Entende-se, todavia, que podem ser extraídas pequenas diferenças entre os termos. Nesse sentido, pode-se entender que o trabalho decente é condição fundamental para a superação da pobreza, enquanto o trabalho digno é o conjunto de aspirações do ser humano como profissional. Verifica-se, então, que os conceitos se complementam (FÉLIX, AMORIM, 2017, p. 26).

mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (OIT, 2015).

O trabalho decente representa a convergência dos objetivos estratégicos da OIT, a saber: (i) 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); (ii) a promoção do emprego produtivo e de qualidade; (iii) a ampliação da proteção social; (iv) e o fortalecimento do diálogo social (OIT, 2015).

No Brasil, o trabalho decente é interpretado como aquele produtivo e de qualidade, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança e capaz de garantir uma vida digna (BRASIL, 2006). O elemento central do conceito de trabalho decente é a igualdade de oportunidades e de tratamento e o combate a todas as formas de discriminação.

Vê-se, pois, que as intersecções entre desemprego, trabalho precário e trabalho decente são essenciais para garantir o pleno desenvolvimento previsto no ODS 10, bem como para alcançar um aumento progressivo da igualdade, conforme almeja a meta 10.4.

Em que pese tenha assumido um compromisso internacional de garantir o trabalho decente, por meio da Agenda Nacional do Trabalho Decente, bem como a efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ao concordar com o Agenda 2030 (FÉLIX, AMORIM, 2018), o Brasil figura como um dos países mais desiguais do mundo.

Segundo pesquisa realizada pela Oxfam Brasil (2018, p. 27), a partir de dados colhidos junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil ocupou, em 2018, a nona

pior posição da desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini, em um total de 189 países.

Além disso, a partir do estudo "A concentração de renda no topo da pirâmide no Brasil – 2006/2014[136]", divulgado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (IPC-IG/PNUD), verificou-se que o 1% da população mais rica concentra entre 22 e 23% do total da renda do país, bem acima da média internacional, o que deixa o Brasil entre os mais desiguais do mundo (SOUZA; MEDEIROS, 2017).

Ainda, conforme dados apresentados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNAD Contínua, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e divulgada pelo canal online da revista Exame (2019), o rendimento médio mensal de trabalho da população 1% mais rica foi quase 24 vezes maior que da metade mais pobre em 2018, sendo que a faixa dos brasileiros mais ricos teve aumento real de 8,4% no rendimento médio mensal no mesmo período, enquanto os 5% mais pobres tiveram queda nos rendimentos de 3,2%.

Por outro lado, ressalta-se que há considerável percepção social das desigualdades no país, consoante aponta a pesquisa realizada pela Oxfam Brasil em parceria com o Datafolha (2019), uma vez que 86% da população entrevistada acredita que o progresso do Brasil está condicionado à redução de desigualdade entre pobres e ricos. Nada obstante, a apreensão da ampla conjuntura da desigualdade e as possibilidades para sua redução no país ainda são extremamente deficientes.

A título de exemplo, 70% dos entrevistados esperam entrar na "classe média" ou "classe média alta" em cinco anos, enquanto 57% não acreditam na diminuição da desigualdade nos próximos

136 *The concentration of income at the top in Brazil, 2006-2014*, no original, em inglês.

anos. Além disso, 58% duvidaram que o trabalho equaliza chances dos mais pobres e 51% não creem que a educação das crianças pobres equaliza suas chances de uma vida bem-sucedida (OXFAM; DATAFOLHA, 2019).

Tais dados demonstram que o entendimento acerca da desigualdade social, e dos mecanismos para sua diminuição, não chegam à maioria da população nacional, o que dificulta, inclusive, a construção de políticas públicas que efetivamente combatam a desigualdade, já que os eleitores em geral sequer podem cobrar dos parlamentares e do governo sobre temas dos quais não detêm conhecimento.

Além disso, são altas as taxas de desemprego e trabalho precário. Conforme divulgado em dossiê elaborado pelo canal de notícias G1, com apoio nos dados emitidos pelo IBGE, a taxa de desemprego no país ficou em 11,8% em setembro de 2019, atingindo 12,5 milhões de pessoas.

De outra parte, embora a taxa de desemprego tenha melhorado em comparação com o mesmo período de 2018, houve um aumento considerável de trabalhadores em atividade precária, atuando na informalidade ou no trabalho intermitente. Os dados apontam que 38.806 milhões de brasileiros ocupam postos de trabalho informais, representando 41,4% de todos os ocupados no período que vai de julho a setembro de 2019.

Além disso, dentre os percentuais de trabalho formais, a participação do modelo de trabalho intermitente já alcança 9,4%. A modalidade de contrato de trabalho, que sofre diversas críticas por violar os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 e em tratados internacionais, representou 21% (10.177 vagas) dos 48.436 postos de trabalho criados até junho de 2019, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, divulgado pelo canal de notícias El país.

Assim, malgrado os compromissos internacionais de promoção do trabalho decente para todos e para a construção de uma

sociedade mais justa, equitativa e solidária, a realidade nacional expressa um crescente aumento da desigualdade entre os poucos mais ricos e a maioria de indivíduos que vivem em extrema pobreza, bem como um considerável número de trabalhadores atuando em trabalhos precários, sem a garantia dos direitos trabalhistas, cenários que são potencializados pela recente reforma trabalhista.

4. A REFORMA TRABALHISTA E O IMPACTO NA CONCRETIZAÇÃO DO TRABALHO DECENTE E NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE

Inicialmente, ressalta-se que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, que tem por um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, conforme insculpido na Constituição Federal de 1988. Assim, os Poderes da República – Legislativo, Executivo e Judiciário –, devem agir de forma harmoniosa e eficiente para a concretização dos direitos fundamentais a todos os brasileiros.

No ordenamento jurídico nacional, "as dimensões da liberdade, dignidade e sustentabilidade se completam em um sistema orbital centrado na humanidade e denotativo do conteúdo ético, ubíquo e intergeracional que se atribui [...] aos princípios da democracia e da república" (CARVALHO, 2018, p. 12).

Por ter adotado um regime democrático, que tem por características elementares o pluralismo de ideias e a diversidade de visões de mundo, percebe-se que, na República Federativa do Brasil, não deve haver espaços de proteção propositalmente deficientes a determinados grupos sociais, justamente porque o objetivo principal de um Estado de Direito é a formação de uma comunidade inclusiva e igualitária de cidadãos, que se sintam livres e protegidos para o desenvolvimento de suas potencialidades.

E conforme apontam Ynes da Silva Félix e Antônio Leonardo Amorim, a dignidade no exercício do trabalho é reveladora da iden-

tidade social dos trabalhadores, uma vez que através do trabalho digno possibilitam-se a concreção das liberdades e o desenvolvimento pleno de seus potenciais (2017, p. 27).

Nada obstante, a reforma trabalhista introduzida no ordenamento jurídico a partir da Lei n. 13.467/2017 provocou, em diversos aspectos, um recrudescimento na ampla proteção de todos os trabalhadores em âmbito nacional, prejudicando, assim, o trabalho decente e a redução das desigualdades.

A Lei n. 13.467/2017 promoveu alterações profundas no Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), atingindo diversos direitos trabalhistas, como a terceirização para atividade fim, duração das férias e compensação de horas de trabalho, além de implantar e regulamentar novas modalidades de trabalho, como o teletrabalho e o trabalho intermitente. Ainda, ampliou as possibilidades de negociação coletiva de trabalho e sua validade em substituição às disposições legais.

Ao realizar consideráveis transformações em direitos trabalhistas já estabilizados na CLT, bem como ao criar figuras mais precárias de trabalho, é possível verificar que a reforma trabalhista implementada em 2017 não se inspirou nos princípios e regras gerais do Direito do Trabalho, como o princípio da proteção do trabalhador, o que prejudica a concretização das metas de desenvolvimento sustentável, especialmente as de número 8.3 e 10.4 da Agenda 2030.

A novel reforma desponta por seu direcionamento claro em ser um instrumento de exclusão, segregação e sedimentação da desigualdade entre as pessoas e os grupos sociais, desrespeitando a principiologia humanística e social da Constituição Federal de 1988, por meio da desregulamentação ou flexibilização das regras imperativas incidentes sobre o contrato de trabalho (DELGADO, DELGADO, 2017).

Para Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado (2017, p. 73), a Lei n. 13.467/2017:

> [...] se apresenta como um processo de desarticulação do conjunto normativo de proteção aos direitos trabalhistas firmados na perspectiva do Sistema Internacional de Direitos Humanos, circunstância que possibilita a submissão da referida lei eventual juízo de constitucionalidade e também ao eventual juízo de convencionalidade – igualmente denominado de controle de convencionalidade.

Não por outro motivo, vários aspectos da reforma trabalhista encontram-se em questionamento no Supremo Tribunal Federal – STF para aferição de sua constitucionalidade. Como exemplo, pode-se citar o artigo 394-A, II e III, da Consolidação das Leis do Trabalho, introduzido pelo artigo 1º da Lei n. 13.467/2017[137], que possibilitou a exposição de empregadas gestantes e lactantes ao trabalho insalubre.

Considerando o desrespeito a importantes direitos sociais assegurados no artigo 6 da Constituição Federal de 1988, o STF se manifestou pela inconstitucionalidade da norma:

> DIREITOS SOCIAIS. REFORMA TRABALHISTA. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À MATERNIDADE. PROTEÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DA MULHER. DIREITO À SEGURANÇA NO EMPREGO. DIREITO À VIDA E À SAÚDE DA CRIANÇA. GARANTIA CONTRA A EXPOSIÇÃO DE GESTANTES E LACTANTES A ATI-

137 Art. 394-A. Sem prejuízo de sua remuneração, nesta incluído o valor do adicional de insalubridade, a empregada deverá ser afastada de:
I - atividades consideradas insalubres em grau máximo, enquanto durar a gestação; (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017);
II - atividades consideradas insalubres em grau médio ou mínimo, quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento durante a gestação;
III - atividades consideradas insalubres em qualquer grau, quando apresentar atestado de saúde, emitido por médico de confiança da mulher, que recomende o afastamento durante a lactação.

> VIDADES INSALUBRES.
> 1. O conjunto dos Direitos sociais foi consagrado constitucionalmente como uma das espécies de direitos fundamentais, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.
> [...]
> 3. A proteção contra a exposição da gestante e lactante a atividades insalubres caracteriza-se como importante direito social instrumental protetivo tanto da mulher quanto da criança, tratando-se de normas de salvaguarda dos direitos sociais da mulher e de efetivação de integral proteção ao recém-nascido, possibilitando seu pleno desenvolvimento, de maneira harmônica, segura e sem riscos decorrentes da exposição a ambiente insalubre (CF, art. 227).
> 4. A proteção à maternidade e a integral proteção à criança são direitos irrenunciáveis e não podem ser afastados pelo desconhecimento, impossibilidade ou a própria negligência da gestante ou lactante em apresentar um atestado médico, sob pena de prejudicá-la e prejudicar o recém-nascido.
> 5. Ação Direta julgada procedente.

Além disso, a figura do trabalho intermitente também pode sofrer diversas críticas, quando encarada sob o enfoque dos direitos humanos sociais trabalhistas. Diz o novo artigo 443, §3º, da CLT que:

> § 3o Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria.

O contrato de trabalho padrão é firmado entre as partes por prazo indeterminado, tendo por característica a subordinação e permitindo um melhoramento contínuo da qualidade do serviço prestado, a partir do ganho de experiência do trabalhador (NOGUEIRA, 2017).

No entanto, a figura do trabalho intermitente, dada a ausência de continuidade laboral, provoca a imprevisibilidade de ganho para os trabalhadores a partir do rompimento da "linha de continuidade que deve existir para atualização constante e melhoria da qualidade profissional dos trabalhadores, ou seja, a atualização cotidiana realizada no local de trabalho em razão do acompanhamento das atualizações dos modos de produção de bens e serviços" (NOGUEIRA, 2017, p. 128).

A nova lei determina que o contrato de trabalho intermitente deverá ser celebrado por escrito, com indicação do salário por hora de trabalho, que não poderá ser inferior ao pago aos empregados que prestam serviço contínuo e exercem a mesma função. Além disso, quando convocado pelo empregador, com antecedência mínima de 3 dias corridos, o empregado terá 1 dia para responder livremente à oferta de trabalho, resolvendo-se o contrato se não for chamado no período de 1 ano (CARVALHO, 2018).

No entanto, conforme aponta o professor Augusto César Leite de Carvalho, a adoção generalizada da modalidade de contrato intermitente faz precária a relação de trabalho, uma vez que transfere "ao trabalhador o risco da oscilação natural da demanda permanente de serviços, que é um risco inerente à atividade econômica" (CARVALHO, 2018, p. 36).

No que toca aos aspectos de direito coletivo de trabalho, a reforma também provocou mudanças nas regras trabalhistas, que permitem a diminuição da proteção social. Nesse sentido, destacam-se as diversas alterações promovidas na negociação coletiva.

Inicialmente, ressalta-se que a negociação coletiva de trabalho é o meio por excelência de autocomposição dos conflitos coletivos

e de regulação das relações de trabalho pelas próprias partes, por meio dos instrumentos normativos que ela celebra: a convenção e o acordo coletivo de trabalho[138]. No Brasil, os sujeitos reconhecidos para a negociação coletiva são os sindicatos, as federações e as confederações, detentoras de personalidade jurídico-sindical, e que fazem parte da estrutura sindical oficialmente reconhecida com poderes de representação.

José Augusto Rodrigues Pinto (2002, p. 168) conceitua a negociação coletiva como:

> O complexo de entendimentos entre representações de categorias de trabalhadores e empresas, ou suas representações, para estabelecer condições gerais de trabalho destinadas a regular as relações individuais entre seus integrantes ou solucionar outras questões que estejam perturbando a execução normal dos contratos.

A OIT sempre valorizou a negociação coletiva, aprovando duas Convenções e duas Recomendações sobre o tema: a Convenção n. 98/49, sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva; a Convenção n. 154/81[139], sobre o fomento da negociação coletiva; a Recomendação n. 91/51, sobre o procedimento das negociações coletivas, a definição dos contratos coletivos, seus efeitos, extensão, interpretação e controle de aplicação; e a Recomendação n. 163/81, sobre a promoção da negociação coletiva.

138 Termos adotados pela lei nacional para o contrato coletivo de trabalho do direito internacional do trabalho e demais países.

139 Na Convenção 154 da OIT, a expressão 'negociação coletiva' compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com fim de: a) fixar as condições de trabalho e emprego; ou b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou c) regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez.

Sabe-se que, historicamente, a negociação coletiva de trabalho foi utilizada para ampliar/ melhorar os direitos previstos na lei e para regular aspectos da relação de trabalho nela não previstos. Mais recentemente, os acordos e convenções coletivas têm servido como mecanismos flexibilizadores da regra legal, inclusive autorizando a diminuição de alguns direitos, como previsto no artigo 7, VI, da CF/88[140].

Nesse ponto, apropriado lembrar a posição do professor Márcio Túlio Viana ao comentar sobre tentativas anteriores de reformar a lei trabalhista para permitir a negociação *in pejus* ao trabalhador, ou seja, que diminua direitos da classe operária:

> [...] só faz sentido falar em sindicato - e, por extensão, em negociação coletiva - quando o objetivo for melhorar a condição de vida do trabalhador. Aliás, o empresário dispensa mediações para realizar os seus próprios interesses. Por consequência, uma convenção coletiva que precariza direitos trai o seu papel histórico e contradiz a sua própria essência. Só é convenção no nome.

Pois bem. A reforma trabalhista trazida pela Lei n. 13.467/2017 ampliou ainda mais o espaço para a negociação *in pejus* já autorizada na CF/88, ao consagrar a tese do negociado sobre o legislado, estabelecendo a supremacia das cláusulas de convenções ou acordos coletivos de trabalho em detrimento da lei, conforme a reformulação do artigo 611-A da CLT[141].

---

140 Art. 7º, VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

141 Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre:
I - Pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais;
II - Banco de horas anual;
III - Intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas;

Tal regra, por si só, é passível de críticas, uma vez que, por meio do alargamento extremado e desproporcional dos poderes de negociação coletiva trabalhista, "autoriza a supressão ou atenuação de normas imperativas do Direito do Trabalho, com evidente negligência à noção de centralidade da pessoa humana na ordem jurídica e na vida social" (DELGADO, DELGADO, 2017, p. 254). Nesse aspecto, inclusive, a reforma trabalhista foi questionada junto à Organização Internacional do Trabalho, por violação às normas internacionais do trabalho, especialmente da Convenção n. 98[142].

Ao dar validade às normas pactuadas em detrimento daquelas fixadas por lei, essa alteração resguarda apenas determinados direi-

IV - Adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei no 13.189, de 19 de novembro de 2015;
V - Plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança;
VI - Regulamento empresarial;
VII - Representante dos trabalhadores no local de trabalho;
VIII - Teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente;
IX - Remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual;
X - Modalidade de registro de jornada de trabalho;
XI - Troca do dia de feriado;
XII - Enquadramento do grau de insalubridade;
XIII - Prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho;
XIV - Prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo;
XV - Participação nos lucros ou resultados da empresa.

142 "Pelo segundo ano consecutivo, o Brasil figura na chamada short list da Organização Internacional do Trabalho (OIT) devido à denúncia apresentada por entidades sindicais brasileiras sustentando que mudanças nas leis trabalhistas vigentes desde novembro de 2017 contrariam a Convenção 98 da agência multilateral da Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é signatário" https://www.dci.com.br/colunistas/editorial/oit-questiona-reforma-da-clt-1.808690. Acesso em 01/03/2020.

tos sociais entendidos como de indisponibilidade absoluta[143]. Isto é, aqueles que não podem sofrer limitação em função da negociação coletiva, por seu próprio status constitucional (ARAÚJO, 2018), conforme discriminado no artigo 611-B, da CLT. Nessa categoria estão alguns direitos como o bem-estar, a saúde, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, a higiene e segurança do trabalho, dentre outros, por expressa previsão constitucional, não podem sofrer limitações voluntárias por meio de acordos ou convenções coletivas de trabalho.

Nada obstante, a Lei n. 13.467/2017 inovou na ordem jurídica ao prever, no parágrafo único do artigo 611-B, da CLT[144], que as regras sobre duração do trabalho e intervalos intrajornadas não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho.

A disposição legal, ao alargar os poderes da negociação coletiva, especialmente no que toca à deterioração das condições contratuais e ambientais de trabalho, apresenta-se como "veículo de desconstrução [...] do arcabouço normativo constitucional e infraconstitucional de proteção à saúde e segurança do trabalhador no âmbito das relações trabalhistas" (DELGADO, DELGADO, 2017, p. 270).

Além do mais, a reforma trabalhista também causou impactos desproporcionais ao trabalhador por fragilizar a figura dos sindicatos, a partir da extinção da contribuição sindical. De fato, as

143 Os direitos de disponibilidade relativa são aqueles que podem ser flexibilizados, fazendo com que o direito negociado prevaleça sobre o legislado. Os de indisponibilidade absoluta são aqueles que não podem ser flexibilizados mediante instrumento coletivo (ARAÚJO, 2018, p. 192), "por constituírem patamar civilizatório mínimo que a sociedade democrática não concebe ver reduzido em qualquer segmento econômico-profissional, sob pena de afrontarem a dignidade da pessoa humana" (DELGADO, 2017, p. 84).

144 Art. 611-B, Parágrafo único. Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo.

alterações promovidas nos artigos 579 da CLT[145] transformaram em meramente voluntária a contribuição sindical obrigatória existente desde os anos 1940.

As mudanças causam um enfraquecimento das entidades sindicais justamente porque retiram abruptamente a sua principal fonte de custeio. Conquanto as normas trabalhistas alteradas pela reforma prezem pelo aparente favorecimento à negociação trabalhista, debilita-se, em aparente incongruência, uma das principais entidades que têm por função a realização da negociação coletiva em nome dos trabalhadores individuais[146].

Por outro lado, a Lei n. 13.467/2017 também fere os princípios da negociação coletiva e dos direitos humanos sociais ao excluir dos efeitos da negociação coletiva o "empregado relativamente mais qualificado e significativamente menos protegido" (DELGADO, DELGADO, 2017, p. 157), isto é, aquele que possui diploma de nível superior e perceba salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social[147].

145 Art. 579. O desconto da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e expressa dos que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no artigo 591 desta Consolidação.

146 Ressalta-se, ainda, que a escolha da Lei n. 13.467/2017 em simplesmente eliminar a obrigatoriedade da contribuição celetista, sem regular, em contrapartida, outra mais adequada, esbarra em óbices constitucionais. Isso porque a contribuição sindical, enquanto contribuição social prevista no artigo 149, da CF/88, somente poderia ser extinta por lei complementar, e não meramente lei ordinária, como foi o caso (DELGADO, DELGADO, 2017).

147 Art. 444 - As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.
Parágrafo único. A livre estipulação a que se refere o caput deste artigo aplica-se às hipóteses previstas no artigo 611-A desta Consolidação, com a mesma eficácia legal e preponderância sobre os instrumentos coletivos, no caso de empregado portador de diploma de nível superior e que perceba salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

De acordo com Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado (2017, p. 160):

> Para o novo diploma normativo, esse segmento estratificado de trabalhadores pode ser submetido, pelo empregador, à estipulação de cláusulas contratuais menos favoráveis do que os demais empregados da mesma empresa e estabelecimento, contratados pelo mesmo idêntico empregador.

A discriminação é baseada na hipótese de que, por ser portador de diploma de nível superior e receber um salário razoável, o empregado não estaria sob subordinação intensa ao empregador, possuindo, supostamente, o poder de também impor sua vontade na relação empregatícia, não havendo, contudo, qualquer base empírica, teórica ou científica para tal conclusão (DELGADO, DELGADO, 2017).

Ora, como trabalhador de uma categoria profissional, regularmente representado por um sindicato laboral, também é possível argumentar haver ferimento de normas internacionais do trabalho (Convenção n. 98, da OIT), pois a exclusão do empregado hipossuficiente da negociação coletiva obriga-o à negociação individual do contrato e das condições de trabalho, conforme o artigo 444, parágrafo único, da CLT, o que é prejudicial, já que sabidamente o empregado individualmente tem menor poder de negociação frente ao empregador.

Diante dos poucos exemplos supramencionados, dentre tantas outras alterações que ferem os direitos individuais e coletivos do trabalho, percebe-se que a Reforma Trabalhista dificultou a consolidação do trabalho decente e, consequentemente, das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Rememorando-se os objetivos estratégicos da OIT para o trabalho decente, vê-se que a Reforma Trabalhista prejudica o respeito aos direitos no trabalho, ao atacar a liberdade sindical e o direito à negociação coletiva. Também promove injustificável discriminação

entre os trabalhadores, uma vez que prevê normas que prejudicam determinados indivíduos simplesmente em razão de possuírem diploma de nível superior.

Além disso, os exemplos acima delimitados demonstram a diminuição da proteção social, conceito chave não só para a concretização do trabalho decente, mas para a efetivação da meta 10.4 do ODS 10, que prevê o aumento – e não redução – das políticas de proteção social.

Dessa forma, verifica-se que a Reforma Trabalhista realizada pela Lei n. 13.467/2017, em razão da diminuição da proteção laboral, não só em âmbito individual, mas também coletivo, afasta-se, em diversos momentos, da matriz humanística e de proteção social emanada da Constituição Federal de 1988, prejudicando sobremaneira a redução das desigualdades sociais no país, ante a expressa dificuldade na materialização do trabalho decente e de políticas de proteção social.

5. CONCLUSÃO

A dignidade no exercício do trabalho é reveladora da identidade social dos trabalhadores, uma vez que através do trabalho digno possibilitam-se a concreção das liberdades e o desenvolvimento pleno de seus potenciais.

Nesse sentido, ressalta-se que as confluências entre desemprego, trabalho precário e trabalho decente são essenciais para garantir o pleno desenvolvimento previsto no ODS 10, bem como para alcançar um aumento progressivo da igualdade, conforme almeja a meta 10.4.

Nada obstante, a Reforma Trabalhista empreendida pela Lei n. 13.467/2017, em razão de ter alterado inúmeros dispositivos de direito individual e coletivo do trabalho, prejudica a concretização do trabalho decente e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Com efeito, a possibilidade da realização de trabalhos insalubres por gestantes e lactantes, conforme o artigo 394-A, II e III, da CLT, bem como a introdução da figura do trabalho intermitente, previsto no artigo 443, §3º, do mesmo *códex*, são algumas das alterações maléficas ao trabalhador no campo do direito individual do trabalho.

Por sua vez, a extinção da contribuição sindical obrigatória, que promove um enfraquecimento das entidades sindicais, a possibilidade de negociação nas regras sobre duração do trabalho e intervalos intrajornadas, por não serem mais consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, além da discriminação seletiva aos trabalhadores hipersuficientes são reflexos da desestruturação das normas trabalhistas no âmbito do direito coletivo do trabalho.

Ora, em sendo trabalho decente aquele trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho, verifica-se que as novas regras trabalhistas não atendem aos seus preceitos.

Da mesma forma, nota-se que a meta 10.4 do ODS 10 também encontra obstáculo para sua implementação em um cenário de desestruturação dos direitos trabalhistas, uma vez que a Lei n. 13.467/2017 promove uma redução da proteção social, justamente o contrário do necessário para o alcance de uma maior igualdade entre todas as pessoas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Joseline. As fronteiras da negociação coletiva. In: STURMER, Gilberto; DORNELES, Leandro do Amaral. *A reforma Trabalhista na visão acadêmica*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.

BRASIL. *Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*: Brasil 2017. Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. – Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. *Agenda 2010 – ODS - Metas Nacionais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018.

BRASIL. *Agenda Nacional de Emprego e Trabalho Decente*. Brasília, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. *Lei n. 13.467*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). 2017.

BRITO, Carlos. *Desemprego fica em 11% em dezembro, mas ainda atinge 11,6 milhões, diz IBGE*. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/31/desemprego-fica-em-11percent-em-dezembro-diz-ibge.ghtml. Acesso e 01/03/2020.

CALEIRO, João Pedro. *1% mais rico ganha 34 vezes mais do que a metade mais pobre, diz IBGE*. Disponível em: https://exame.abril.com.br/economia/1-mais-rico-ganha-34-vezes-mais-do-que-a-metade-mais-pobre-diz-ibge/. Acesso em 01/03/2020.

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. *Mecanismos de controle e promoção do cumprimento dos tratados ambientais no marco da solidariedade internacional*. (Tese de doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 2013.

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. LIMA, Rafaela de Deus. O Princípio da Cooperação Internacional em face às fronteiras planetárias. *Revista Argumentum*. Marília, v. 19, n. 2, p. 331-356, mai. / ago. 2018.

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. Educação para o desenvolvimento sustentável (EDS) e o

greening das universidades. *Revista Thesis Juris*. São Paulo/SP, v. 5, n. 2, p. 549-572, mai. / ago. 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Relatório Brundtland*. 1987.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. *Cadernos ODS – ODS 10*: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019.

CARVALHO, Augusto César Leite de. *Princípios de Direito do Trabalho sob a perspectiva dos direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2018.

DELGADO, Maurício Godinho. *Direito Coletivo do Trabalho*. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *A reforma trabalhista no Brasil*: com os comentários à Lei n. 13.467/2017. São Paulo: LTr, 2017.

ELKINGTON, John. *Sustentabilidade*: canibais com garfo e faca. São Paulo: M.Books do Brasil Editora, 2012.

FÉLIX, Ynes da Silva. AMORIM, Antônio Leonardo. Garantia de direitos humanos e sociais dos trabalhadores migrantes no Brasil. *Revista Paradigma*. Ribeirão Preto/SP, v. 27, n. 3, p. 65-86, set. / dez. 2018.

FÉLIX, Ynes da Silva. AMORIM, Antônio Leonardo. Trabalho decente e trabalho digno: normas internacionais que vedam o retrocesso do Direito do Trabalho. *Revista Brasileira de Direito Internacional*. Brasília, v. 3, n. 1, p. 21-35, jan. / jun. 2017.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. *III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio_luz_portugues_19_download_v3.pdf. Acesso em 10/02/2020.

MARTINEZ, Luciano. O princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva. In: STURMER, Gilberto; DORNELES, Leandro do Amaral. *A reforma Trabalhista na visão acadêmica*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.

MENDONÇA, Heloísa. 2 em cada 10 novas vagas no Brasil já oferecem trabalho por dias ou horas. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/16/economia/1565912666_363357.html. Acesso em 02/03/2020.

NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves. O contrato de trabalho intermitente na reforma trabalhista brasileira: contraponto com o modelo italiano. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*. Campinas/SP, n. 51, 2017, p. 127-148.

ONU. *Transformando Nosso Mundo*: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em 14/02/2020.

ONU. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*, 1986.

OIT. *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil*: uma estratégia de ação baseada no diálogo social. Brasília, 2015.

OXFAM BRASIL. *País estagnado*: um retrato das desigualdades brasileiras. 2018.

OXFAM BRASIL; DATAFOLHA. *Nós e as desigualdades*: percepções sobre desigualdades no Brasil. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RODRIGUES PINTO, José Augusto. *Direito sindical e coletivo do trabalho*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 2002.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; NASPOLINI SANCHES, Samyra. Direito e Desenvolvimento no Brasil do século XXI: uma análise da normatização internacional e da constituição brasileira. In: SILVEIRA, V. O.; NASPOLINI SANCHES, S.; COU-

TO, M. B. (Org.). *Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI*. 1ed. Brasília: IPEA/CONPEDI, 2013, v. 1, p. 123-150.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães; MEDEIROS, Marcelo. *The concentration of income at the top in Brazil, 2006-2014*. Brasília, 2017.

STF. Tribunal Pleno, *ADIN 5.938/DF*. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Julgamento em 29/05/2019.

VIANA, Marco Túlio. O novo papel das convenções coletivas de trabalho: limites, riscos e desafios. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 40, 2001, p. 165-188.

A NOVA AGENDA URBANA/*HABITAT*: PANORAMAS SOBRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO BRASIL

Abner da Silva Jaques

Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGD-UFMS). Pós-graduando em direito tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, em Mato Grosso do Sul (IBET/MS). Graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) (2018). Pesquisador-bolsista pela CAPES. Presidente da Comissão Permanente de Incentivo à Produção Jurídica do Brasil (OAB/MS).

Vladmir Oliveira da Silveira

Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2009). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), Graduação em Direito em (1997) e Graduação em Relações Internacionais pela mesma Universidade (2000). Professor Titular de Direito Humanos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. É membro do Conselho da Faculdade de Direito - FADIR (2019-2021). É membro da Comissão de Direito Militar da OAB/SP (2019-2021). Foi Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da UNINOVE (2011-2016). Foi Secretário Executivo (2007-2009) e Presidente (2009-2013) do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI - Sociedade Científica da Área o Direito). Consultor ad hoc para CAPES/MEC, CNPq, FAPEMIG, FUNDECT/MS. Foi membro do Comitê da Área do Direito da CAPES/MEC (2008-2010), Comitê Técnico Científico da CAPES/MEC (2002-2005) e Conselho Superior da CAPES/MEC (2005-2006). Foi membro da Comissão de Altos Estudos do Centro de Referência Memórias Reveladas (2011-2014). Advogado.

1. INTRODUÇÃO

A partir da metade do século XX, os avanços e promessas da modernidade foram colocados à prova diante dos problemas insur-

gentes que passaram a disseminar preocupações globais, tais como degradação ambiental e concretização dos direitos humanos, ou seja, todos relacionados à tutela do ser humano em sua qualidade intrínseca: sua dignidade.

A moradia, apesar de ter sido reconhecida como direito humano por meio do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1966, continuava apresentado uma demanda política e a necessidade de um plano de ação capaz de dar precisão e concretude ao seu conteúdo. Em razão disso, foram realizados vários debates por meio de Conferências (*Habitat* I, II, III, entre outros) pelas Nações Unidas a fim de adequar progressivamente as ações a serem adotadas para erradicação da injustiça social decorrente da dificuldade de tutela do direito à moradia digna.

Frise-se que ainda hoje a moradia possui um dimensionamento relevante na Agenda 2030, por meio do ODS 11, que reafirma a importância de se garanti-la não de modo individual, mas a partir de políticas públicas capazes de atribuir sentido ao ser humano no meio em que está inserido. Em outras palavras, sugere-se o desempenho responsável do planejamento urbano, como instrumento à disposição do Estado para se garantir a construção de uma sociedade justa e igualitária, cujo desenvolvimento seja possível de modo sustentável.

Assim, na medida em que a busca por soluções exija iniciativas locais e globais capazes de incluir o ser humano no meio social em que convive, mas com vistas voltadas também a um planejamento capaz de respeitar interesses de gerações e desenvolvimento futuros, tem-se que a justificativa do artigo repousa sobre a importância de se alcançar políticas públicas habitacionais que sejam consistentes e capazes de solucionar no tempo o *déficit* habitacional e, principalmente, de concretizar o objetivo da moradia digna à luz da sustentabilidade. Observe-se que ao se falar de sustentabilidade adota-se o referencial teórico de John Elkington, sobre o tripé de sustentabilidade (TBL), em suas perspectivas econômica ("profit"), social ("peaple") e ambiental ("planet").

Diante disso, o presente artigo tem por objetivo analisar os impactos no direito à moradia no Brasil a partir das Conferências *Habitat* I, II e III e da Agenda 2030. Assim, a problemática tentará buscar uma compreensão sobre a abrangência do conteúdo do direito à moradia no Brasil e de como a Nova Agenda Urbana orienta sua concretização para a sustentabilidade.

Para tanto, será estudado o histórico da compreensão do direito à moradia a partir do conteúdo das conferências *Habitat*, promovidas pela Organização das Nações Unidas, e como os debates sobre desenvolvimento sustentável impactam em seu conteúdo axiológico. Em seguida, será exposta a situação do Brasil no que tange à efetivação do direito à moradia para os cidadãos, cuja análise será baseada nos panoramas jurídico e social, a fim de tentar identificar as principais dificuldades políticas para a tutela desse direito humano. Ademais, serão analisados os impactos advindos da Nova Agenda Urbana no Brasil, tentando-se, a partir de experiências positivas, apontar caminhos que sejam sustentavelmente viáveis para a concretização do direito à moradia digna.

Em razão dos conhecimentos disponíveis sobre a concretude no direito à moradia digna no Brasil serem insuficientes, será utilizado na pesquisa o método de abordagem hipotético-dedutivo, valendo-se, quanto aos meios, de pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados secundários, com a finalidade de construir um estudo exploratório, descritivo e explicativo. Assim, adota-se como hipótese que: embora a concretização do direito à moradia seja pauta internacional discutida por diversos atores (governamentais e não governamentais) há décadas, sua concretização ainda está longe de ser atingida porque as políticas públicas desenvolvidas não se mostram suficientes diante da dificuldade de definir o seu conteúdo axiológico e identificar qual, necessariamente, é o dever do Estado com o indivíduo e a sociedade.

2. HISTÓRICO DO DIREITO À MORADIA NAS CONFERÊNCIAS *HABITAT*

Após o período da segunda grande guerra, houve uma eminente preocupação dos países, por meio de uma cooperação internacional, em buscar formas de preservar e potencializar a preponderância dos Direitos Humanos. Assim, os agentes internacionais passaram a se adaptar em uma atuação conjunta e horizontal de suas finalidades, com a intenção de concretizar um futuro comum[148]. Sobre o assunto, são válidas as ponderações de McGrew (2008, p. 28):

> Se uma política global envolve uma diversidade de atores e instituições, também é marcada por uma diversidade de preocupações políticas. A agenda da política global está ancorada não apenas nas preocupações geopolíticas tradicionais, mas também na proliferação de questões econômicas, sociais, culturais e ecológicas[149] (tradução livre dos autores).

Há décadas a preocupação dos países tem ido além das questões de defesa e segurança local ou regional e se redefinido em agendas humanistas[150]. Exemplo disso é o direcionamento dos esforços

148 Ao analisarem essa horizontalidade na atuação dos agentes internacionais para proteção dos direitos humanos, Jaques e Silveira (2019), a partir dos ensinamentos de Peter Haberle, em sua obra 'Estado Constitucional Cooperativo', observaram que: "Haberle (2007) defende que o conceito de soberania seja partilhada em favor do bem comum. Ou seja, na concepção de referido autor, é necessário que todos os Estados reconheçam a necessidade de preocupações em comum e, desta maneira, atuem em conjunto para cumprir suas funções".

149 Original: "*If a global politics involves a diversity of actor and institutions it is also marked by a diversity of political concerns. The agenda of global politics is anchored to not just traditional geopolitical concerns but also to a proliferation of economic, social, cultural, and ecological questions".*

150 Para a discussão que será construída no decorrer da pesquisa, é cabível lembrar que o Brasil assinou e ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que estipula no primeiro parágrafo de seu artigo 11 o seguinte mandamento: "Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de

dos agentes internacionais ao estudo da concretização do direito à moradia. Isto porque, a Organização das Nações Unidades (ONU), desde 1976, tem realizado conferências mundiais com a finalidade de discutir assuntos relacionados à vida nas cidades[151].

A abordagem construída nas discussões – que inclusive justifica a participação de diversos interessados – não se subsome apenas ao campo jurídico, mas, em verdade, constitui uma pauta interdisciplinar, na medida em que o desenvolvimento dos ambientes de assentamentos é estudado na sociologia (CASTELLS, 2000), na arquitetura (MARICATO, 2001), na geografia (SANTOS, 1994), entre outras áreas, em formas diversas, justamente para explicar que a qualidade de vida não pode ser observada exclusivamente de modo técnico e imediatista, mas está relacionada também a decisões políticas planejadas para o futuro, interessadas, sobretudo, com o meio social.

Até o momento foram realizadas três grandes Conferências tendentes à discussão da temática[152]. A primeira ocorreu no ano de

---

toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ONU, 1966).

151 Dentre as discussões, o sítio online da ONU releva as seguintes temáticas: a) planejamento e desenho urbano local e metropolitano; b) legislação urbana, solo e governança; c) economia urbana e finanças municipais; d) habitação e assentamentos precários/informais; e) serviços básicos urbanos (água, saneamento, energia, mobilidade urbana e resíduos); e) segurança urbana e espaços públicos; g) empoderamento de mulheres e jovens nas cidades; h) participação cidadã; i) desenvolvimento econômico local; j) mudanças climáticas e resiliência; k) gestão e redução de riscos de desastres e reabilitação; l) boas práticas; m) indicadores urbanos (iniciativa de prosperidade das cidades e observatórios urbanos) e; n) pesquisa e desenvolvimento de capacidades (ONU, 2019).

152 Ressalva-se, neste ponto, que em 1972 foi realizada a Conferência sobre Desenvolvimento Humano, realizada em Estocolmo. Apesar de nela constar um debate indireto sobre a problemática urbana, somente em 1976, com a Conferência *Habitat* I, em Vancouver, no ano de 1976, que as Nações Unidas voltaram suas atividades especificamente para discussão sobre assentamentos humanos.

1976, entre 31 de maio e 11 de junho, tendo por sede a cidade de Vancouver, no Canadá; a segunda foi realizada em Istambul (Turquia), no ano de 1996, durante os dias 03 e 14 de junho; e a terceira, por fim, foi realizada no ano de 2016, nos dias 17 a 20 de outubro, em Quito, no Equador.

Cada Conferência trouxe uma dimensão relevante sobre o direito à moradia. E deve ser entendida e interpretada em complementaridade e de maneira contínua, ou seja, como um processo progressivo. A *Habitat* I parte do processo de observação do crescimento da população mundial e da urbanização de grandes centros sem planejamentos específicos para se garantir uma qualidade de vida. Essas questões são tratadas na mencionada Conferência como sendo, segundo Antonucci *et. al.* (2010), problemas emergentes[153]; tanto é verdade que na própria abertura da reunião a urbanização foi considerada uma preocupação dos agentes internacionais para optar em lidá-la como: um processo desordenado e caótico (que coaduna com a ideia de um problema emergente) ou um processo planejado (ONU, 1976).

O resultado dessa Conferência foi a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, que trouxe em seu conteúdo diversas orientações sobre habitação e, ainda, formulou em um plano de ação para os Estados[154]. Nesse sentido, a *Habitat* I inaugura uma atuação coletiva para lidar com questões de desigualdades relacionadas à habitação, tanto que no 'preâmbulo da Declaração é observado que "[...] os problemas dos assentamentos humanos não estão

153 Dentre os problemas, ainda é possível ponderar: a falta de emprego, aumento da pobreza, desigualdade socioeconômica, falta de equipamentos e investimentos públicos, assentamentos irregulares, infraestrutura inadequada, uso impróprio do solo urbano, falta de planejamento urbano, entre outros.

154 O plano de ação desenvolvido para os Estados é dividido em seis temas: a) planejamento de assentamentos; b) política e estratégias; c) instituições e gerenciamento; d) terra; e) habitação, infraestrutura e serviços e; f) participação pública. Esse plano de ação busca a dar resposta aos desafios identificados durante a conferência (ONU, 1976).

isolados do desenvolvimento social e econômico dos países e não podem ser separados das relações econômicas internacionais injustas existentes"[155] (ONU, 1976, tradução livre dos autores).

Como bem ressaltam Balbim e Amanajás (2015, p. 271), mesmo diante de uma maior cooperação internacional na resolução de problemas internacionais, as soluções apresentadas na Conferência foram nacionalistas e internas, pois preconizou "[...] a regulação do processo de urbanização mundial sob a premissa dos Estados nacionais fortes, centralizados e reguladores dos processos econômicos"[156]. A justificativa para isso decorre do próprio foco da reunião, que foi o de examinar as ações dos Estados e incentivar uma transformação interior da realidade social com base na tentativa de construir políticas públicas inclusivas, ou seja, que permitissem a participação de agentes sociais – sobretudo os excluídos – na solução dos problemas.

O interessante da Conferência é que foi reafirmada a moradia enquanto direito instrumental, pois serve para garantir a eficácia de outros direitos, tais como emprego, saúde, educação, recreação, entre outros. (ONU, 1976). Sob essa ótica, o conceito de habitação

155 Original: *"[...] the problems of human settlements are not isolated from the social and economic development of countries and that they cannot be set apart from existing unjust international economic relations".*

156 Nesse ponto, é interessante destacar os ensinamentos de Balbim e Amanajás (2015, p. 279) que aprofundam na análise do momento histórico e político pelo qual perpassavam os Estados membros quando da realização da conferência: "Deve-se recordar que a Conferência *Habitat* I ocorreu durante o período da Guerra Fria, na sequência das fortes intervenções estatais durante a primeira crise mundial do petróleo, em 1973, e ainda nos remanescentes trinta anos gloriosos de recuperação da Europa pós-Segunda Grande Guerra. Esse cenário, de Estados nacionais fortes, impactou diretamente na construção da conferência, na participação dos Estados e das demais entidades, assim como na Declaração de Vancouver e em seu Plano de Ação. [...]De toda forma, a *Habitat* I inaugurou o debate, no cenário internacional, de questões como a participação da sociedade na definição de políticas para assentamentos humanos e iniciou a problematização da questão da moradia nos fóruns multilaterais".

– moradia[157] – formulado nessa ocasião reflete uma abrangência que diz respeito não apenas ao local passível de morada, mas também a questões exteriores que servem como indicadores de melhoria de qualidade de vida, sendo considerado, portanto, "[...] como um sistema integral que compreende também o terreno, a infra-estrutura para urbanização e serviços, o equipamento social e comunitário, dentro de um contexto cultural, sócio-econômico, político e físico -ambiental" (ONU, 1976).

O resultado da conferência adota como premissa a injustiça econômica em países subdesenvolvidos como principal fator para a existência de assentamentos humanos sem qualidade de vida[158], tanto que a Declaração acentua a necessidade de estabelecer uma ordem econômica equilibrada para alcançar o desenvolvimento esperado.

A Conferência *Habitat* II já buscou congregar aquilo que a anterior (*Habitat* I) primava: uma maior participação social na discussão e formulação de soluções para o assunto. Desse modo, a 'Cúpula das Cidades' – como foi denominada – teve grande aderência,

157 No bojo das três Conferências não há uma discussão conceitual profunda para delimitar a diferença entre habitação, moradia e direito à cidade. Em verdade, a *Habitat* I volta-se mais à discussão sobre habitação; a *Habitat* II se preocupa em discutir moradia e; a *Habitat* III, embora por diversas vezes utilize da expressão 'direito à moradia' inaugura uma nova abordagem, que é o direito à cidade. Todas as expressões pautam-se na necessidade de lidar com diferenças socioeconômicas e, ao longo do tempo, reconhece o conteúdo programático de um direito, do qual, para garantia, devem tomar partido todos os agentes sociais (estados locais e globais, sociedade civil, sociedades não governamentais, entre outros. De todo modo, a diferença mais elementar identificável se dá entre o direito à moradia e à cidade, porque aquele está inserido na segunda dimensão dos direitos humanos e possui categoria coletiva. Já o direito à cidade é de natureza transindividual (difuso) e cuida da tentativa de se garantir cidades sustentáveis a todos.

158 A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos apresenta comparações socioeconômica de países, especialmente sobre o poder de utilização de serviços básicos como higiene ambiental, energia elétrica, consumo de água potável e de alimentos saudáveis; a migração involuntária, entre outros, que apontam para a existência de uma deterioração ambiental, social, ecológica e econômica (ONU, 1976).

pois contou com a participação de aproximadamente 30.000 (trinta mil) pessoas, dentre elas representantes políticos, acadêmicos, técnicos e membros de setores não-governamentais[159] (ANTONUCCI *et. al*, 2010).

Novamente, a base para discussões na conferência partiu do acelerado processo de urbanização sem planejamento, cuja consequência continuava sendo o aumento de desigualdades sociais nas cidades (ONU, 1996). Entretanto, a 'Cúpula das Cidades' ocorreu em um momento que o conceito de desenvolvimento sustentável ganhava força, principalmente após seu reconhecimento por meio do relatório *Brundtland* (1987). Assim, essa pauta, ao lado da tentativa de se garantir moradia adequada a todos, compôs o eixo principal de discussão da Conferência.

Outra inovação que também merece atenção é a proposição de uma maior participação de agentes locais, reconhecendo-se que a qualidade da habitação em assentamentos humanos é, ao mesmo tempo, um processo em escala local e global[160] (ONU, 1996). Para Oberlander (2006, p. 4), esse é um dos principais pontos, pois "[...] o crescente envolvimento das autoridades locais como participantes relevantes e representativos da agenda da conferência e suas deliberações se tornaram uma conquista de Istambul"[161] (tradução nossa). Desse modo, a *Habitat* II adéqua-se ao novo modelo de formulação

159 Vale destacar, ainda, que o período histórico pelo qual perpassa a realização da conferência era o de fortalecimento da ONU enquanto fórum principal das discussões dos problemas globais (BALBIM; AMANAJÁS, 2015).

160 Até então, em nenhuma outra conferência anteriormente realizada havia a participação de governos locais e atores não governamentais. A Rio-92, por exemplo, apesar de contar com a mobilização da sociedade civil, não permitiu a participação oficial de outros agentes na conferência oficial; apenas aos fóruns organizados.

161 Original: *"[...] the increasing engagement of local authorities as relevant and representative participants in the conference agenda and its deliberations became an Istambul achievement".*

de decisões políticas[162], em que a cooperação dos agentes é sobrelevada e a diminuição do tamanho do Estado é consequência disto[163]:

> [...] as autoridades locais foram consideradas um dos principais grupos de parceiros, em função da sua responsabilidade com o alcance dos objetivos perseguidos pela Organização; houve um grande esforço de mobilização e articulação das associações mundiais e de autoridades locais para participarem unidas e fortalecidas, tanto no processo preparatório e na redação da Agenda Habitat quanto na própria conferência de Istambul (ANTONUCCI et al, 2010, p. 48).

Nessa mesma ideia, Balbim e Amanajás (2015, p. 271-272) compreendem a aderência participativa de grupos locais como resultado decorrente de "[...] uma nova ordem política mundial neoliberal, em que os Estados-nação deveriam responder apenas a questões geopolíticas, de segurança nacional e outras essenciais em macroescala". Esse é, inclusive, uma importante diferença com relação à *Habitat* I[164], porquanto não mais se preconizava a centralização e

162 Essa dinâmica das relações entre agentes internacionais teve ampla participação da ONU. Nesse sentido, Alves (2001, p. 34) destaca que "[...] as grandes conferências da década de 1990 procuraram abordar os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, inserindo o local no nacional e este no internacional, com atenção para as condições físicas e humanas do espaço em que se concretizam. [...] a percepção de que certos assuntos vitais são, agora mais do que nunca, inquestionavelmente globais, exigindo tratamento coletivo e colaboração universal".

163 O parágrafo 66 da Agenda *Habitat* – documento produzido ao final da conferência – sustenta essa ideia de descentralização, ao dispor que: "*governments should strive to decentralize shelter policies and their administration to subnational and local levels within the national framework, whenever possible and appropriate*" (ONU, 1996). – Tradução dos autores: "os governos devem se esforçar para descentralizar as políticas de moradia e sua administração para os níveis subnacional e local dentro da estrutura nacional, sempre que possível e apropriado".

164 Inclusive, Wilheim (1998, p. 24), ao estudar o processo preparatório para a conferência, sobreleva a participação dos agentes locais também durante sua organização, pois, conforme o Autor, "[...] era impossível obter resultados práticos

regulação de processos econômicos e sociais sobre os Estados Nacionais individualizados[165] (WHITAKER, 2015).

É válido observar que, dentre todas as reuniões oficiais, um dos momentos mais importantes foi a realização da Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, ocorrida antes do início da Cúpula da Cidade. Esse evento paralelo reuniu grande número de autoridades locais (WILHEIM, 1998) e serviu para marcar o reconhecimento das Nações Unidas sobre o novo paradigma de deliberação de preocupações globais. Nela, governos locais participaram na formulação de propostas para a redação da declaração e do plano de ação que foi aprovado ao final da conferência[166] (ALVES, 2001).

Como resultado da Cúpula das Cidades, foram elaborados dois documentos: A Agenda *Habitat* e a Declaração de Istambul. Nota-se que este último representa um documento político que sintetiza os compromissos assumidos pelos Estados conferencistas para o cumprimento da Agenda. Já o primeiro, trata-se de um guia de ação para os Estados lidarem com as políticas que viriam a ser desenvolvidas posteriormente, orientadas principalmente pelas principais fontes de discussão do evento (moradia adequada para todos e desenvolvimento sustentável das cidades). Nesse sentido, o preâmbulo da Agenda, no segundo parágrafo, dispôs que:

---

sem a mobilização e participação ativa dos prefeitos, das autoridades locais. São eles, e não os governos centrais de cada mais, que mais conhecem a problemática da Conferência. [...] a sua participação em toda a montagem do evento poderia fornecer-nos informações úteis para ancorar os documentos básicos em realidades locais, fugindo das declarações retóricas". (p. 162).

165 Acerca do assunto, Whitaker (2015), observa que a Declaração de Vancouver, advinda da Conferência *Habitat* I, durante muito tempo caminhou à contramão dos interesses nacionais, na medida em que diversos países optaram por serem mais liberais e menos centralizadores no tratamento de suas questões internas.

166 Já durante a Conferência, merece ênfase o evento que buscava a exposição de boas práticas para soluções urbanas. Pelo Brasil, por exemplo, foram indicados pelo Ministério do Planejamento dezoito projetos municipais, sendo selecionado dentre as doze melhores práticas o projeto oriundo de Fortaleza, que tinha por finalidade a urbanização de favelas a partir de mutirões organizados pela prefeitura (WILHEIM, 1998).

> O objetivo da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) é adicionar dois temas de igual importância global: "Moradia adequado para todos" e "Desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos em uma palavra urbanizadora". O ser humano é o centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, incluindo abrigo adequado para todos e assentamentos humanos sustentáveis[167] (ONU, 1996, tradução livre dos autores).

Essa base para a formulação da Agenda parte da inclusão de conceitos e conteúdos de Conferências anteriores realizadas pelas Nações Unidas, como é o caso da ênfase ao desenvolvimento sustentável, que foi pauta significativa no relatório *Brundtland* (1987) e na Rio-92 (1992). A conferência retoma a moradia enquanto direito humano universal[168], interdependente, inter-relacionado e indivisível, mas inova ao atribuir um dever multidimensional à implementação das ações também em divisões locais: "A formulação e implementação de estratégias para o desenvolvimento de assentamentos humanos são principalmente de responsabilidade de cada país nos níveis nacional e local, dentro da estrutura legal de cada país"[169] (ONU, 1996, § 33, tradução livre dos autores). Nesse senti-

167 Original: "*The purpose of the second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) is to address two themes of equal global importance: "Adequate shelter for all" and "Sustainable human settlements development in an urbanizing word". Human being are the centre of concerns for sustainable development, including adequate shelter for all and sustainable human settlement".*

168 Embora tenha ocorrido o reconhecimento da moradia enquanto direito humano, salienta-se que no decorrer da Conferência – e de seus atos preparatórios – houve forte resistência de países, especialmente, o Estados Unidos, em reconhecer tal condição. Isso se dá ao fato de que sendo um direito social, poderiam ser exigidas dos Estados prestações positivas com a finalidade de conceder moradia a todos. A solução, conforme aponta Alves (2001), foi proposta por Marcela Nicodemos, diplomata brasileira, que atribuiu a esse direito um caráter progressivo de implementação (WILHEIM, 1998).

169 Original: *"The formulation and implementation of strategies for human settlements development are primarily the responsibility of each country at the national and local levels within the legal framework of each country".*

do, a Agenda esclarece, por meio do parágrafo 102, que a exigência de ampla participação de autoridades locais na Conferência ocorre em virtude do reconhecimento da condição de representação política de maior proximidade como os cidadãos (ONU, 1996).

Na Agenda *Habitat*, o parágrafo 218 também possui ampla importância, pois disciplinou que: "A Assembleia Geral deve considerar a realização de uma sessão especial no ano de 2001 para uma revisão geral e avaliação da implementação do resultado do Habitat II e deve considerar ações e iniciativas adicionais"[170] (tradução livre dos autores). Por meio dessa disposição evidencia-se um comprometimento dos Estados em sujeitarem as políticas adotadas ao monitoramento pela ONU. Esse ponto é relevante porque volta à pretensão de afirmar compromissos de cooperação internacional, com a intenção de instituir uma rede de intercâmbio, compreendida, conforme o parágrafo 108, como "[...] necessário e mutuamente benéfico na promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos"[171] (ONU, 1996, tradução livre dos autores).

Por fim, a *Habitat* III (2016) foi a terceira Conferência realizada pela ONU, com a intenção de dar prosseguimento às discussões sobre assentamentos humanos. Ela sucede a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no ano de 2015, e, portanto, já incorporou suas orientações na formulação do documento final, tanto que o denominou de 'Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos' e trouxe preocupações mais relacionadas à cidade e aos problemas urbanos que freiam a sustentabilidade, tais como gerenciamento indevido da ocupação/uso do solo e da injusta distribuição de tecnologia, urbanização e serviços conforme a classe social (ONU, 2016).

170 Original: *"[...] The General Assembly should consider holding a special session in the year 2001 for an overall review and appraisal of the implementation of the outcome of Habitat II and should consider further actions and initiatives".*

171 Original: *"[...] necessary and mutually beneficial in promoting sustainable human settlements development".*

A 'Nova Agenda Urbana', como sugere a Conferência, foi pensada para dimensionar o conteúdo do direito à moradia e definir metas programáticas para sua aplicação. Assim, apresentou temas capazes de evidenciar o multidimensionalismo desse direito e sua complexidade axiológica e de enfrentamento. No geral, propôs discussões sobre urbanização, mas avança em abordagens transversais como saúde pública, geopolítica, macroeconomia e efetividade dos direitos humanos na ótica da sustentabilidade[172] (ONU, 2016).

A moradia na *Habitat* III permanece acompanhando a mesma ideia historicamente construída nas Conferências anteriores (*Habitat* I e II). Busca-se, por meio dela, o aumento da qualidade de vida a todos, sem qualquer discriminação ou utilização de violência em desocupações forçadas. Diz respeito, portanto, à vulnerabilidade do indivíduo ao meio social em que está inserido para lidar com questões socioeconômicas, ambientais, políticas, de trabalho e saúde, entre outros.

A Nova Agenda Urbana, ainda que de maneira singela, faz importante menção no item A, do parágrafo 14, ao ponderar que sua concretização será pautada na tentativa de proporcionar "[...] acesso igualitário para todos à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, assim como à moradia adequada e economicamente acessível" (ONU, 2016). Essa orientação deve ser interpretada diretamente com os parágrafos 31 e 32 porque evidenciam uma preocupação com as necessidades de desabrigados e pessoas em situação de vulnerabilidade e ponderam, ainda, que a moradia adequada deve ser conectada com o espaço urbano e acessível ao ambiente no qual o indivíduo estabeleça relações (escolas, trabalhos, entre outros) (ONU, 2016).

172 Dentre as discussões da *Habitat* III, buscou-se uma abordagem maior sobre: a) políticas habitacionais; b) ecologia urbana; c) estratégias espaciais urbanas; d) estratégias de desenvolvimento econômico urbano; e) tecnologias e serviços urbanos; f) contexto sociocultural; g) políticas urbanas nacionais; h) governança; i) finanças locais e; j) direito à cidade (ONU, 2016). Esses temas foram denominados de '*Policy Units*'.

É possível extrair da Declaração que a pretensão de garantia do direito à moradia não quer dizer respeito a um dever positivo do Estado em entregar casa a todos – como foi preocupação dos Estados Unidos quando da realização da *Habitat* II –, mas volta-se, em verdade, à pretensão de se estabelecerem mecanismos e ferramentas capazes de promover "[...] o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis" (ONU, 2016, § 107). Inclusive, a própria Declaração apresenta alternativas supostamente rentáveis e economicamente aplicáveis, como: "[...] aluguel e outras opções de posse, bem como soluções cooperativas como a co-habitação, fundos comunitários de habitação social, usucapião coletivo, concessão de direito real de uso para moradia e outras formas de posse coletiva" (ONU, 2016, § 107). Assim, a Declaração sugere que a concretização do direito à moradia se estabeleça, sobretudo, por meio de ofertas acessíveis de habitação.

Outra disposição que merece relevo – e que está intrinsecamente relacionado à abrangência do conteúdo do direito à moradia – é a preocupação da 'fruição da cidade para todos'. Nesse sentido, as Nações Unidas reconheceram o direito à cidade enquanto direito humano, por compreendê-lo como "[...] um novo paradigma para o desenvolvimento urbano [e] [...] o centro da nova Agenda Urbana" (ONU, 2016). Todavia, consta na Declaração apenas uma menção à expressão 'direito à cidade' e serve para tentar atribuir uma definição universal a ela:

> 11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta

> visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas[173] (ONU, 2016).

A inserção do direito à cidade[174] na Declaração de Quito acompanha o movimento histórico de reafirmação de direitos transindividuais relacionados à sustentabilidade (terceira dimensão[175] dos Direitos Humanos) e é inserido em um momento que os Estados se comprometem à concretização dos ODS (Agenda 2030). Desse modo, o direito à cidade merece elevada ênfase porque, nos moldes arquitetados pela Nova Agenda Urbana, se trata de instrumento que possibilita a concretização do direito à moradia sob uma perspectiva digna.

Portanto, a partir da análise das três Conferências é possível extrair que toda a discussão construída sobre o direito à moradia e à cidade adota como premissa a tentativa de igualar, de modo justo, processos e classes socioeconômicas. Em verdade, denota-se que a concretização desses direitos perpassa pela formulação coletiva de

---

173 A Nova Agenda Urbana apresenta em seu conteúdo apenas essa abordagem sobre direito à cidade, que se traduz, em verdade, em uma tentativa de impô-lo um conceito. Essa situação talvez derive da percepção de que a formulação de uma Declaração se trata de uma carta política que os países se comprometem, embora não obrigados (norma de *soft law*), a cumpri-la imediatamente. Portanto, uma definição universal deve ser construída a partir de ampla participação e respeito às peculiaridades de cada Estado-Membro participante.

174 No decorrer da Conferência *Habitat* III o Brasil e o Equador ganharam destaque por reconhecer, no plano interno, a existência do direito à cidade. O Equador possui previsão garantida no texto constitucional, enquanto que o Brasil possui legislação infraconstitucional própria (estatuto da cidade).

175 Neste ponto, opta-se pela expressão "dimensão" ao invés de "geração", pois como bem explicam Rocasolano e Silveira (2011, p. 69-70), as dimensões dos direitos humanos se completam, na medida em que aqueles mais recentes tomam como pressuposto ou ponto de partida os anteriores, especialmente para conseguir explicar sua relevância no cenário jurídico. Contudo, é de se reconhecer que não se pode chamar de despicienda a 'teoria das gerações dos direitos humanos', uma vez que a partir dela é possível identificar – e melhor explicar – os fatos históricos relevantes e os protagonistas que atuam na formação de uma nova'geração/dimensão'.

propostas de soluções e estão intrinsecamente relacionados à qualidade de vida e à sustentabilidade.

3. O CENÁRIO BRASILEIRO SOBREMORADIA ADEQUADA

A análise prévia do conteúdo das três conferências *Habitat* permite trazer a discussão sobre moradia adequada ao caso brasileiro, de modo que seja compreendida a situação e, assim, adapte-se o parâmetro de resolução dos problemas correlatos ao que preceituam as normatizações internacionais.

Conforme os dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), quando da realização de relatório específico para a Conferência *Habitat* III, no ano de 2016, é possível verificar que no Brasil a concretização do direito à moradia adequada ainda apresenta sensíveis obstáculos, como a desigualdade regional e o déficit habitacional elevada:

> Dados os aprimoramentos das especificações do cálculo do déficit habitacional nos últimos anos – evidentemente necessários, mas que podem criar dificuldades à elaboração de séries históricas –, é conveniente utilizar como indicador de acesso à habitação adequada o percentual da população vivendo em moradias adequadas. Constata-se que cresceu o percentual da população nessa condição: de 44,74% para 53,77% e 59,89% em 1996, 2006 e 2013. Mas ainda se mantêm grandes diferenças regionais: no Sudeste, 75,63% da população mora em condições adequadas, enquanto apenas 39,4% da população do Norte e 45,57% da do Nordeste vivem nessas condições. Já as RMs [regiões metropolitanas] mostram sempre percentuais mais altos que os das respectivas grandes regiões onde se inserem; no conjunto das RMs: o percentual da população em moradias adequadas chega, em 2013, a 73,15%; nas regiões, o valor mais alto está entre as RMs do Sul, 78,63% (IPEA, 2016).

A pesquisa, em termos de qualidade de moradia, destaca que muitas cidades brasileiras se encontram em situação grave no que diz respeito a quesitos como saneamento básico, acessibilidade e cobertura por demais serviços sociais indispensáveis – saúde, educação, segurança, entre outros (IPEA, 2016). Os dados expostos se agravam pelas desigualdades geográficas, apontando, como visto, maiores carências no eixo Norte-Nordeste (com relação às demais regiões do país) e na esfera interiorana (com relação às regiões metropolitanas e mais urbanizadas), orientando, deste modo, um descompromisso na concretização de políticas públicas voltadas à erradicação de desigualdade regionais.

Há ainda outro reflexo negativo, desta vez com o próprio ordenamento jurídico nacional, uma vez que a Constituição Federal de 1988 optou por elencar a moradia como um dos direitos sociais dos indivíduos. Esta obrigação vem explicada por Barbosa (2012), quando comenta a inserção do aludido direito no rol do artigo 6, da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000[176], classificando-o como suporte para a efetivação dos demais direitos constitucionais, exigindo, portanto, ação positiva do Estado para implementar políticas públicas habitacionais para materializá-lo.

O conceito de direito à moradia adequada – ou direito à cidade, como apresenta a Convenção *Habitat* III – engloba elementos diversos, perfazendo-se como uma forma superior de direitos, que envolve o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao meio ambiente social equilibrado e o de habitação. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) também se incluem na esfera de conteúdo axiológica do mencionado direito (LEFEBVRE, 2009).

176 Cabe lembrar a flexibilidade prática das emendas constitucionais, que possibilitam a adaptação do texto constitucional às novas necessidades sociais, de modo a aperfeiçoá-lo sem arriscar que seu texto fique desfigurado. Assim, é possível mudar, adicionar ou suprimir determinada norma constitucional, mas preservando suas respectivas continuidade e identidade (CHIARADIA, 2009)

Quando da opção do constituinte de 1988 pela elaboração de uma nova Constituição Federal, ficou evidente a tentativa de construção de um Estado ativo para a concretização de direito sociais e valores erigidos no sistema jurídico. Esta situação, inclusive, repercutiu na formulação de direitos fundamentais capazes de estabelecer diálogos entre seus conteúdos e bens difusos, como é o caso do meio ambiente e da exigência de uma maior atenção a ser conferida à urbanização, para que todos possam ter um parâmetro de acesso a lugares dignos para poderem viver, de maneira a mitigar as agressões ao meio ambiente e aperfeiçoar traços como a mobilidade urbana e a acessibilidade. Buscou-se, deste modo, não apenas a afirmação isolada de direitos, mas principalmente uma função social a ser observada em favor do interesse público e do bem comum.

Nessa linha de ideias, Arruda (2016, p. 131-132) adverte que o respeito à função social só ocorre se "[...] respeitada e garantida a dignidade da pessoa humana, sendo que a dignidade humana somente é crível com a realização dos objetivos máximos da organização social como a erradicação da pobreza e marginalização". A orientação do mencionado autor sugere que a presença de ocupações irregulares e populações carentes no âmbito urbano, que constantemente sofrem atos de despejo, são marcantes infrações à própria missão constitucional de cumprir a função social das propriedades, negando às populações que são o alvo de tais problemas uma existência digna.

Acrescente-se que o descompasso com as postulações normativas nacionais e internacionais se mantém ao colocar-se sob análise a Lei n. 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade,cuja finalidade é a busca pela efetividade da ordem urbana, com o objetivo precípuo de promover o desenvolvimento sustentável e mitigar desigualdades geográficas em busca da construção de um espaço citadino melhor para todos, e que deve ser refletido nas legislações estaduais e municipais (BRASIL, 2001). Nos dizeres de Sasson (2018, p. 112), o Estatuto da Cidade busca informar que "[...] nas cidades, o equilíbrio entre o urbano e o natural é possível – e, portanto, alcançável

desde que o desenvolvimento urbano ocorra com o equilíbrio entre as variáveis sociais, econômicas e ambientais".

É interessante notar que o Estatuto da Cidade estabelece para todos o direito às cidades sustentáveis[177] como base da política urbana. Um de seus avanços importantes é aproximar a população do campo de tomada de decisões urbanísticas, exigindo audiências públicas, debates e conferências, e concedendo a mecanismos de gestão coletiva o *status* de órgãos colegiados de política urbana, como forma de construir uma gestão democrática da cidade, o que também se apoia sobre a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (ARRUDA, 2016).

Diante dos problemas elencados, tem-se que o próprio espírito da legislação posta vem sendo descumprido, o que, somado aos comportamentos práticos da sociedade relacionados às questões possessórias no Brasil, inviabiliza a plena e firme consecução do direito à moradia. É o que comenta Abreu (2011, p. 410), ao versar sobre a conduta do Poder Judiciário nas questões relativas aos habitantes de assentamentos informais, tratando sobre seus recorrentes despejos:

> A despeito do que declaram nossas leis, o que temos visto em juízo, com poucas exceções, é uma verdadeira espoliação da defesa dos cidadãos que vivem em assentamentos informais, em sua maioria pessoas pobres. Em processos judiciais que combatem, com argumentos jurídicos, a produção de moradia nesses assentamentos, mostra-se dominante um comportamento processual (principalmente do judiciário) que bloqueia a discussão e aplicação efetiva do direito à moradia em favor dos assentados.

177 O Estatuto da Cidade define o direito às cidades sustentáveis no primeiro inciso de seu artigo 2, quando estabelece sua garantia como diretriz geral da política urbana, postulando-o como "[...] o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 2001, s/p.)

O mesmo autor também recorda que há três traços comuns que se podem identificar na atuação do Judiciário quanto às mesmas questões, gerando sempre um prejuízo aos mais carentes, impedindo-lhes de ter uma moradia digna: (a) o fato de a Justiça brasileira ser um dos agentes mais acionados para despejar forçosamente pessoas assentadas em situação de informalidade, atuando com aparência de legitimidade jurídica; (b) o fato de os moradores comumente afetados pelos litígios simplesmente não serem chamados, nem na pessoa de quaisquer representantes de seus interesses, a participar do processo judicial, de modo que os únicos a integrarem a relação processual é o município onde se pretende o despejo e o Ministério Público Estadual da localidade correlata e; (c) o fato de, pela prática judicial vigente, a perda da moradia pelos assentados não ser indenizada (ABREU, 2011). Isto gera uma disparidade social problemática que, possivelmente, deturpa os objetivos do Estado, sobretudo em construir uma sociedade justa, livre e igualitária e tentar erradicar a pobreza e desigualdades regionais (BRASIL, CRFB, 1988).

Alguns exemplos práticos podem ser vislumbrados para dar fundamento à argumentação acima. Um deles foi o recurso especial n. 945.055/DF, julgado em 2009, e sob relatoria do Ministro Herman Benjamin. Neste caso, a Companhia Imobiliária de Brasília Terracap ajuizou ação reivindicatória contra assentados informais de local conhecido como "Chácaras da Colônia Agrícola IAPI – Região administrativa do Guará, que lá moravam e trabalhavam a terra havia mais de vinte anos. A imobiliária obteve êxito em primeira e segunda instâncias. Todavia, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJ/DFT) reconheceu o direito à indenização dos moradores pela perda de suas moradias, dando-os como possuidores de boa-fé em face da omissão estatal por tanto tempo ao tratar a questão. Então, a companhia imobiliária recorreu ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e deu fim à controvérsia, reformando a decisão exarada pela TJ/DFT e, portanto, negando, por unanimidade, qualquer direito à indenização para os assentados (BRASIL, STJ, 2009).

Outro exemplo pode ser visto no caso do julgamento da apelação cível 2006.001.61756 pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ), sob relatoria do desembargador Nametala Jorge. O caso versava sobre ação civil pública ajuizada em 1998 pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do município fluminense de Belford Roxo, que buscava impor a desobstrução de uma via pública inacabada que estava irregularmente ocupada por cerca de vinte famílias desde a década de 1980, forçando o despejo destas. Sem abertura de contraditório aos assentados, o pedido foi integralmente acolhido na primeira instância. Os assentados intervieram apenas na segunda instância como terceiros prejudicados, arguindo que ocupavam notoriamente o espaço, inclusive recebendo cobranças de IPTU – que eles pagavam – do Poder Público, e pedindo também que, caso mantida a sentença de primeira instância, recebessem indenização. O TJ/RJ negou todos os pedidos dos assentados, equiparando-os a possuidores de má-fé, por ser pública a via que ocupavam, ainda que estivesse inconclusa (BRASIL, TJRJ, 2006).

Sob esse caso em específico, lembre-se também que a própria origem de tais assentamentos informais reflete a ineficiência de Administrações Públicas desempenharem políticas públicas satisfatórias e consistentes, além de desencadear um caminho que leve a todos os demais problemas urbanísticos, que aviltam o direito à moradia. Sobre esse ponto, é válido destacar as ponderações de Waldman e Sampaio (2019, p. 67):

> É comum haver ocupações irregulares nas cidades, as quais são decorrência da necessidade de moradia pelas famílias pobres e do desinteresse estrutural do Estado e da sociedade civil na promoção de políticas habitacionais visando à implementação desse direito em melhores condições. A principal causa de formação desse problema são políticas públicas inconsistentes, planejamentos urbanos e rurais inadequados, juntamente com o grande crescimento demográfico que tem resultado no au-

> mento da pobreza no mundo, principalmente nas grandes cidades e periferias, trazendo, consigo, inúmeros problemas, como, por exemplo, a falta de habitação.

Este panorama leva a pensar métodos mais efetivos para atingir os objetivos de uma política urbana mais efetiva, que respeite não apenas os mandamentos constitucionais e legais do Brasil, como também as diretrizes internacionais que o Brasil se obrigou. Assim, deve-se desenhar com clareza o funcionamento da Nova Agenda Urbana, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

4. A NOVA AGENDA URBANA E OS REFLEXOS SUSTENTÁVEIS À CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO BRASIL

Como já exposto no decorrer do trabalho, a preocupação mundial com o direito à moradia segue cronologia histórica desenvolvida nas Conferências *Habitat* I, II e III. A terceira e mais recente adaptou as ideias já trabalhadas nos encontros pretéritos à realidade do século XXI, com uma preocupação mais incisiva com o desenvolvimento sustentável e ampliação do papel do Estado em conceder às pessoas maior e melhor acesso às moradias dignas. Esta preocupação, no entanto, se choca com a realidade social do Brasil, de modo que se devem pensar métodos alcançáveis e eficazes para cumprir os compromissos sociais assumidos.

A importância de se manter a defesa dos direitos fundamentais sociais, neles se incluindo o direito à moradia digna, é lembrada por Sarlet (2003, p. 138), como concretização da própria finalidade do Estado que assume esse tipo de compromisso:

> [...] cremos ser possível afirmar que os direitos fundamentais sociais, mais do que nunca, não constituem mero capricho,

> privilégio ou liberalidade, mas sim, premente necessidade, já que a sua supressão ou desconsideração fere de morte os mais elementares valores da vida e da dignidade da pessoa, em todas as suas manifestações. A eficácia (jurídica e social) do direito à moradia e dos direitos fundamentais sociais deverá, portanto, ser objeto de permanente e responsável otimização pelo Estado e pela sociedade, na medida em que levar a sério os direitos (e princípios) fundamentais corresponde, em última análise, a ter como objetivo permanente a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, por sua vez, a mais sublime expressão da própria idéia de Justiça.

Nesse sentido, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[178] fornecem um parâmetro comparativo internacional para cumprimento das disposições relacionadas à concretização dos aludidos direitos sociais fundamentais, entre eles o direito à moradia digna, como núcleo da Nova Agenda Urbana. A relevância prática dos ODS é recordada por De Marco e Mezzaroba como itens que "[...] retiram em grande medida as alegadas vagueza e ambiguidade do conceito de desenvolvimento sustentável" (2017, p. 343), de modo que transformam tais objetivos em critérios que se podem mensurar por meio dos relatórios das Nações Unidas que, por sua vez, transformam-se em ferramentas necessárias e úteis para a concretização desses objetivos.

Aprofundando-se na questão dos ODS, recordam Silveira e Pereira (2018) que eles englobam dimensões ambiental (planeta), social (pessoas) e econômica (prosperidade), sendo que a sustentabilidade apresenta-se como o elo de convergência entre as três, consti-

178 Destaque-se aqui o ODS 11 ("Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis"), que estabelecem um padrão para que sejam tomadas medidas como garantir o acesso de todos a habitações seguras e por preço acessível; melhorar os sistemas de segurança e transportes públicos, tornando-os sustentáveis; salvaguardar o patrimônio natural e cultural do mundo; promover urbanização inclusiva e sustentável; reduzir o impacto ambiental *per capita* negativo das cidades; etc. (ONU, 2016).

tuindo-os juntamente dos outros elementos subjacentes que guiam seu objetivo comum, conhecidos como os "cinco P's" – Pessoas, Planeta, Parcerias, Paz e Prosperidade. Nesse sentido, Satterthwaite (2016, p. 4-5), ao abordar a importância dos ODS, sustenta que:

> Os ODS ('SDG', na sigla em inglês) trazem um ambiciosíssimo alcance de metas que são relevantes para o desenvolvimento rural e urbano – e para assuntos globais. O desenvolvimento humano é central para os ODS; e também o é para a eliminação da extrema pobreza e fome, redução de toda a pobreza e 'não deixar ninguém para trás'. Os ODS reconhecem a importância de se ter objetivos que foquem em questões urbanas. Eles também incluem metas e alvos relevantes para a redução do risco de desastres, adaptação às mudanças climáticas e mitigação dessas em áreas urbanas, e mesmo a recomendação que responda à necessidade para eles [os objetivos narrados] para que sejam integrados[179] (tradução livre dos autores).

No entanto, deve-se reforçar progressivamente a importância dos ODS para a compreensão da indispensabilidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a vida humana. Isto porque, como alertam Trevisam e Cruciol Júnior (2020), a Agenda 2030, que os instituiu, não tem força obrigatória e vinculante, constituindo *soft law*[180], o que a faz depender da força

179 Original: *"The SDGs bring a very ambitious range of goals that are relevant for rural and urban development – and for global issues. Human development is central to the SDGs; so too is the elimination of extreme poverty and hunger, reduction of all poverty and 'leaving no-one behind'. The SDGs recognise the importance of having goals that focus on urban issues. They also include goals and targets relevant to disaster risk reduction, climate change adaptation and climate change mitigation in urban areas and even a recommendation that responds to the need for these to be integrated".*

180 Conforme leciona Rezek (2011, p. 282), as normas de *soft law* possuem "[...] um tom frequente de "diretrizes de comportamento" mais que de "obrigações estrita de resultado", pois dotadas apenas de conteúdo moral, mas sem obrigatoriedade em seu cumprimento. Apesar de não possuir coercibilidade, não raras as vezes são observadas no plano internacional, em razão da assunção de compromissos pelos Chefes de Estado.

simbólica da disposição voluntária de cumprimento dos países que de tal forma se manifestaram naquele momento, em busca de um futuro sustentável.

De todo modo, como norma de *soft law*, que representa a vontade política dos Estados em segui-la e a opinião jurídica da comunidade internacional, a Agenda 2030 se trata de elementar instrumento para alcançar um balanço entre os objetivos do Estado, a tutela dos bens difusos nas suas diversas tutelas e, principalmente, do ser humano em sua dignidade. É por isso que ao abordar o ODS 11, a intenção é tornar os assentamentos humano e a cidade (como um todo) segura, inclusiva, sustentável e resiliente (ONU, 2015), haja vista estar intrinsecamente relacionada à possibilidade de tutela do ser humano em sua essência, mas como uma preocupação voltada não apenas aos atuais como também às gerações futuras.

Assim, as metas descritas no ODS 11 sugerem que os Estados se preocupem com situações alheias a uma prestação positiva direta do direito a moradia, ou seja, orienta a adoção de políticas públicas capazes de integrar os cidadãos às cidades e garantir a moradia a partir de políticas públicas a preço acessível. Pretende-se uma ressignificação do papel do Estado na concretização desse direito social, a partir de estratégias de planejamento urbano, como é o caso da meta 11.2 que tem por finalidade "[...] proporcionar o acesso a sistemas de transportes seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos" (ONU, 2015), tudo isso voltando-se a atenção especialmente às pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade econômico-social, como crianças, idosos e deficientes.

É possível compreender que o conteúdo do direito à moradia desde a Conferência *Habitat* II busca integrar o ser humano ao seu ambiente social, sob uma perspectiva sustentável. Desse modo, a atuação do Estado brasileiro, na concretização desse direito, se volta à prática de atos capazes de tutelar a dignidade dos seres humanos de modo coletivo. Esse é o motivo pelo qual o ODS 11 foca mais na

ideia de direito à cidade, do que necessariamente à habitação ou à moradia, pois reconhece que o Estado precisa aumentar sua capacidade de planejamento de gestão de políticas públicas (ONU, 2015).

Sob essa perspectiva, a Nova Agenda Urbana pode ser considerada como a materialização teórica em plano mais concreto do ODS 11, porque em sua formulação cada Estado realizou prévios estudos com a finalidade de apresentar os principais problemas para se garantir um comprometimento maior com as metas para o desenvolvimento humano, ambiental e social. Tanto que, conforme observa Alfonsin (2018, p. 10), a função social ganhou posição de relevo em termos de propriedade e moradia, pois está relacionada ao direito dos povos à participação nos processos de tomada de decisão e à importância de se utilizar dos espaços públicos; ambos direitos servem como instrumentos de inclusão do cidadão ao meio social em que está (ou deveria estar) inserido.

A meta 11.7 do ODS 11 sugere que os Estados busquem proporcionar acesso universal a espaços públicos e que sejam inclusivos, para todos os agentes sociais. Para isso, reconhece a necessidade de um maior preparo em termos de gestões e políticas públicas para apoiar o desenvolvimento interno, sobretudo, lidando conjuntamente com preparos prévios para gerenciamentos de riscos (desastres em todos os níveis) (ONU, 2015).

Destaca-se que a própria Nova Agenda Urbana apresenta em seu conteúdo sugestões para implementar os caminhos do desenvolvimento sustentável, a exemplo da redação do tópico nº 126:

> Reconhecemos que a implementação da Nova Agenda Urbana demanda um ambiente favorável e uma vasta gama de meios de implementação, incluindo acesso à ciência, tecnologia e inovação e um melhor intercâmbio de conhecimentos em condições mutuamente acordadas, bem como o desenvolvimento de capacidades e a mobilização de recursos financeiros, considerando o comprometimento dos países desenvolvidos e em desenvol-

> vimento, recorrendo a todas as fontes tradicionais e inovadoras no nível global, regional, nacional, subnacional e local, bem como uma maior cooperação internacional e parcerias entre governos em todos os níveis, o setor privado, a sociedade civil, o sistema das Nações Unidas e outros atores, baseadas nos princípios da igualdade, não-discriminação, prestação de contas, respeito aos direitos humanos e solidariedade, especialmente com os mais pobres e os mais vulneráveis (2016, p. 32).

Tendo a Nova Agenda Urbana como guia, ressignifica-se, no Brasil, o objetivo do Estatuto da Cidade. Este, mais antigo que a Nova Agenda Urbana e os ODS, serve como instrumento para guiar os planos diretores dos municípios, pois busca regulamentar a expansão urbanística sob diretrizes sustentáveis (MARGUTI *et al*, 2016). Porém, os reflexos sustentáveis desta adequação ainda precisam ser muito aprimorados por aqui, em virtude do estágio sobre moradia adequada e cidades sustentáveis, que ainda se encontra o Brasil.

O aumento significativo do número de municípios no Brasil demanda novos planos diretores e novas soluções urbanísticas, num processo difícil de concretização em curto prazo. Como apontado no Relatório Brasileiro para a *Habitat* III, o mero aumento de investimento federal na política de desenvolvimento urbano a partir de 2003 não significou incremento correspondente na capacidade técnica real dos municípios de lidarem com os próprios problemas urbanísticos (IPEA, 2016):

> Há, entretanto, dificuldades da Federação em ampliar mecanismos de inovação voltados ao planejamento e gerenciamento das questões urbanas. Embora os planos diretores tenham sido aprovados por leis municipais, a maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não foram implementados, com destaque especial àqueles relacionados ao cumprimento da função social da propriedade urbana. Os próprios investimentos

> e recursos federais e estaduais muitas vezes não foram articulados aos princípios dos instrumentos de planejamento territorial. Ademais, tem-se que os instrumentos e mecanismos de financiamento não se articulam a uma efetiva política fundiária capaz de reverter a desigualdade de acesso aos bens e serviços públicos na cidade (IPEA, 2016, p. 56-57).

Tomando-se por base tais informações, deve-se salientar que isto exercerá marcante influência nas políticas públicas que deverão ser adotadas para concretizar o que buscam os compromissos acima citados. Diretrizes ambientais responsáveis; ampliação do acesso à terra; desburocratização registral possessória; melhorias na prestação dos serviços públicos; desenvolvimento dos fundos habitacionais integrados nas esferas municipal, estadual e federal; obras públicas voltadas ao acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, com estímulo à participação do setor privado (incluindo projetos de caridade); incentivo à pesquisa e produção acadêmica voltada à resolução prática de problemas locais, levando-se em conta a realidade social vigente em cada espaço e; conscientização popular quanto à importância destas medidas, são importantes ideias que podem ser trabalhadas para que se consiga dar acesso à dignidade nas habitações para os brasileiros.

Estas medidas seriam adequadas para lidar com situações recorrentes não apenas no Brasil, mas também nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, cujos processos urbanos enfrentam constantes problemas, como os enunciados por Caprotti*et al* (2017, p. 373-374).

> A produção do espaço urbano em países em desenvolvimento frequentemente tem pouco a ver com os esforços dos planejadores. Aqueles vivendo em assentamentos informais devem buscar seus próprios meios para conseguir habitação, oportunidades econômicas e comodidades sociais, sempre tornadas invisíveis ou ilegais nas políticas oficiais. Estas circunstâncias são precá-

> rias e emergentes e sempre impedida pelas estruturas formais de planejamento. A proliferação de favelas em lugares instáveis e inadequados, por exemplo, deve-se em grande medida ao limitado acesso à terra adequadamente localizada para se abrigar. A propriedade da terra é um complexo terreno no decorrer da África em particular, onde diferentes sistemas de propriedades e parâmetros legislativos desiguais para a liberação de terra para o desenvolvimento podem afundar mesmo os mais bem-intencionados planos espaciais. Longos sistemas de registros, legislação obsoleta sobre a terra, parâmetros irreais de políticas em relação à capacidade disponível são todas questões que impactam a este respeito. Para o planejador fazer uma significativa contribuição para a melhora das condições de vida daqueles que mais precisam, uma aproximação facilitadora e que capacite [seu público -alvo] é necessária[181] (tradução livre dos autores).

Observe-se que todo este processo faz parte de uma tomada de decisão dos Estados no sentido de ser parte de uma nova comunidade global, com compromissos solidários entre si, ligados por compromissos voltados ao desenvolvimento da possibilidade de exercício de uma vida plena por todas as pessoas. Sobre isto, Saule Júnior (1999, p. 78) relembra o dever do Estado Brasileiro e, há muito tempo, aponta caminhos para sua observância:

---

181 Original: "*The production of urban space in developing countries often has little to do with the efforts of planners. Those living in informal settlements have to find their own ways to access housing, economic opportunities and social amenities, often rendered invisible and/or illegal in official policies. These circumstances are precarious and emergent and often impeded by formal planning structures. The proliferation of slums on unstable and unsuitable places, for example, is largely due to limited access to suitably located land for shelter. Land tenure is a complex terrain across Africa in particular, where different systems of tenure and uneven legislative parameters for the release of land for development can scupper even the most well-intentioned spatial plans. Lengthy systems of registration, outdated land legislation, unrealistic policy parameters in relation to available capacity are all issues that impact in this regard. For the planner to make a meaningful contribution to the betterment of living conditions of those who need it most, a facilitative and enabling approach is necessary*".

> O Estado Brasileiro no que diz respeito ao direito à moradia, com fundamento nesse Pacto internacional [o PIDESC], tem a obrigação de constituir uma legislação, instrumentos, um programa e plano de ação sobre política habitacional de modo a garantir esse direito para os seus cidadãos. Cabe esclarecer que essa obrigação não significa que o Estado brasileiro deve prover uma moradia (uma casa) para cada cidadão. Essa obrigação na verdade tem dois aspectos. Um de caráter imediato de impedir a regressividade do direito à moradia, de impedir medidas e ações que dificultem ou impossibilitem o exercício do direito à moradia. [...] O outro aspecto [...]de promover e proteger o direito à moradia é de intervir e regulamentar as atividades do setor privado referente à política habitacional, como a regulamentação do uso e acesso à propriedade imobiliária, em especial a urbana, de modo que atenda sua função social, regulamentar o mercado de terra, dispor sobre sistemas de financiamento de habitação de interesse social, regulamentar e dispor sobre o uso do solo urbano, sobre o direito de construir, dispor sobre instrumentos tributários, dispor sobre os regimes de locação, de concessão de uso para fins de moradia.

Há exemplos de sucesso deste tipo de empreitada, que podem ser melhor explorados e expandidos. Um deles é o caso da arquiteta Debora Moraes Ferreira, cujo trabalho para a comunidade de Grota Poço Azul, em Maceió-AL, recebeu importante premiação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Alagoas (CAU-AL), com o apoio do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (ONU–*Habitat*). Seu trabalho consistiu em inovador projeto urbanístico para a comunidade, inspirado em outras cidades latino-americanas de relevo acidentado cujas respectivas populações enfrentam deficiências de acessibilidade e infraestrutura (ONU, 2020).

O trabalho "[...] priorizou a implantação de uma infraestrutura adequada para a segurança dos moradores e que garantisse o direito à cidade e o desenvolvimento sustentável da comunidade"

(ONU, 2020). Esta é uma proposta de linha de ação factível para que se concretizem os objetivos buscados concorrentemente pela ONU e pelos governos municipal, estadual e federal em direção à concretização do direito à cidade pelas pessoas carentes.

Na mesma linha, importante destacar ainda o Concurso Internacional de Ideias Maré Cidade, que é feito com o objetivo de premiar projetos com soluções inovadoras em arquitetura e *design* urbano que busquem a integração do complexo da Maré (RJ) ao seu entorno, levando em consideração também os ODS, e sendo promovido pela União Internacional dos Arquitetos (UIA) em conjunto com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) (ONU, 2020). Este enfoque científico, impulsionado por premiações, torna-se fundamental ao estimular ações que podem se tornar ambiciosos projetos urbanísticos voltados à construção de cidades inteligentes, que sanem satisfatoriamente os problemas dos cidadãos.

Deste modo, verifica-se que o Brasil tem o dever e compromisso de se adaptar a essas exigências mundiais, para que cumpra os compromissos assumidos e dê efetivação a uma política pública urbana de qualidade, capaz de fornecer aos seus cidadãos uma existência digna, advinda de um Estado que, ainda que materialmente não consiga se colocar na posição de ente prestacionista de todos os serviços que se busca realizar, ao menos lhes dê condições para efetivação de forma solidária e cooperativa.

5. CONCLUSÃO

Assegurar os direitos dos seres humanos a uma plenitude de vida é o objetivo de todas as ordens jurídicas modernas adaptadas aos conceitos de cidadania global e isso passa, necessariamente, pela efetivação da prerrogativa de se ter um lugar digno para morar. Diante disto, buscou-se delinear a abrangência do direito à moradia no Brasil diante do panorama internacional advindos das Conferências *Habitat* I, II e III e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável,

em exame conjunto às disposições normativas internas e à realidade socioambiental.

No primeiro item, foi feita uma introdução histórica sobre o conteúdo das Conferências *Habitat* I, II e III, estabelecendo sua relação com a construção conceitual do direito à moradia no contexto do Estado Constitucional. Na égide de toda discussão sobre o direito à moradia, foi possível constatar uma preocupação evolutiva que orienta o direito à moradia enquanto norma programática e de caráter progressivo, que reflete, em verdade, um compromisso dos Estados e da comunidade internacional em desenvolver políticas públicas que facilitem seu acesso.

Destaca-se que, conforme analisado, o referido direito possui um adjetivo relevante, que é a necessidade de 'dignidade' em sua concretização. Assim, a moradia, sobretudo após a Conferência *Habitat* II, pressupõe uma preocupação do Estado com o cidadão, mas de modo sustentável e capaz de ligá-lo a todo o ambiente em que está devidamente inserido. Este conceito, inclusive, fica mais claro com a *Habitat* III, que acrescenta no plano da Nova Agenda Urbana uma preocupação precípua com a cidade, que é mais amplo e abrange em seu conteúdo a moradia. Nessa senda, foi capaz de compreender a moradia enquanto uma preocupação relevante para a atuação do Estado (incluem todos os Poderes), mas que encontra limitação por diversos fatores que, inclusive, estão relacionados à natureza coletiva dos direitos sociais.

Ademais, foi exposta a situação do Brasil sobre a efetivação do direito à moradia adequada. A partir da análise de dados secundários sobre o nosso panorama social, foi possível identificar um avanço e maior preocupação sobre a questão da habitação, mas, ainda assim, identificou-se: (a) a dificuldade em precisar seu caráter axiológico diante de discussões judiciais sobre o assunto, tanto que foram visualizados *hard cases* que negaram a preponderância do direito à moradia em casos de assentamentos informais, ainda que estivessem os agentes estabelecidos durante bastante tempo; (b) a dificuldade

em desenvolver políticas públicas capazes de reduzir desigualdades regionais sobre moradia, ou seja, embora haja um avanço quantitativo na concretização desse direito, ainda fica, na maioria dos casos, adstrito às regiões economicamente mais fortes e; (c) ainda não há uma correlação direta entre o indivíduo e à cidade, o que dificulta no plano da Nova Agenda Urbana e do ODS 11 a relação da tutela desse direito de modo sustentável.

Buscou-se, também, um estudo mais aprofundado sobre a Nova Agenda Urbana, a partir das orientações advindas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Como se viu, o ODS 11 defende uma preocupação direta com o ambiente coletivo, como forma de se alcançar a dignidade humana. Deste modo, afasta-se da concepção tradicional de moradia – compreendida enquanto direito social coletivo, mas que atinge apenas o indivíduo – para buscar uma ideia de que as políticas públicas de habitação devam primar, em primeiro momento, a inclusão social dos indivíduos. E isto se dará a partir de um planejamento urbano e de gestão responsável que sejam sustentáveis, capazes de proporcionar acesso universal a espaços públicos e inclusivos para todos os agentes sociais.

Para tanto, foram recordados os problemas do Brasil no sentido de dar cumprimento as discussões da Conferência *Habitat* III e orientações do ODS 11, apontando-se propostas de solução para os citados problemas e exemplos de iniciativas interessantes para ampliar o acesso às moradias dignas no país, respeitando os padrões de sustentabilidade trazidos pela ONU e aceitos pelo Brasil, como forma de construir um meio ambiente saudável e cumprir as orientações normativas para que os cidadãos tenham respeitados os direitos inerentes as suas próprias existências.

Diante das necessidades sociais brasileiras, com um ainda elevado quadro de pessoas sem acesso a um viver decente, permanece a necessidade de atuação estatal no plano normativo e de desenvolvimento de políticas públicas destinadas a alinhar o Brasil com as imposições de seu próprio ordenamento e as diretrizes sustentáveis

internacionais. Desse modo, é exigível que uma política pública de qualidade sirva inicialmente para regularizar questões de posses informais e assentamentos irregulares; promover o barateamento da construção de imóveis; incentivar o estabelecimento de uma menor taxa de juros em financiamento e, principalmente, garantir o acesso do ser humano à cidade, porque o direito à moradia também tem um caráter instrumental: serve para concretização de outros direitos sociais.

Portanto, conclui-se que o dimensionamento da moradia e a preocupação com a concretização do direito à cidade se apontam como orientações maiores para incluir o ser humano em um espaço que seja social e ambientalmente digno, ou seja, não basta apenas o 'local de habitação', sendo elementar que haja uma inserção maior dele nos espaços públicos e meio ambiente com qualidade. Para tanto, exigem-se dos agentes (sociedade civil organizada, não organizada, agentes internacionais, administrações locais, estadual e federal, entre outros) políticas públicas que sejam eficientes e sustentáveis no tempo.

REFERÊNCIAS

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. *Revista Direito GV*, v. 7, n. 2, p. 391-416, 2011. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23955/22767. Acesso em: 03 jan. 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Repercussões da nova agenda urbana no direito público e privado no Brasil e na América Latina: o papel do direito à cidade. *Revista de Derechos Humanos y Estudos Sociales,* n. 20, ano X, p. 97-112, jul./dez. 2018. Disponível em: http://www.ibdu.org.br/biblioteca/repercussao-da-nova-agenda-urbana-no-direito-publico-e-privado-no-brasil-e-na-america-latina-o-papel-do-direito-a-cidade. Acesso em: 03 jan. 2020.

ALVES, José Augusto. *Relações internacionais e Temas Sociais*: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

ANTONUCCI, Denise; ALVIM, Angélica Tanus Benatti; KATO, Volia Costa; GUERRA, Abílio; SANTOS, Silvana Romano. *UN-Habitat*: das declarações aos compromissos. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

ARRUDA, André Felipe Soares de. *O Direito à Moradia*: uma crítica do acesso à terra urbana na economia capitalista. Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais. 200 f. São Paulo: Repositório online da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19780. Acesso em: 05 jan. 2020.

BALBIM, Renato; AMANAJÁS, Roberta. *Acordos internacionais e o direito à cidade*: notícias do Brasil para a *Habitat* III. *In*: SOUZA, André de Mello e; MIRANDA, Pedro. *Brasil em desenvolvimento 2015*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5603. Acesso em: 04 fev. 2020.

BARBOSA, Lucília Goulart Cerqueira Camargo. *A tutela do Direito à moradia como forma de promover a dignidade da pessoa humana em face do Direito ambiental brasileiro*. Revista Brasileira de Direito Ambiental, Editora Fiuza, v. 8, n. 32, p. 102-273, out./dez.,2012. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170531141850.pdf. Acesso em: 07 fev. 2020.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*: Estatuto da Cidade. Brasília: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 8 fev. 2020.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 945.055/DF*. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília: Diário da Justiça, 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesqui-

sa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200700929861&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 02 jan. 2020.

CAPROTTI, Federico; COWLEY, Robert; DATTA, Ayona; BROTO, Vanesa Castán; GAO, Eleanor; GEORGESON, Lucien; HERRICK, Clare; ODENDAAL, Nancy; JOSS, Simon. *The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice*. London: Urban research & practice, v. 10, n. 3, p. 367-378, 2017. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17535069.2016.1275618. Acesso em: 10 jan. 2020.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CHIARADIA, Tatiana del Giudice Cappa. *A essência do poder constituinte*. Dissertação de Mestrado. 263 f. São Paulo: Repositório online da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8821. Acesso em: 09 jan 2020.

DE MARCO, Cristhian Magnus; MEZZAROBA, Orides. *O direito humano ao desenvolvimento sustentável*: contornos históricos e conceituais. Minas Gerais: Veredas do Direito, v. 14, n. 29, p. 323-349, 2017. Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1066. Acesso em: 03 fev. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório Brasileiro para a Habitat III*. Brasília: Repositório Online do IPEA, 2016. Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf. Acesso em: 4 fev. 2020.

LEFEBVRE, Henri. *Le Droit À La Ville*. Paris: Editora Econômica, 3ª ed. 2009.

MAIA, Luciano Mariz. *Educação em direitos humanos e tratados internacionais de direitos humanos*. In: SILVEIRA, Rosa Maria Go-

doy *et. al.*Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. *A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana*. *In*: COSTA, Marco Aurélio. *O Estatuto da Cidade e a Habitat III*: Um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9155/1/A%20Trajet%C3%B3ria.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.

MCGREW, Anthony. *Globalization and global politics*. *In*: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. *The globalization of World Politics*: an *introduction to international relations*. 4ed. New York: Oxford University Press, 2008.

MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da; PAULA, Rubem de. *Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004)*. In: SILVA, Paulo Bernardo. Políticas sociais – acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4165/1/bps_12_completo.pdf. Acesso em 10 fev. 2020.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da.*Fundamentos teóricos da função social da propriedade*: a propriedade em Tomás de Aquino. Brasília: Revista Jurídica da Presidência, v. 10, n. 92, p. 01-37, 2011. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/210. Acesso em: 15 jan. 2019.

OBERLANDER, Peter. *Living history: a personal look at the conferences and resolutions that led to the creation of* UN-HABITAT. *In*: *UNITED NATIONS*. *Habitat Debate*, v. 12, n. 2, june 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU-HABITAT*: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Brasília: Repositório online das Nações Unidas no Brasil, 2019. Disponível em: https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/. Acesso em: 12 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conferência Habitat I*: Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos. Vancouver: ONU, 1976.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conferência Habitat II*: Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. Istambul: ONU, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo*: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em: <https:// nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Concurso premiará projetos com soluções de arquitetura e design no Complexo da Maré*. Brasília: sítio online da ONU-Brasil, 2020. Disponível em: https://nacoesunidas.org/concurso-premiara-projetos-com-solucoes-de-arquitetura-e-design-no-complexo-da-mare/. Acesso em: 9 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Habitat III*: Nova Agenda Urbana. Quito: Repositório Online da ONU, 2016. Disponível em: http://habitat3.org/wpcontent/uploads/NUAPortugueseBrazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G-4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY. Acesso em: 8 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU-HABITAT premia projeto de urbanização de assentamento precário em Alagoas*. Brasília: sítio online da ONU-Brasil, 2020. Disponível em: https://nacoesunidas.org/onu-habitat-premia-projeto-de-urba-

nizacao-de-assentamento-precario-em-alagoas. Acesso em: 9 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Genebra: Repositório online da ONU, 1966. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 4 fev. 2020.

REZEK, José Francisco. Direito internacional público: curso elementar. 13ª ed. rev., aumen. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROCASOLANO, Maria Mendez; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. DIREITOS HUMANOS: Conceitos, significações e funções. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Algumas anotações a respeito do conteúdo e possível eficácia do direito à moradia na Constituição de 1988*. Piracicaba: Revista Cadernos de Direito, v. 3, n. 5, p. 107-141, 2003. Disponível em: https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/854. Acesso em: 21 jan. 2020.

SASSON, Jean Marc. *Justiça Socioambiental*: o diálogo entre o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Repositório da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio), 2019. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/projetosEspeciais/ETDs/consultas/conteudo.php?strSecao=resultado&nrSeq=36087@1. Acesso em: 20 jan. 2020.

SATTERTHWAITE, David. *Successful, safe and sustainable cities: towards a New Urban Agenda. Washington: Commonwealth Journal of Local Governance*, p. 3-18, 2016. Disponível em: https://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/cjlg/article/view/5446. Acesso em: 20 jan. 2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro*. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord). *Direito à cidade*. São Paulo: Max Limonad. 1999.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; PEREIRA, Tais Mariana Lima. *Uma nova compreensão dos Direitos Humanos na Contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento*. Marília: Revista Jurídica Cesumar – Mestrado, v. 18, n. 3, 2018. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6942. Acesso: 20 janeiro. 2020.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; JAQUES, Abner da Silva. *O direito tributário como instrumento eficaz na busca do desenvolvimento (ambiental) sustentável*. *In*: XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI, 2019, Goiânia-GO. Anais do XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI, 2019.

TREVISAM, Elisaide; CRUCIOL JÚNIOR, Jessé. *Objetivos do desenvolvimento sustentável*: o direito humano e o suporte fático da rede da vida. Curitiba: Revista Jurídica Unicuritiba, v. 4, n. 57, p. 328-354, 2020. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3776. Acesso em: 23 jan. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Apelação Cível 2006.001.61756*. Rel. Des. Nametala Jorge. Rio de Janeiro: Diário da Justiça, 2006. Disponível em: http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=000352B04261816F600B6293200639129B489CD3C3630E20. Acesso em: 03 jan. 2020.

WALDMAN, Ricardo Libel; SAMPAIO, Vanessa Bueno. *O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da *Habitat* III. Caxias do Sul: Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 9, n. 1, 2019. Disponível em: http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/7508. Acesso em: 25 jan. 2020.

WHITAKER, Jeffrey. *Mesa 1*: velhos desafios, novos problemas do desenvolvimento urbano. *In*: *Seminário Nacional Habitat participa*, v. 3. Brasília: ONU, 2015.

WILHEIM, Jorge. *O caminho de Istambul*: memórias de uma conferência da ONU. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

CIDADES SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS QUE ULTRAPASSAM AS ESTRUTURAS FÍSICAS[182]

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Doutora e Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado, e na Graduação no Curso de Direito, ambos da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade" cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: "Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha". E-mail: mclaudia@univali.br.

Priscilla Linhares Albino

Doutoranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Saúde e Meio Ambiente pela Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE). E-mail: priscillalbino@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O acelerado, e inúmeras vezes desordenado, crescimento das cidades em todo o mundo, tem tornado os espaços urbanos cada vez mais impessoais e menos inclusivos. A falta de prioridade de recursos, a ausência de políticas públicas e de lideranças comprometidas com a causa sustentável em sentido amplo, dificultam ainda mais a superação dos problemas sociais urgentes e das grandes lacunas que separam ricos e pobres.

182 Esta pesquisa foi objeto de debate e publicação no XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Porto Alegre / RS, entre os dias 14 e 16 de novembro de 2018.

Os aglomerados urbanos, que tem como finalidade precípua a promoção do bem-estar comum, acabam se enquadrando num modelo padrão que não estimula a integração entre questões ambientais, sociais e econômicas, e contribuem, no mais das vezes, para o avanço de Sociedades estruturalmente desiguais.

Em um cenário de busca constante de superação de barreiras para construções de espaços físicos, não se vislumbra costumeiro esforço para ultrapassar estas estruturas com a finalidade de atingir a Sustentabilidade social, em que sejam atendidos a função democrática, a inclusão, a acessibilidade, a diversidade social e o compartilhamento do mesmo espaço urbano por diversos grupos da Sociedade.

Nesse contexto, a implementação – reinvenção ou construção - de cidades sustentáveis[183], tema central deste artigo, deve priorizar uma gestão ativa e capaz de atender as demandas urbanas complexas e problemáticas produzidas continuamente, sem olvidar-se da busca constante da Sustentabilidade social.

Considerando o cenário mencionado, o objetivo deste artigo é refletir sobre a necessidade de as cidades ambientalmente sustentáveis ultrapassarem as estruturas físicas, a fim de alcançarem a Sustentabilidade social, garantindo aos seus cidadãos espaços que promovam trocas culturais, desenvolvimento, agrupamentos comunitários, laborais e de convívio, vencendo, para tanto, os desafios diários que se apresentam, e envolvendo Sociedade Civil, Poder Público e Corporações.

Por este motivo, o problema da pesquisa é: como reinventar ou construir cidades que visem a atingir, além das estruturas arquitetônicas e da Sustentabilidade ambiental, os aspectos relacionais nos espaços

183 Cumpre esclarecer que o conceito de Cidade Sustentável não é de consenso na doutrina e jurisprudência pátria, motivo pelo qual informamos que neste trabalho utilizaremos o conceito e o aporte teórico reunido por Carlos Leite (2012, p. 132-133), para quem a cidade sustentável é muito mais do que um desejável conjunto de construções sustentáveis. Ela deve incorporar parâmetros de sustentabilidade no desenvolvimento urbano público e privado e atingir o pilar social.

urbanos, equalizando o crescimento e a modernidade estrutural e ambiental e a necessidade de sua adequação ao bem-estar da coletividade, o convívio social, a diminuição das desigualdades e da exclusão social?

Nesse contexto, a justificativa desta pesquisa reside na percepção das dificuldades para serem atingidos, concomitantemente, o equilíbrio ambiental e social, onde a existência de políticas e gestão públicas, assim como direcionamento preciso de recursos financeiros, garanta direitos e princípios fundamentais, como moradia, dignidade e cidadania.

Para tanto, o estudo está dividido em dois momentos: o primeiro, que aborda o modelo de cidade sustentável, a dificuldade de conceituá-la e de construir marcos regulatórios eficazes, e o modelo antropocêntrico que persiste em vigorar na atualidade, servindo de obstáculo para a implementação definitiva do espaço urbano ideal. O segundo momento busca, com a pesquisa, elucidar quais os desafios que se apresentam para a consecução de uma cidade sustentável, onde a dimensão humana seja considerada quando da elaboração do planejamento urbano.

Quanto à metodologia, foi utilizada a base lógica indutiva por meio da pesquisa bibliográfica a ser utilizada no desenvolvimento da pesquisa, compreende o método cartesiano quanto à coleta de dados e no relatório final o método indutivo com as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais da pesquisa bibliográfica e do fichamento (PASOLD, 2015, p. 97-99)

2. CIDADES SUSTENTÁVEIS: CONCEITOS, MARCOS REGULATÓRIOS E SUA IMPLEMENTAÇÃO DIANTE DO MODELO ANTROPOCÊNTRICO

O complexo fenômeno urbano denominado cidade se traduz em um ambiente onde a vida, com suas potencialidades, conflitos e demandas acontece. Centro da civilização contemporânea e da So-

ciedade Civil, adveio o modelo atual de uma infinidade e diversidade de influências culturais, onde a configuração urbana foi sendo aos poucos delineada e aperfeiçoada.

Com o processo de industrialização que caracteriza a sociedade moderna há bem mais de um século, os centros urbanos passaram a receber cada vez mais habitantes, surgindo, assim, os problemas relativos ao crescimento e à planificação, questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana (LEFEBVRE, 2001).

Para além de qualquer dúvida razoável, o desenfreado crescimento dos centros urbanos, acrescido do consumo frenético de todo tipo de mercadoria e da rápida obsolescência dos materiais utilizados, favoreceu a exacerbada utilização dos recursos naturais sem a noção de sua finitude, trazendo à reflexão o "meio ambiente como limite para o desenvolvimento econômico"[184] (CECHIN, 2010). Assim, com o passar dos anos, emergiram para o centro das discussões questões sobre a economia baseada na baixa emissão de carbono, o aquecimento global, a administração de recursos e a desigualdade social.

Em razão disso, no início da década de 1970, a Organização das Nações Unidas (ONU) reuniu diversos países a fim de discutir o desenvolvimento sustentável no contexto urbano e a criação de uma agenda global. Aliás, a história moderna da Sustentabilidade, segundo Klaus Bosselmann (2015, p. 45), está intimamente associada com a política e o Direito Ambiental internacional, precisamente a partir de 1972, quando o Clube de Roma publicou o seu relatório os "Limites do Crescimento", a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano ocorreu em Estocolmo e o *United Nations Environment Programme* (UNEP) foi estabelecido em Nairobi.

Nessa esteira, com o advento do Relatório Brundtland (*Our Common Future*), publicado em 1987, o mundo passou a trilhar o

184 Para o aprofundamento do tema, indica-se a obra de CECHIN, Andrei. A natureza como limite da economia: a contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen. São Paulo: Editora Senac/Edusp, 2010.

caminho desafiador e complexo em busca da implementação desse modelo de cidade, padrão que deveria observar, em sua organização, as três interfaces da Sustentabilidade - ambiental, social e econômica, tanto no desenvolvimento urbano público, quanto no privado.

No Brasil, por sua vez, a Política Urbana foi positivada pela primeira vez no ordenamento jurídico pelos artigos 182[185] e 183[186] na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88 (BRASIL, 1988) e deu ênfase ao interesse e ao bem-estar da coletividade.

Ao impor ao Poder Público o planejamento das suas atividades com a finalidade de alcançar de maneira eficaz o seu fim primordial, a Carta Magna reafirmou o bem comum como inerente ao Estado Social Democrático de Direito. Nesse contexto, ao regulamentar os artigos acima mencionados, a Lei n. 10.257/01, autodenominada Estatuto da Cidade (artigo 1, parágrafo único), estabeleceu as normas gerais da política urbana, possibilitando a essa, nos dizeres de Georges Humbert (2017, p. 148), eficácia, concreção e maior efetividade aos seus fins, especialmente no que diz respeito à promoção da moradia/habitação, entre outras funções sociais da cidade.

Entretanto, em que pese os inúmeros documentos que versem sobre a cidade sustentável, a definição do termo está longe de ser um consenso entre os doutrinadores nacionais e internacionais e, quiçá, na jurisprudência. Para alguns autores, a cidade sustentável é aquela que atende aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como aos objetivos econômicos e físicos de seus cidadãos (LEITE; AWAD, 2012, p. 135). Para outros, atinge-se este patamar

185 Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

186 Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando -a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

quando se tem equilíbrio entre saneamento ambiental com moradia, trabalho, infraestrutura urbana, lazer, qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, além de um planejamento jurídico que garanta que todos os empreendimentos do homem assegurem esse padrão de qualidade e sustentabilidade, com definição adequada para a destinação final dos resíduos sólidos e líquidos, decorrentes do consumo e da industrialização (RECH; RECH, 2016, p. 13).

Na perspectiva jurídica, a cidade sustentável encontra amparo tanto na CRFB/88 (BRASIL, 1988), quanto no Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001). Contudo, nem mesmo o advento desses regramentos – tampouco de outros anteriores - impediu que o processo de urbanização no Brasil ocorresse para além do controle das autoridades e o direito social de moradia, assim como o da cidade sustentável, não fossem assegurados (RECH; RECH, 2016, 13)

Esse é, em verdade, um desafio global, posto que a modernidade impõe situações urbanas cada vez mais descompassadas com a capacidade de o Estado responder com regulação adequada e eficaz, aliado ao fato de o modelo antropocêntrico[187] seguir arraigado ao ordenamento jurídico, ainda muito distante das visões disseminadas pelo Biocentrismo[188] e o Ecocentrismo[189] e do pensamento holísti-

187 O termo antropocentrismo advém de um vocábulo híbrido de composição greco -latina - do grego: *anthropos*, o homem; do latim: *centrum*, o centro; concepção esta que faz do ser humano o centro do Universo, ascendendo ao *status* de referência máxima e absoluta de valores, em torno da qual gravitam os demais seres. Segundo a visão antropocêntrica, não haveria proteção se não houvesse benefício direto e imediato à espécie humana, devendo todas as benesses da tutela do meio ambiente convergir para o homem, centro de todo o ambiente, como se natureza e Sociedade pertencessem a planos distintos, contrapondo-se um ao outro (MILARÉ, 2014, p. 106).

188 Segundo Milaré (2014, p. 109), a Teoria Biocêntrica é a que procura conciliar duas posições extremas – Antropocentrismo e Ecocentrismo – voltando o seu foco para a vida e todos os aspectos a ela inerentes, tendo o homem e o meio ambiente no centro do Universo.

189 A Teoria Ecocêntrica, por sua vez, é aquela que seres inanimados que, apesar de sua condição inorgânica, têm uma função vital no organismo de Gaia. A Era Ecocêntrica é a qual vivemos e evoluímos (MILARÉ, 2014, p. 109).

co[190], esse último imprescindível à organização política e social efetivamente sustentável.

Apesar da existência de inúmeras críticas a esse paradigma de proteção ambiental e de existirem novas escolas de pensamento, como acima mencionado, a concepção eminentemente antropocêntrica se mantém enraizada em alguns setores da Sociedade contemporânea, impedindo avanços em projetos que visam à conservação do meio ambiente e permeando inúmeras relações e atividades cotidianas existentes no país, remetendo-nos à lição de Descartes acerca de homens "senhores e possuidores da natureza" (DESCARTES, 1996, 38).

Essa postura é refletida, sobretudo, respectivamente, pelo capitalismo enquanto sistema econômico, e o industrialismo, enquanto modo de produção, e teria conduzido a humanidade a um nível desastroso e generalizado de degradação ambiental (CÂMARA, 2016, p. 31).

Considerando a ilogicidade do antropocentrismo, posto que não existem critérios racionais a provar a superioridade humana em prejuízo de outras espécies existentes no planeta[191], vem essa teoria perdendo força à medida que o contexto holístico, que é parte efetiva do Direito e, consequentemente, do Direito Ambiental, tem rompido barreiras e envolvido relações, provocando, assim, a modi-

190 Refere-se à percepção ou conhecimento que integra os componentes ou partes num todo compreensivo e abrangente, a partir do princípio ou constatação de que há uma síntese que faça contrapeso à excessiva especialização ou segmentação ou particularização do saber, de modo a restabelecer o contexto e a visão do conjunto. A visão holística é essencial à visão do mundo e à formulação de políticas ambientais (MILARÉ, 2015, p. 448).

191 "Isso porque, segundo Bosselmann, os parâmetros normalmente utilizados para tanto – como a consciência, a vontade, a habilidade comunicativa e autorreflexiva – levariam à exclusão da responsabilidade para com grupos com os deficientes intelectuais, os bebês, os nascituros, os idosos e pessoas em estado de como temporário ou permanente, enquanto deveria caber aos humanos que possuem os dotes privilegiados de uma cognição intacta postura seguramente diversa, de exclusão e de preservação" (CÂMARA, 2016, p. 31-32).

ficação desse paradigma, em especial com a promulgação do artigo 225, *caput,* da CRFB/88 (BRASIL, 1988):

> Art. 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.

Em 1992, com o advento da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), a concepção holística ambiental se fortaleceu com a ideia de desenvolvimento sustentável, posto que a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992b) estabeleceu a necessidade de que os Estados "protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar".

Dez anos após esse encontro, em 2002, aconteceu na cidade de Joanesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, tendo por finalidade analisar os avanços, as dificuldades e as demandas que surgiram desde a RIO-92, restando evidenciado que os princípios acordados naquele encontro não estavam sendo efetivados. Com a Rio+10, desejava a ONU implementar de maneira prática o conceito de desenvolvimento sustentável e avançar nas discussões com a finalidade de obter metas bem definidas para alguns dos principais problemas ambientais globais, especialmente os relacionados ao crescimento da pobreza e de seus efeitos sobre os recursos ambientais, à escassez de recursos hídricos e de condições sanitárias mínimas em alguns países, às mudanças climáticas, à conservação da biodiversidade e o uso racional dos recursos naturais.

Em continuidade, no ano de 2012 aconteceu na cidade do Rio de Janeiro a Rio+20, que mirava em discussões acerca das con-

quistas e avanços obtidos nas últimas décadas em relação às metas propostas no encontro anterior e na renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, sendo encerrada com a publicação do documento "O Futuro que queremos".

Considerando todas as finalidades propostas nessas Conferências e visando à avançar no sentido da construção de espaços urbanos ambiental e socialmente equilibrados, conectados e aceitáveis, a sociedade e o Poder Público precisam modificar o olhar e trilhar um novo caminho, que requer esforços e responsabilidades coletivos, e relembrar a lição de Aristóteles (2002, p. 47-48) quando afirmava que, desde o primórdio dos tempos, a convivência em cidades em busca de um bem comum é da própria natureza social do ser humano.

Fato é que as cidades devem ser vistas como elementos-chave para o desenvolvimento sustentável global, segundo o alerta feito por Carlos Leite e Juliana Awad (2012), na obra intitulada Cidades Inteligentes, Cidades Sustentáveis, devendo ser considerada a perspectiva de um planeta com população cada vez mais urbana, com cidades cada vez maiores. Em um cenário onde aglomerados urbanos se autoproclamam e outros tantos são indicados por especialistas como sustentáveis, observa-se que as ações que sustentam esses exemplos variam muito de acordo com as características das cidades e com o foco dos responsáveis pelas ações, subdividindo-as em dois grupos.

O primeiro, composto daquelas que se voltam ao aspecto social, como a governança local, mudanças de comportamento e atitudes que visem, por exemplo, a eficiência por redução de consumo e desperdício, e revisão da forma de planejamento de utilização do solo. Como exemplo deste modelo, cita-se a cidade de Copenhague, que é considerada uma das mais sustentáveis do mundo onde, com população extremamente engajada com a causa ambiental, 37% se locomove de bicicleta e o transporte público utiliza bateria e não combustível. O segundo grupo, por sua vez, centra-se em alta tecno-

logia, utilizando equipamentos e sistemas modernos, a fim de que a cidade atinja altos índices de desempenho especialmente em setores de energia, mobilidade e gestão de resíduos (LEITE; AWAD, 2012, p. 134). Masdar[192], nos Emirados Árabes, que será a primeira cidade 100% sustentável do Planeta e empregará somente energias renováveis, reutilizando todo o lixo produzido e tendo seu transporte público movido apenas a eletricidade, é o exemplo que ilustra esse grupo. (CAPANEMA, 2016)

Cabe agregar, ademais, que diversos foram os projetos ambientais espalhados pelo mundo que regeneraram e revigoraram áreas urbanas antes assoladas por todo tipo de dilemas e distúrbios, como São Francisco (EUA), Medelin (Colômbia) e Curitiba (Brasil), e se tornaram exemplos bem-sucedidos de intervenções muito além do estrutural.

No entanto, este trabalho entende que uma cidade verdadeiramente sustentável, para além de seus projetos arquitetônicos ecologicamente adequados, não pode prescindir de modificar a situação de grupos que vivem em situação de vulnerabilidade socioambiental[193], garantindo também a eles o meio ambiente como bem de

192 O exemplo de Masdar, cidade construída no emirado de Abu Dhabi, nos Emirados Árabes, é trazido para que a sociedade tenha ciência de como é possível uma cidade autossustentável se autogerir. Entretanto, há denúncias sobre a utilização, em sua construção e na de diversas outras cidades dos Emirados, de mão-de-obra escrava, pagamentos miseráveis, retenção de passaporte, alojamentos insalubres, e muitas outras situações que atentam contra a dignidade da pessoa humana e também contra as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o que demonstra um contexto social de desigualdade e arquitetura não integradora, que transcende e não alcança o fim social, foco do presente trabalho. Disponível em: https://www.greenme.com.br/viver/costume-e-sociedade/1160-a-dubai-que-voce-nunca-imaginou-miseria-e-pobreza-na-cidade-do-luxo e https://www.rtp.pt/noticias/mundo/grupo-de-direitos-humanos-quer-fim-da-exploracao-dos-trabalhadores-nos-emirados-arabes_n124920 Acesso em: 13 julho 2018.

193 Para aprofundar o tema, ver ALVES, Henrique Prates da Fonseca. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. Revista Brasileira de Estudos de População (Impresso), v. 23, p. 43-59, 2006.

caráter difuso, transindividual e coletivo de uso comum do povo. E isto porque, segundo Petermann e Cruz (2017, p. 32), "é difícil que se estabeleça senso de pertencimento a uma mesma comunidade política em Sociedade com elevado desequilíbrio social, porque não são estabelecidos laços de solidariedade entre os distintos grupos que vivem em locais diferentes, representam papéis distintos e estão imersos em realidades díspares."

3. CIDADE SUSTENTÁVEL: DESAFIOS PARA A CONSECUÇÃO ATRAVÉS DA DIMENSÃO HUMANA

A busca pela Sustentabilidade ambiental das cidades não é algo incomum nos dias de hoje, diferentemente da preocupação com o desenvolvimento ou o reforço da Sustentabilidade social, a qual, segundo Garcia e Garcia (2014, p. 44-45) consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, sendo também conhecida como capital humano.[194] Essa dimensão da Sustentabilidade encontra sérios desafios para ser implementada nas cidades, posto que dificilmente é considerada nos planejamentos urbanos.

Políticas públicas voltadas à promoção de oportunidades iguais de acesso aos espaços públicos e à mobilidade incentivam as imprescindíveis trocas culturais do tecido social, fomentando interações e convivência comunitária e a diminuição do desequilíbrio coletivo.

Nesse sentido, o comprometimento dos governantes e o direcionamento estratégico de recursos, associados com o desenvolvi-

194 A sustentabilidade social está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade através da redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia, à alimentação. Está, portanto, diretamente relacionada à garantia dos Direitos Sociais, previstos no artigo 6 da CRFB/88 e da Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da República Federativa do Brasil (GARCIA E HARCIA, 2014, p. 44-45).

mento dessas políticas necessárias à efetiva implementação das diretrizes constitucionais, são aspectos fundamentais para o equilíbrio social voltado ao bem comum da coletividade e com a finalidade de buscar soluções aos obstáculos vivenciados diariamente nas cidades, tais como exclusão, pobreza, desigualdade e falta de acessibilidade, que geram discrepâncias e conflitos sociais, econômicos e ambientais.

Entretanto, mesmo diante da inscrição constitucional presente nos artigos 182 e 183 (BRASIL, 1988), inúmeros governantes não dão ênfase ao disposto na norma, negando privilegiar o interesse e o bem-estar da coletividade, posto que agem sem qualquer planejamento das suas atividades, negando respeito às funções sociais da cidade.

O comprometimento dos governantes, somado às empresas e à Sociedade na busca pela implementação de centros urbanos conectados com ao meio ambiente reafirma a cidade como instrumento garantidor de direitos e dignidade, *locus* de democracia e integração social. Aliados a isso, são imprescindíveis o fomento, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas e recursos corretamente direcionados, a fim de repensar o planejamento das cidades, para que ricos e pobres transitem e convivam em espaços considerados eixos comuns da Sociedade.

Contudo, o que se constata é que a dimensão humana tem sido desconsiderada reiteradamente no planejamento urbano, privando os integrantes das comunidades de interações cotidianas e afastando para longe um equilíbrio socialmente aceitável. Políticas públicas que integrem as diversas áreas existentes na Sociedade, como segurança pública, saúde, educação e meio ambiente, e garantam a governança e a coordenação entre diferentes agendas, metas e níveis de governo tornaram-se um imenso desafio.

Nesse sentido são os dados constantes no 'Atlas da Violência de 2018: políticas públicas e retratos dos municípios brasileiros', que registra um aumento na violência no País e contabiliza mais de 62 mil homicídios no ano de 2016, o que equivale a uma taxa de 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes, correspondendo a 30 ve-

zes a taxa da Europa. Somente nos últimos dez anos, 553 mil pessoas perderam suas vidas devido à violência intencional no Brasil (IPEA; FBSP, 2018).

E no que se refere à violência letal contra jovens, que vêm aumentando de maneira significativa nos estados do Norte, o que se percebe é uma situação ainda mais grave, tendo se acentuado consideravelmente no último ano analisado: os homicídios respondem por 56,5% da causa de óbito de homens entre 15 a 19 anos. Ao serem considerados os jovens entre 15 e 29 anos, observa-se em 2016 uma taxa de homicídio de 142,7 por 100 mil habitantes, ou uma taxa de 280,6, se for considerada apenas a subpopulação de homens jovens. Surpreende o fato da pouca ou nenhuma importância ser dada à juventude perdida, problema de primeira grandeza no caminho do desenvolvimento social do País (IPEA; FBSP, 2018).

Acentuou-se, também, nos últimos dez anos, a desigualdade das mortes violentas por raça/cor, posto que a taxa de homicídios de indivíduos não negros diminuiu 6,8%, ao passo que a taxa de vitimização da população negra aumentou 23,1%. Nesse passo, em 2016, enquanto se observou uma taxa de homicídio para a população negra de 40,2, o mesmo indicador para o resto da população foi de 16, que implica dizer que 71,5% das pessoas que são assassinadas a cada ano no País são pretas ou pardas (IPEA; FBSP, 2018).

E não apontam para outro norte os dados sobre a violência contra mulher. O documento deste ano faz referência ao grande problema dos estupros no Brasil, trazendo dados alarmantes sobre esse fenômeno bárbaro, em que 68% dos registros, no sistema de saúde, se referem a estupro de menores de 18 anos e sendo quase um terço dos agressores das crianças (até 13 anos) amigos e conhecidos da vítima e outros 30% sendo familiares próximos, como pais, mães, padrastos e irmãos. Ademais, quando o agressor era alguém conhecido pela vítima, 54,9% dos casos tratam-se de práticas que já vinham acontecendo anteriormente e 78,5% dos casos ocorreram na própria residência (IPEA; FBSP, 2018).

Diante desses poucos recortes de retratos sociais atuais, resta evidenciado que os índices de violência, falta de igualdade em suas múltiplas dimensões e exclusão social, em geral, pioraram nos últimos anos, demonstrando esses números que o foco em políticas públicas baseadas em evidências se faz ainda mais urgente. Certo é que nos estados em que houve engajamento e envolvimento dos governantes, como Paraíba, Espírito Santo e Distrito Federal, ocorreram melhoras gradativas na segurança e na realidade social (IPEA; FBSP, 2018).

Para tanto, mais do nunca, a união de esforços entre os setores públicos, privados e Sociedade civil organizada é imprescindível, a fim de que os avanços obtidos até o momento não se percam, devendo ser atentado para o fato de que a governança é um importante instrumento na promoção e concretização do desenvolvimento urbano sustentável, não devendo as questões eleitorais, principalmente em anos de eleições, serem responsáveis por descontinuar programas criados a partir de experiências com resultados comprovados.

Privilegiar alguns bairros ou pessoas, como comumente se observa quando envolvidas questões partidárias, em nada contribui para que sejam atingidos os objetivos que levam uma cidade a se tornar sustentável em sua plenitude. A busca por soluções deve se pautar em fatos, dados e na compreensão do todo. Entretanto, conforme Zygmunt Bauman (2009) constata em sua obra "Confiança e medo na cidade", é notório o fato de que enquanto os bairros centrais são valorizados e recebem grandes investimentos urbanísticos, as áreas marginais são corroídas pela degradação.

"Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" é, inclusive, um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11) da Organização das Nações Unidas no Brasil (ONU)[195], enunciado que nos leva à reflexão

195 No ano de 2015 diversos países e a população global se reuniram para tomar decisões que determinarão o curso global de ação para erradicar a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar para todos, proteger o meio ambiente e enfrentar as

de que as ásperas arestas da vida urbana só são suavizadas a partir do momento que os planos diretores favorecem a integração das classes sociais, diminuindo, assim, as desigualdades. Ao comentar a questão, Bernardo Secchi afirma que:

> *[...] Las desigualdades sociales y su manera de generar formas evidentes de injusticia espacial, junto a las consecuencias del cambio climático y a los problemas relacionados con una concepción de la movilidad como parte integrante de los derechos de la ciudadanía, representan uno de los aspectos más relevantes* (SECCHI, 2015, p. 22).

O planejamento dos complexos urbanos e as políticas públicas voltadas para tal, não bastam quando se subsumem somente à Sustentabilidade ambiental; é preciso que almejem a Sustentabilidade de longo alcance – e em todas as suas dimensões; aquela que se preocupa com os integrantes da comunidade e as questões relevantes que os envolvem. Além da busca constante por ações de conteúdo material, como a utilização adequada de recursos naturais, a destinação correta do lixo e a ocupação de zonas por indústrias e comércio, torna-se necessário o esforço pela concretização do conceito de Sustentabilidade social e a integração das diferenças, com foco na cidadania global (UNESCO, 2015).

Obedecendo a essa lógica, Petermann e Cruz (2017), ao comentarem a insatisfatória participação na vida político-social de pessoas que não têm acesso ao básico para a sobrevivência e a satisfação das carências, afirmam que:

---

mudanças climáticas. À época, os países tiveram a oportunidade de adotar a nova agenda de desenvolvimento sustentável e chegar a um acordo global sobre a mudança climática. Essas ações resultaram nos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se baseiam nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Mais informações podem ser conferidas na íntegra do documento disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/ Acesso em: 11 julho 2018.

> [...] Cidadãos autônomos, que participem do processo democrático, precisam, inicialmente, desfrutar de independência econômica. Um miserável em termos econômicos não participa de forma igual da política. Uma pessoa em mau estado por desnutrição ou falta de assistência médica não participa politicamente como igual, bem como é pouco provável que um analfabeto recorra às instituições judiciárias para reclamar direito. Um cidadão sertanejo, subnutrido e analfabeto não usufrui, portanto, na prática, da mesma participação político-social exercida por um grande empresário. A garantia da liberdade individual não é suficiente para proporcionar a inclusão do cidadão no processo democrático e, por isso, cabe ao Estado desempenhar o papel instituição fomentadora da participação na política, o que implica, inicialmente, na garantia dos direitos básicos para sobrevivência digna (p. 33).

Vê-se, portanto, que diversas iniciativas públicas sociais, tais como a melhoria do sistema sanitário (como água potável e esgotamento), educacional (introdução de disciplinas voltadas à preservação ecológica) e segurança (policiamento igualitário em bairros ricos e pobres), contribuem para a igualdade em suas múltiplas dimensões[196], a diminuição das diferenças e da exclusão e, ainda mais, para o desenvolvimento sustentável global. Acrescente-se a isso o empenho necessário dos governos para criar meios de acabar com o fosso digital existente nos países em todas as fases de desenvolvimento para garantir que as cidades, e também os países, "tenham a infraestrutura básica necessária para criar oportunidades econômicas e prosperidade compartilhada que é possível por meio dos novos modelos de colaboração, eficiência e empreendedorismo" (SCHWAB, 2016, p. 81).

196 Para Amartya Sen, "a questão central aqui diz respeito às múltiplas dimensões nas quais a igualdade importa, que não são redutíveis à igualdade em um único espaço, seja de vantagem econômica, recursos, utilidades, qualidade de vida ou capacidades (2011, p. 331).

Outro fator que muito contribui para que ricos e pobres convivam não somente visando ao turismo, a exemplo do que ocorre no Rio de Janeiro com a visitação das favelas Santa Marta (MANO, MAYER e FRATUCCI, 2017), Vidigal e Rocinha (FAGERLAND, 2017), é a mobilidade urbana favorável, a qual é capaz de estimular a troca entre os integrantes da Sociedade – a grande riqueza da democracia - independente de sua classe social, buscando o senso coletivo em meio a um contexto de conflito, exclusão e diversidade.

Nesse cenário, apesar da aprovação da Lei Federal n. 12.587 em 2012 (BRASIL, 2012), que visa a cidades mais justas e sustentáveis, a questão da mobilidade urbana ainda é um desafio às políticas ambientais e urbanas. Com o aumento da concentração da população brasileira em áreas urbanas, fato revelado pelo relatório Cidades do Mundo (ONU, 2016), que analisa o desenvolvimento urbano nos últimos 20 anos, sabe-se que, atualmente, 54% da população mundial vive em cidades, e a expectativa é que em meados deste século esse percentual aumente para 66%, segundo projeções das Nações Unidas. Tais dados evidenciam que "novas formas de colaboração, cooperação, planejamento, governança, financiamento" tornam-se imprescindíveis para que mudanças positivas ocorram nas cidades de maneira global.

Assim, a conscientização acerca da preservação dos recursos ambientais se torna fator preponderante para que as aglomerações urbanas sejam polos, também, de Sustentabilidade ambiental, que garantam acesso a tecnologias limpas e de baixo impacto ambiental, como a geração de energia renovável e o tratamento de resíduos sólidos.

A preocupação crescente com o meio ambiente repercutiu também nas políticas públicas e práticas de mercado, exigindo do setor empresarial uma visão inovadora distinta da convencional, com atitudes proativas em relação à Sustentabilidade. Essa, longe de ser mais um modismo, tornou-se variável fundamental na gestão empresarial e pública. Isso implica reforçar o planejamento de longo

prazo, mantendo não só a civilização humana com qualidade de vida, mas todo o planeta. É necessário que empresários e dirigentes responsáveis pelas estratégias empresariais (que traduzem em ações concretas) estejam absolutamente convencidos de que o sucesso de seus negócios depende da implementação de uma gestão sustentável (SOUZA, 2016).

Exemplos bem-sucedidos de empresas e indústrias que agem como parte integrante da Sociedade, como a Levi's[197], empresa têxtil voltada à produção de roupas que, dentre diversas metas, perseguiu o objetivo de não comprar produtos resultantes do trabalho infantil, e a Xerox[198], onde o desafio foi o de estabelecer fábricas e desenvolver produtos que não gerassem lixo, são encontrados em diversos setores.

Mostra-se possível, assim, a abordagem holística e a interdisciplinariedade que permitam a integração da natureza e da Sociedade, voltada à conservação dos recursos naturais e à preservação da

197 "Entre várias outras iniciativas, o Guia de Fornecimento Global foi definido de forma a assegurar que a empresa não compre produtos resultantes de trabalho infantil. Mas a Levi's tem sido sensível na forma de implementação das políticas. De acordo com um consultor que trabalhou na empresa, exemplos incluem Bangladesh e Turquia, 'onde crianças estavam trabalhando para contratadas, sustentando suas famílias por serem sua única fonte de renda. A Levi's pagou às contratadas para manterem as crianças na escola até completarem 14 anos; isso pode ter custado mais, mas é uma visão de longo prazo" (ELKINGTON, 2012, p. 177-179).

198 "Esse desafio levou a empresa para áreas como a 'remanufatura'. Isso envolve o tratamento de antigas fotocopiadoras para que sejam mandadas a pontos em que elas possam ser revendidas ou alugadas novamente. Essas máquinas são projetadas para serem 'boas como se fossem novas' e são cobertas por uma garantia de três anos. Em 1995, o programa de reciclagem da empresa fez com que a empresa economizasse mais de US$ 12 milhões. Naquele mesmo ano, uma *joint venture* da Xerox, a Rank Xerox, estava recuperando cerca de 80.000 das 120.000 fotocopiadoras descartadas a cada ano no oeste europeu. Novamente os benefícios foram marcantes: somente em 1995, a Rank Xerox economizou cerca de 50 milhões de euros na compra de matéria-prima mediante a reutilização de equipamentos recuperados. E futuros custos foram evitados com o desvio de mais de 7.000 toneladas de material, que, caso contrário, teriam sido enviadas para o depósito de lixo" (ELKINGTON, 2012, p. 380).

biodiversidade, com uma perspectiva do futuro coletivo ideal em termos materiais, econômicos, tecnológicos e culturais.

Nesse contexto, pode-se afirmar que, nas áreas urbanas, a Sustentabilidade passa urgentemente pelo pilar social: a diversidade socioterritorial em nossas cidades é desafio complexo e premente para os gestores, com o fito de promover cidades mais equilibradas nos moldes como os diversos estratos populacionais ocupam o território comum (LEITE, 2012, p. 133).

A construção de cidades sustentáveis em todas as suas dimensões, justas, equilibradas e inclusivas, tornou-se, além de um desafio para os governos e corporações, pauta de toda a Sociedade que tem ciência e comprometimento com os aspectos intergeracionais derivados de suas ações.

4. CONCLUSÃO

Atualmente, um dos maiores e mais significativos desafios das cidades é superar o modelo insustentável baseado na exploração desmedida de recursos naturais e na desigualdade social.

Ao reinventar ou construir cidades, faz-se primordial que, além da busca para atingir a meta de construir estruturas arquitetônicas conectadas com a Sustentabilidade ambiental, valorizar também os aspectos relacionais nos espaços urbanos, compatibilizando o crescimento e a modernidade estrutural, com o ambiente equilibrado e o bem-estar da coletividade.

A construção de espaços que visem ao convívio social, à integração, às trocas sociais, à diminuição das desigualdades e da exclusão social, conjugados ao respeito aos recursos naturais, são pautas indiscutíveis de governantes comprometidos com o processo democrático no país.

Aliado a isso, o direcionamento estratégico de recursos públicos, assim como o desenvolvimento e implementação de políticas,

são aspectos fundamentais para o equilíbrio social voltado ao bem comum de toda a coletividade que ali habita e com a finalidade de buscar justiça distributiva e soluções aos obstáculos vivenciados diariamente nas cidades, tais como exclusão, pobreza, desigualdade e falta de acessibilidade, que geram desequilíbrios, tensões e conflitos sociais, econômicos e ambientais.

Ademais, não só o Poder Público, mas, também, a Sociedade Civil e as Corporações devem estar conectadas e integradas a um fim comum, qual seja, o desenvolvimento de projetos, planos e ações que busquem a integração de diferenças sociais e compreendam a cidade como lugar de possibilidades para promover igualdades de condições entre desiguais.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam:* as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ARISTÓTELES. *A Política*. Traduzido por Carlos Garcia Gual e Aurélio Pérez Jiménez. Madrid: Alianza, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade.* Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Texto consolidado até a EC n. 91/2016. Portal do Senado Federal: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em: 02 julho 2018.

_____. *Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6766.htm?TSPD_101_R0=876067c2e28dff-675166615f140acd07hQY00000000000000001a2569b3fff-

f00000000000000000000000000005ac15dd6000bfadc59 Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. *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. Portal da Presidência da República do Brasil: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em: 07 mar. 2018.

_____. *Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012.* Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm Acesso em 12 julho 2018.

BODNAR, Zenildo e CRUZ, Paulo Márcio. Pensar globalmente y actuar localmente: El Estado transnacional ambiental em Ulrich Bech. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, v. 1, p. 51 a 59, (Espanha), 2008, p. 11-27.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão democrática da cidade*. *In:* DALLARI, A.A.; FERRAZ, S. Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, 2002.

CÂMARA, Ana Stela Vieira Mendes. *Por uma dialética de permanente ecocentrização do constitucionalismo ambiental brasileiro:* uma interlocução entre a constituição de 1988 e o estado ecológico de Klaus Bosselmann. Fortaleza, 2016, 338f. Dissertação (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Ceará.

CAPANEMA, Laura. *Revista digital Super Interessante.* Publicado em 28 mar 2016. Disponível em https://super.abril.com.br/mundo-estranho/como-sera-a-primeira-cidade-100-sustentavel-do-planeta/ Acesso em: 3 julho 2018.

CAPRA, Fritjof. *Falando a linguagem da natureza:* princípios da sustentabilidade. *In:* STONE, Michael K.; Barlow, orgs. Alfabetização ecológica: a educação de crianças para um mundo sustentável. Tradução de Carmen Fischer. São Paulo: Cultrix, 2006.

CORTESE, Tatiana T. P.; KNIESS, Claudia T.; MACCARI, Emerson A. (orgs.) *Cidades inteligentes e sustentáveis.* Barueri, SP: Manole, 2017.

DESCARTES, René. *Discurso do método*. Tradução de: Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ELKINGTON, John. *Sustentabilidade*: canibais com garfo e faca. Tradução de Laura Prades Veiga. São Paulo: M. Books do Brasil Editora, 2012.

FAGERLAND, Sergio Moraes Rego. *A favela é um cenário:* tematização e cenarização nas favelas cariocas. Revista de Arquitectura. Vol. 19, n. 1, Universidad Católica de Colombia, 2017. Disponível em: https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/RevArq/article/view/90/1370 Acesso em: 13 julho 2018.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; GARCIA, Heloise Siqueira (org.) *Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer* - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2014. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebooks>. Acesso em: 17 de agosto de 2018, p. 44-45.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã:* uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XXI. Tradução de Maria

Alice Junqueira Bastos, Pérola de Carvalho e Anita Guimarães. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HUMBERT, Georges Louis Hage. *Curso de direito urbanístico e das cidades.* 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), *Atlas da Violência 2018*. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/06/FBSP_Atlas_da_Violencia_2018_Relatorio.pdf Acesso em: 10 julho 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade.* Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFF, Henrique. *Discursos sustentáveis.* Tradução de Silvana Cabucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. *Cidades sustentáveis, cidades inteligentes:* desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MANO, A. D. ; MAYER, V. F. ; FRATUCCI, A. C. Turismo de base comunitária na favela Santa Marta (RJ): oportunidades sociais, econômicas e culturais. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. São Paulo, 11(3), p. 413-435, set./dez. 2017.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*: doutrina, prática, jurisprudência e glossário. 9ª.ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. *Dicionário de Direito Ambiental.* 1. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

NALINI, José Renato; SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. *Cidades inteligentes e sustentáveis*: desafios conceituais e regulatórios. *In:* Cidades Inteligentes e sustentáveis. São Paulo: Manole, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta da Terra.* Rio de Janeiro, 1992a. Disponível em: <http://www.mma.

gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta _terra.pdf>. Acesso em: 06 agosto 2018.

_____. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.* Rio de Janeiro, 1992b. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 06 agosto 2018.

_____. *World Cities Report 2016*. Disponível em: http://wcr.unhabitat.org Acesso em: 13 julho 2018.

_____. *World Population Prospects The 2017 Revision*. Disponível em: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf. Acesso em: 06 mar. 2018.

PEREIRA, Elson M. (Org.) *As cidades e a urbanização no Brasil:* passado, presente, futuro, Florianópolis, Ed. Insular, 2011.

PETERMANN, Vânia; CRUZ, Paulo. *(Des)Igualdade e sustentabilidade social: do patrimônio ambiental todos são herdeiros*. *Justiça do Direito*, v. 31, n. 1, p. 24-44, jan./abr. 2017.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental:* instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.

SECCHI, Bernardo. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres.* Tradução de Tereza Arenillas Parra y Francisco Lópes Groh. Madrid: Catarata, 2015.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Sustentabilidade corporativa: uma iniciativa de cunho social transformando o meio ambiente. *Revista Jurídica* vol. 04, nº. 45, Curitiba, 2016. p. 245-262.

UNESCO. *Educação para a cidadania global (ECG):* a abordagem da UNESCO. [2015]. p. 2. Disponível em: <http://www.unes-

co.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/brz_ed_global_citizenchip_bro- chure_pt_2015.pdf>. Acesso em: 11 julho 2018.

O CONSUMO E PRODUÇÃO SUSTENTÁVEIS (ODS 12) NO PANORAMA JURÍDICO DA UTILIZAÇÃO DA NANOTECNOLOGIA NO AGRONEGÓCIO[199]

Raquel Von Hohendorff

Doutora em Direito; Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da UNISINOS. Email: rhohendorff@unisinos.br.

Wilson Engelmann

Pós-Doutor em Direito Público-Direitos Humanos pelo Centro de Estudios de Seguridad (CESEG), da Facultad de Derecho da Universidade de Santiago de Compostela, na Espanha; Coordenador Executivo do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil; Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da UNISINOS; Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: wengelmann@unisinos.br.

1. INTRODUÇÃO

A utilização industrial da escala nanométrica está avançando rapidamente sem que se tenha uma certeza científica sobre a segurança das nanopartículas e sem que a área jurídica tenha construído

199 Este capítulo de livro é o resultado parcial da pesquisa desenvolvida pelos autores, no contexto dos seguintes projetos de pesquisa: a) "Sistema do Direito, novas tecnologias, globalização e o constitucionalismo contemporâneo: desafios e perspectivas", Edital FAPERGS/CAPES 06/2018 – Programa de Internacionalização da Pós-Graduação no RS; b) Chamada Universal MCTIC/CNPq 2018, Faixa 'C': até R$.120.000,00, título: "Nanotecnologias e Direitos Humanos observados a partir dos riscos no panorama da comunicação entre o Ambiente Regulatório e o Sistema da Ciência".

marco regulatório específico. As nanotecnologias vêm acompanhada de incertezas científicas quanto seus efeitos e (possíveis?) danos futuros ao meio ambiente e vida humana.

O mundo na escala nano sempre existiu integrando a natureza, mas somente a partir da metade para o final do Século XX, o ser humano conseguiu acessar esta ordem de grandeza, visualizando a bilionésima parte de um metro. Observa-se no cotidiano da vida humana o consumo cada vez maior de inúmeros novos produtos com nanotecnologia, nas mais diversas áreas. Os produtos e setores onde se podem encontrar nanopartículas são: alimentação; aparelhos domésticos; medicina; petróleo; impressoras; energias renováveis; esporte e fitness; têxteis; agricultura; automotivo; construção; cosméticos; eletrônicos, bem como a utilização para fins ambientais. Inclusive esse amplo rol é aberto devido ao processo contínuo de desenvolvimento das nanotecnologias. Tais produtos trazem a promessa de benefícios e utilidades nunca antes pensados, despertando nos consumidores e sociedade em geral a curiosidade. Desta maneira, o consumo destas criações em escala nano vêm sendo cada vez maior, com um universo de novidades despejadas no mercado diariamente. Assim, deixam de ser apenas promessas futurísticas e incorporam-se na rotina diária da sociedade deste início do século XXI, exigindo, portanto, a atenção por parte do Direito. Mas as nanotecnologias vêm acompanhadas de incertezas científicas quanto seus efeitos e danos futuros ao meio ambiente e vida humana.

O desenvolvimento sócio econômico que ocorrerá com o advento e implementação das nanotecnologias nos mais diversos processos produtivos não pode deixar de considerar os aspectos éticos legais e sociais, bem como a sustentabilidade, promovendo sempre os ideais de uma responsabilidade planetária e de um não retrocesso ambiental. Contudo, muito embora o desenvolvimento desta nanotecnologia venha alcançando contornos significativos, não há regulação específica. Segundo Engelmann (2015, p. 350), "[...] o Direito deverá construir as bases para um conjunto normativo de acompanhamento, assessoramento e recompensas pela implemen-

tação das condutas mais aceitáveis em relação à gestão do risco nanotecnológico".

Como as nanopartículas são muito pequenas, medindo menos de um centésimo de bilionésimo de metro, são regidos por leis físicas muito diferentes daquelas com as quais a ciência está acostumada. Existem probabilidades de que as nanopartículas apresentem grau de toxicidade maior do que as partículas em tamanhos normais, podendo assim ocasionar riscos à saúde e segurança de pesquisadores, trabalhadores e consumidores.

Cabe lembrar que as mesmas características que tornam os nanomateriais diferenciados e benéficos também geram dúvidas e inquietações acerca de seu comportamento especialmente quanto a sua interação com o ecossistema. Quanto mais larga for a utilização da nano escala na indústria, maior será a quantidade de produtos colocados à disposição do consumidor. Qual o motivo da preocupação? Por meio de equipamentos especializados, em condições de interagir com o nível atômico, se geram produtos com características físico-químicas diferentes daquelas encontradas no seu similar na escala macro. Aliado a esse aspecto, inexiste regulação específica para as nanotecnologias ao longo do ciclo de vida de um nanomaterial. As Ciências Exatas, dentre as quais se sublinha: a Engenharia, a Química, a Física, a Biologia e outras, ainda não conseguiram calibrar a metodologia para a avaliação da segurança dos produtos desenvolvidos à base da nanoescala; se desconhece o número de nanopartículas já produzidas pela ação humana, as denominadas nanopartículas engenheiradas.

Sobre os impactos e expansão dos avanços tecnológicos, a chamada Quarta Revolução Industrial (SCHWAB, 2016), tratam-se de mudanças históricas em termos de tamanho, velocidade e escopo e ainda não se sabe os desdobramentos destas transformações, sua complexidade e interdependência. Mas, o que se sabe é que todas as partes interessadas da sociedade global - governo, empresas, universidades e sociedade civil - têm a responsabilidade de trabalhar

em conjunto para compreender melhor estas tendências emergentes, bem como para lidar de um modo sustentável com os riscos destas inovações.

As transformações da sociedade atual são maiores do que se pode prever, e ainda mais profundas e rápidas do que em qualquer outro momento. Assim, o cenário atual apresenta-se como desafio para novas análises, estudos e pesquisas. É preciso um Direito crítico, capaz de fazer leituras da realidade e apto a provocar as mudanças necessárias nesta realidade, sob pena de restar isolado das outras áreas do conhecimento, que se utilizarão dos espaços vazios deixados pelo Direito, para atuarem, inclusive em questões regulatórias.

Em decorrência desta nova realidade, provocada pela ascensão nanotecnológica e seus potenciais riscos, especialmente em relação à saúde humana e ao meio ambiente, objetivou-se desenvolver este capítulo de forma a abordar o consumo e a produção sustentáveis (meta do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável - ODS 12) no panorama jurídico da utilização da nanotecnologia no agronegócio.

Para tanto, na parte inicial, tratar-se-á da apresentação do mundo nanotecnológico e da aplicação no agronegócio (uma das áreas econômicas mais importantes para nosso país), a seguir serão abordados os riscos ambientais e humanos das nanopartículas, para então finalizar com a discussão acerca do consumo e produção responsáveis (explícitos no ODS 12) como elementos substanciais para a estruturação de um *SandBox* regulatório, em um momento de necessária e incrível inovação e adequação no campo do Direito.

Para desenvolver este capítulo, usar-se-á a perspectiva metodológica sistêmico-construtivista, a fim de observar como as bases jurídicas poderão ser desenvolvidas e comunicadas independente da sua conexão com o Poder Legislativo. Os pressupostos sistêmico-construtivistas permitem a observação do que não pode ser observado (uma observação mais sofisticada). Desta forma, na medida em que através desses pressupostos cria-se a possibilidade para o aprimoramento da observação jurídica, pode-se mencionar que essa

perspectiva sistêmico-construtivista é capaz de dar uma grande contribuição para a reflexão que se pretende sobre a necessária inovação do Direito para lidar com os desafios dos riscos nanotecnológicos. Este método consegue observar variados modos de produção do arcabouço regulatório em relação às nanotecnologias, sem a necessidade de mobilizar o Poder Legislativo (até porque uma lei formal e estanque não seria capaz de acompanhar a dinâmica dos riscos nanotecnológicos). Isso parece ser um movimento importante que precisará ser observado, pois as estruturas regulatórias estão surgindo com a intervenção de diversos atores, muitos dos quais não-estatais e pertencentes a outros sistemas.

2. O MUNDO NANOTECNOLÓGICO E A APLICAÇÃO NO AGRONEGÓCIO

Existem muitas incógnitas em torno de nanotecnologias e nanoprodutos, tanto em termos de desempenho quanto de impacto no meio ambiente, economia e sociedade: O modo como as nanopartículas se comportam no meio ambiente é extremamente complexo e ainda não foram coletados dados experimentais sistemáticos para ajudar a compreender esse processo de forma abrangente. Esta é a conclusão de uma equipe do Instituto ETH de Zurique, na Suíça, depois de realizar uma grande revisão da literatura científica sobre o assunto. […] a equipe afirma que somente quando os cientistas adotarem uma abordagem mais padronizada será possível compreender os efeitos que as nanopartículas têm sobre o ambiente - incluindo os seres humanos. […]. De acordo com a equipe, mesmo os especialistas envolvidos nos estudos científicos acham difícil dizer exatamente o que acontece às nanopartículas uma vez que elas cheguem à água ou ao solo (SANI-KAST et al, 2017).

Existem diversas definições sobre nanotecnologia. Para este capítulo do livro se adota o conceito de nanotecnologia definido pelo Comitê Técnico 229, da ISO, que refere: o termo "nanotec-

nologia" representa) "compreensão e controle de matéria e processos em nanoescala se situam, tipicamente, mas não exclusivamente, abaixo de 100 nanômetros em uma ou mais dimensões, em que o aparecimento dos fenômenos dependentes de tamanho geralmente permite novas aplicações"; b) "utilizando as propriedades de materiais de nanoescala que diferem das propriedades de átomos, moléculas e matéria em massa individuais, para criar materiais, dispositivos e sistemas aprimorados que exploram essas novas propriedades" (ISO/TC 229, 2019). Esse conceito mostra que se trata de uma medida: o nanômetro, que equivale à bilionésima parte de um metro; já a segunda parte do conceito alerta para o surgimento de propriedades físico-químicas diferentes geradas a partir da manipulação da matéria nessa escala de tamanho. Aí surgem os riscos, pois as áreas exatas ainda não conseguiram compreender o surgimento dessas propriedades inovadoras e desconhecidas, especialmente a partir da interação com o corpo humano e o meio ambiente.

Apesar disso, o número de produtos que chegam ao mercado consumidor está em processo de crescimento. Em pesquisa na *Nanotechnology Products Database* (STATNANO, 2019) realizada no dia 22 de setembro de 2019, se encontraram os seguintes dados: 8.854 produtos diferentes com nanopartículas, produzidos por 2.289 empresas distribuídas por 60 países. Os produtos se encontram nos seguintes segmentos: agricultura; automotivo; construção; cosméticos; eletrônicos; aplicações ambientais; alimentos; aparelhos domésticos; medicina; petróleo; energias renováveis; esporte e *fitness* e têxteis.

No caso específico do setor agrícola, que se aplica diretamente ao agronegócio, nessa base de dados se observam as seguintes aplicações: criação animal; melhoramento e proteção vegetal; melhoria do solo; fertilizantes químicos; nutrientes para plantas e nanocompósitos de liberação controlada (STATNANO, 2019). Na área do agronegócio se vislumbra o desenvolvimento da chamada "nanotecnologia na agricultura de precisão", onde se encontram: nanossensores para saúde e condição do solo; liberação controlada de agroquí-

micos; detecção de agroquímicos; ampliação do tempo de prateleira de agroprodutos; regulagem do crescimento de plantas; retenção de nutrientes e água; entrega de nutrientes e água de forma seletiva e aumento da qualidade de saúde dos agroprodutos (MCTIC, 2019).

Essas variadas áreas de aplicação sinalizam os potenciais econômicos das nanotecnologias: seja a produção dos nanomateriais ou sua implementação em várias aplicações e mercados – são uma das maiores indústrias em crescimento no mundo. É um setor que vem se desenvolvendo rapidamente, avançando e crescendo nos últimos dez anos e deve crescer para US $ 125 bilhões até 2024 - aproximadamente o dobro do que é agora (em 2019). Os mercados em que os nanomateriais se expandem também estão crescendo, e novos mercados/aplicações surgem ano após ano (INVESTING IN THE NANOTECHNOLOGY MARKET, 2019). Se verifica que o crescimento do mercado e a oferta de produtos não é inibida pelo desconhecimento sobre os efeitos humanos e ambientais que as nanopartículas poderão provocar.

Por conta desse cenário, o documento *Guidance to Facilitate Decisions for Sustainable Nanotechnology* produzido pela Agência Norte Americana de Meio Ambiente, destina-se a oferecer um ponto de partida para avaliar a sustentabilidade dos nanoprodutos e fornece um resumo dos métodos existentes para avaliar vários aspectos da sustentabilidade, além disso, destaca os elementos críticos necessários para apoiar a tomada de decisão baseada na sustentabilidade. Ainda, os comentários recolhidos a partir deste relatório serão utilizados para aprimorar o trabalho, clarificação da abordagem e priorização de pesquisas futuras e, como a área da nanotecnologia e as abordagens do ciclo de vida estão mudando rapidamente, este documento deverá ser revisado e atualizado à medida que as informações adicionais estiverem disponíveis (EASON et al, 2011). Essa orientação para facilitar a tomada de decisões sustentáveis no cenário das nanotecnologias evidencia a necessidade de uma discussão sobre os riscos, que se fará na sequência.

3. OS RISCOS AMBIENTAIS E HUMANOS DAS NANOPARTÍCULAS

Quando se fala em risco, abre-se um panorama ainda pouco tratado pelo Direito, pois se está lidando com o futuro e com a probabilidade de ocorrência de um evento danoso: é a probabilidade de que um efeito adverso ocorra com as condições específicas de exposição a certa substância; já o "perigo" se refere a uma propriedade inerente a uma substância capaz de provocar um efeito adverso (BERTI; PORTO, 2016, p. 147). O "tempo do Direito" normalmente opera desde o passado, que orienta uma decisão no presente, abrindo espaço para uma conduta a partir dessa decisão.

O denominado "mundo das nanotecnologias" não tem o passado, pois é um conjunto de tecnologias, por isso "nanotecnologias", que opera desde a nanoescala, que se desenha desde o presente e poderá gerar – aí a "probabilidade" – efeitos (positivos e/ou negativos) no futuro. Vale dizer, não tem o tempo passado. Isso provoca uma inquietação no mundo do Direito, pois as suas normas são planejadas para resolver problemas ocorridos no passado. Nesse contexto, o jurídico tradicional e amplamente aceito na atualidade se mostra incapaz de resolver os problemas que ainda não existem, mas que poderão existir no futuro. Seria suficiente, nesse caso, aguardar a ocorrência de um dano, por ser caracterizada a probabilidade de sua ocorrência? A resposta que os autores exploram neste capítulo é negativa. Por isso, o ODS 12 – consumo e produção responsáveis – deverá nortear, como se verá mais adiante, estruturas e modelos autorregulatórios para tentar fazer frente a esse desafio da temporalidade do Direito.

O risco se relaciona à exposição a determinada partícula ou produto e o risco são as propriedades intrínsecas à partícula e produto. Pelo que se observa, existe uma dose de incerteza no domínio desses conceitos. Tal aspecto dificulta a estruturação de qualquer modelo de gestão do risco, segundo Wickson; Gillund; Myhr

(2010), existe uma distinção quantitativa entre "risco" (probabilidade calculada) e "incerteza" (probabilidade ainda não calculada. No risco se pode imaginar um possível impacto e calcular a probabilidade de ocorrência desse impacto, mesmo que isso ocorra ou não seja desconhecido. No caso da incerteza, se poderá imaginar um possível impacto, mas não se sabe a probabilidade de que isso ocorra. É possível calcular essa probabilidade, mas ainda não se tem conhecimento suficiente para fazê-lo.

A partir dessa divisão, Wickson, Gillund e Myhr (2010), dividem a incerteza em categorias qualitativas, quando se tem os seguintes níveis: a) indeterminação, quando existe uma incapacidade parcial para se calcular para se efetuar um cálculo sobre a incerteza: para sistemas complexos, abertos e interativos, é impossível incluir todos os fatores e interações relevantes nos cálculos. Portanto, o conhecimento é condicional e falível. O que se sabe sobre as nanotecnologias aplicadas ao agronegócio se encontra nesse nível. Se conhecem alguns dos riscos, mas ainda longe da integralidade; b) ambiguidade, quando se observam diversas maneiras de se enquadrar o cálculo da probabilidade da ocorrência do risco: aqui se podem enquadrar os impactos sobre os quais se está interessado e a maneira como se poderá abordá-los, abrindo-se diversas possibilidades de se interpretar e conhecer o cálculo sobre esses impactos; c) ignorância é um estágio da incerteza onde não se sabe o quê calcular: não existe possibilidade de se imaginar o impacto. Não se sabe como calcular a probabilidade do impacto do evento. As nanotecnologias em geral, e aquelas utilizadas no agronegócio se enquadram nas três categorias da incerteza. Existe uma parte em cada uma dessas categorias, o que torna o enquadramento regulatório das nanotecnologias algo complexo, a ser abordado de modo inter ou mesmo transdisciplinar.

O cenário da incerteza se verifica em pesquisas variadas, como se passa a analisar: segundo Alsami-Jones; Lynch (2015), os nanomateriais, uma vez liberados no corpo humano ou no ambiente, são extremamente difíceis de se encontrar novamente. Há mais de 20 anos, a literatura descreve possíveis mecanismos pelos quais os

nanomateriais artificiais interagem com entidades biológicas e as respostas toxicológicas que podem ser desencadeadas. Apesar de muita pesquisa desde então, a compreensão mecanicista permanece limitada. Aqui se tem as categorias da incerteza, que são confirmadas também pelo entendimento de Sadik et al (2016): a implementação da nanotecnologia na agricultura exige também o desenvolvimento de técnicas capazes de quantificar nanopartículas modificadas nas concentrações presentes em diferentes compartimentos ambientais. Os métodos atualmente disponíveis nem sempre são adequados para entender a dinâmica dos nanomateriais no ambiente, suas interações com organismos alvo e não-alvo ou a ocorrência de efeitos sinérgicos.

Na mesma linha vai Simonin et al (2018), que destacam: apesar do rápido aumento na diversidade e nas quantidades de nanomateriais produzidos por engenharia, os impactos desses contaminantes emergentes na estrutura e na função dos ecossistemas receberam pouca atenção dos ecologistas. Além disso, pouco se sabe sobre como os nanomateriais manufaturados podem interagir com a poluição de nutrientes na alteração da produtividade do ecossistema, apesar do reconhecimento de que a eutrofização (o aumento exagerado de algas, decorrentes da poluição e outras contribuições dos humanos, desequilibrando o meio ambiente) é a principal questão da qualidade da água nos ecossistemas de água doce em todo o mundo. Neste estudo, os autores deixaram duas perguntas principais: (1) Até que ponto as nanopartículas manufaturadas afetam a biomassa e a produtividade dos produtores primários nos ecossistemas de áreas úmidas? (2) Como esses impactos são mediados pela poluição por nutrientes? Aqui se tem claramente a incerteza, pois existe uma projeção dos riscos, mas também perguntas sem respostas.

Na Duke University, dos Estados Unidos da América, se encontra o *CEINT-Center for the environmental implications of NanoTechnology*, que estuda as interações ambientais das nanopartículas: nos últimos 10 anos, houve um aumento no uso de pequenas substâncias chamadas nanomateriais em agroquímicos, como pesticidas

e fungicidas. A ideia é fornecer mais proteção contra doenças e melhores rendimentos para as culturas, enquanto diminui a quantidade de toxinas pulverizadas nos campos agrícolas. Mas quando combinados com o escoamento de nutrientes de terras cultivadas fertilizadas e pastagens cheias de esterco, esses "nanopesticidas" também podem significar surtos de algas mais tóxicos para córregos, lagos e áreas úmidas próximas. Essas interações podem intensificar a proliferação de algas nocivas nas zonas úmidas.

Nanotubos de carbono e pequenas partículas minúsculas de prata, dióxido de titânio e outros metais já foram adicionados a centenas de produtos comerciais para produzir de tudo, desde eletrônicos mais rápidos e leves, tecidos autolimpantes e embalagens de alimentos mais inteligentes que podem monitorar a deterioração dos alimentos. Eles também são usados em fazendas para fertilizantes e pesticidas vegetais de liberação lenta ou controlada e entrega mais direcionada, e são eficazes em doses mais baixas que os produtos convencionais. Essas e outras aplicações geraram enorme interesse e investimento em nanomateriais. Os surtos de algas já afetam as águas poluídas em todo o mundo. A poluição por nitrogênio e fósforo chega às áreas úmidas e fluviais na forma de escoamento agrícola e águas residuais não tratadas.

Os nutrientes excessivos fazem com que as algas cresçam fora de controle, criando um espesso tapete de espuma verde ou lodo na superfície da água que impede a luz solar de alcançar outras plantas. Essas "flores" alimentadas por nutrientes acabam reduzindo os níveis de oxigênio ao ponto em que peixes e outros organismos não conseguem sobreviver, criando zonas mortas na água. Algumas flores de algas também liberam toxinas que podem deixar animais de estimação e pessoas que os engolem doentes. Não está claro como a exposição às nanopartículas altera o delicado equilíbrio entre plantas e algas, à medida que competem por nutrientes e outros recursos. Os resultados sugerem que nanopartículas e outros produtos químicos sintéticos à base de metal podem estar desempenhando um papel subestimado nas tendências globais de aumento da eutrofização (CEINT, 2018).

Esses resultados de pesquisas realizadas nas áreas exatas do conhecimento reforçam as três dimensões da incerteza e deveriam provocar um alerta para que se diminuísse o ritmo da produção a partir da nanoescala. Não se trata de concepções abstratas sobre o risco, mas de constatações científicas. É aqui que ingressa a questão relativa ao "tempo do Direito". Neste momento histórico, se deveriam projetar modelos jurídicos que tentassem lidar com o futuro e a probabilidade de danos futuros. Para tanto, no capítulo seguinte, se propõe um *SandBox*, estruturado no ODS 12, que busca o "consumo e produção responsáveis".

4. O "CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS" (ODS 12) COMO ELEMENTO SUBSTANCIAL PARA ESTRUTURAR UM *SANDBOX* REGULATÓRIO

Em setembro de 2015, 193 países da Cúpula das Nações Unidas adotaram o que ficou mundialmente conhecido como a *Agenda 2030*, um plano de ação com 17 objetivos globais, os - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - envolvendo diversos temas, como sustentabilidade, educação e direitos humanos - para serem desenvolvidos ao longo de 15 anos, para erradicar a pobreza, promover a paz e igualdade, alavancar o crescimento inclusivo e proteger o meio ambiente (BRASIL, 2016).

Os ODS e metas são integrados e indivisíveis, globais por natureza e universalmente aplicáveis, levando em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e respeitando as políticas e prioridades nacionais. As metas são definidas como ideais e globais, com cada governo definindo suas próprias metas nacionais, guiados pelo nível global de ambição, mas levando em conta as circunstâncias nacionais. Cada governo também vai decidir como essas metas ideais e globais devem ser incorporadas aos processos, nas políticas e estratégias nacionais de planejamento (BRASIL, 2016).

Nos documentos que versam sobre os ODS, o desenvolvimento sustentável é definido como o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazer as próprias necessidades. Assim, demanda um esforço conjunto para a construção de um futuro inclusivo, resiliente e sustentável para todas as pessoas e todo o planeta, e, para que seja alcançado é preciso que se harmonizem três elementos centrais: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente. Tratam-se de elementos interligados e fundamentais para o bem-estar dos indivíduos e das sociedades (BRASIL, 2016).

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal com mais liberdade, reconhecendo que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Governos, organizações internacionais, setor empresarial e outros atores não estatais e indivíduos devem contribuir para a mudança de consumo e produção não sustentáveis, inclusive via mobilização, de todas as fontes, de assistência financeira e técnica para fortalecer as capacidades científicas, tecnológicas e de inovação dos países em desenvolvimento para avançar rumo a padrões mais sustentáveis de consumo e produção (UNIC-RIO, 2015).

Dessa forma, os ODS definem as prioridades e aspirações de desenvolvimento sustentável global para 2030, e buscam mobilizar os esforços globais ao redor de uma série comum de objetivos e metas. Os ODS exigem uma ação mundial entre os governos, as organizações e a sociedade civil para acabar com a pobreza e criar uma vida com dignidade e oportunidades para todos considerando os limites do planeta. Diferentemente dos seus antecessores, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os ODS explicitamente convocam todas as organizações a utilizar sua criatividade e inovação para resolver os desafios de desenvolvimento sustentável. Podem ser compreendidos como uma oportunidade para que as soluções e

tecnologias empresariais sejam desenvolvidas e implementadas para tratar dos maiores desafios mundiais de desenvolvimento sustentável. Na medida em que os ODS formam a agenda global para o desenvolvimento da sociedade, eles permitirão que as organizações líderes demonstrem como os seus negócios ajudam no avanço do desenvolvimento sustentável, tanto minimizando os impactos negativos quanto maximizando os impactos positivos nas pessoas e no planeta (SDG COMPASS, 2016).

As organizações podem utilizar os ODS como um quadro global para moldar, conduzir, comunicar e relatar as suas estratégias, objetivos e atividades, permitindo que essas tirem proveito de uma escala de benefícios, tais como: a) identificação de oportunidades de negócios futuras; b) valorização da sustentabilidade corporativa; c) fortalecimento das relações com as partes interessadas e manutenção do ritmo com os desenvolvimentos da política; e d) investir em um ambiente propício aos negócios e utilização de uma linguagem comum e de uma finalidade compartilhada (SDG COMPASS, 2016). Aqui se observa que o cumprimento dos ODS não inibe o desenvolvimento econômico das organizações e do próprio país. Eles deverão atravessar as decisões que são tomadas sobre a utilização da nanoescala.

Quanto ao objetivo número 12, que trata de assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, que deverão estar presentes ao longo de todo o ciclo de vida dos produtos com nanotecnologia, de forma a ser o mais sustentável possível, influenciando os padrões de produção e as escolhas do mercado consumidor. Cabe lembrar da lição de Freitas (2012, p. 52): "Sustentabilidade é o princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar". (grifo nosso). Até 2020, espera-se alcançar o manejo ambientalmente saudável dos

produtos químicos[200] e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente. Ainda, até 2030, espera-se reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso. A ideia é incentivar as organizações, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios (BRASIL, 2016).

Como ensina Freitas (2012, p. 325-327), a sustentabilidade passa por uma ideia de consumo e produção diferentes dos que acontecem atualmente:

> Encorajar, nesse contexto, um novo ciclo de produção e de consumo afigura-se condição necessária para oferecer o bem-es-

200 Alguns dos principais guias de regulação sobre produtos químicos atualmente são o The *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals* (REACH), o *Toxical Substances Control Act*(TACs) e *Strategic Approach to International Chemicals Management* (SAICM). Ainda: "*[...] en la esfera económica, las corporaciones químicas, como productores de nano-materia prima presionan por normas comunes, ya que cada productor y exportador debe, eventualmente, ofrecer información técnica, lo que se facilita si es igual en todos los países. Los países han venido utilizando marcos legales aplicables a los químicos para tratar los nanomateriales. Ambos bloques, Estados Unidos y la Unión Europea, consideran que tales cuerpos legales son apropiados para tratar los nanomateriales. En los Estados Unidos el cuerpo reglamentario es la TSCA de la agencia EPA, y en la Unión Europea, el REACH. En algunos casos, se hacen ajustes específicos para los nanomateriales, pero no hay una normativa explícitamente diferente porque se considera que la general, aplicada a los químicos, es suficiente. Siendo así, ¿por qué se ha acelerado en los últimos años la discusión sobre regulación de las nanotecnologías? Hay, básicamente, dos razones. Una es la creciente información científica sobre potenciales riesgos a la salud y al medio ambiente de las nanopartículas manufacturadas; otra, es el incremento en la producción y comercio de productos que contienen nanopartículas. Ambas razones se entrelazan, una vez que los parámetros de protección pueden implicar barreras comerciales. El resultado es la incertidumbre en torno a si los criterios convencionales que se aplican a la regulación de los químicos son suficientes para tratar las nanopartículas o no*" (FOLADORI; INVERNIZZI, p. 10, 2016).

> tar duradouro a cerca de nove bilhões de seres humanos, em 2050. [...]. *A* sustentabilidade implica praticar a equidade com gerações futuras e, ao mesmo tempo, assegurar a equidade no presente, desafio inarredável de agir, de maneira intertemporalmente integrada, para erradicar as discriminações (inclusive de gênero), promover a reeducação alimentar, universalizar o consumo consciente, regularizar a ocupação segura do solo e garantir o acesso a trabalho decente.

A ONU, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil vem lançando uma série de glossários, um para cada ODS, com o objetivo de apresentar definições internacionalmente acordadas, bem como aquelas observadas como mais pertinentes à realidade brasileira, dos principais conceitos contidos na redação das 169 metas dos 17 ODS. Assim, esses glossários constituem importante ferramenta de apoio à compreensão integrada dos temas da Agenda 2030.

A internalização desses conceitos também é peça chave no exercício democrático de prestação de contas e responsabilização que a sociedade civil tem sobre seu governo e instituições de diversos setores. Em relação ao Objetivo n. 12, ele é subdividido em 8 objetivos mais específicos (ONU, 2019), listados a seguir:

> 12.1 Implementar o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com todos os países tomando medidas, e os países desenvolvidos assumindo a liderança, tendo em conta o desenvolvimento e as capacidades dos países em desenvolvimento;
> 12.2 Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais;
> 12.3 Até 2030, reduzir pela metade o desperdício de alimentos per capita mundial, em nível de varejo e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita;

> 12.4 Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente adequado dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionalmente acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente;
> 12.5 Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso;
> 12.6 Incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações sobre sustentabilidade em seu ciclo de relatórios;
> 12.7 Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais;
> 12.8 Até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza.

No tocante ao Objetivo n. 12 (ONU, 2019) o glossário apresenta algumas indicações para serem aplicadas na estruturação autorregulatória das nanotecnologias, entre elas principalmente as mencionadas nos itens 12.4, 12.5 e 12.6. Ou seja, até 2020, alcançar o manejo ambientalmente adequado dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionalmente acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente; Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso e incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações sobre sustentabilidade em seu ciclo de relatórios. Percebe-se claramente os aspectos de sustentabilidade permeando a produção, a questão de uma necessária preocupação com todo o ciclo de vida dos produtos e resíduos (o que, em

se tratando de produtos desenvolvidos com nanotecnologia abre um enorme leque de novas possibilidades de preocupação ambiental), bem como novas práticas empresariais, envolvendo sustentabilidade e informação (elementos essenciais também para o Direito (ainda que tradicionalmente não percebidos assim).

Em um ponto bastante relacionado às nanotecnologias, cabe ressaltar que os padrões para produtos estabelecem as características específicas de um produto, tais como seu tamanho, formato, desenho, funções e desempenho, ou a forma como é rotulado ou embalado antes de ser colocado à venda (ONU, 2019). Ocorre que, em certos casos, a forma como um produto é produzido pode afetar essas características, fazendo com que seja mais adequado estabelecer regulamentações e padrões técnicos referentes ao processo e métodos de produção de um produto, ao invés de suas características- o que é o caso específico dos produtos nanotecnológicos, em que a forma como são produzidos pode fazer uma total e severa diferença especialmente quanto aos seus riscos.

As questões relacionadas às metas deste ODS são essenciais para efetuar mudanças fundamentais na maneira em que nossa sociedade produz e consome bens e serviços. Se faz necessário que todos contribuam para modificar os atuais modos pouco sustentáveis de consumo e produção, e adotem medidas para fortalecer a capacidade científica, tecnológica e de inovação, com o objetivo de avançar para modos mais sustentáveis (ONU, 2019). Aqui se verifica um vasto campo voltado à utilização da nanotecnologia no agronegócio, envolvendo capacidade científica, tecnológica e inovação. Inovação também nas questões regulatórias, demonstrando que aqui está um novo campo também para o Direito.

O cenário das novidades e desafios trazidos pela Quarta Revolução Industrial encontra dificuldades de se enquadrar nas estruturas jurídico-normativas vigentes na atualidade. Por um lado, dada a tradição positivista, de viés legalista, ainda com forte presença na concepção do jurídico; por outro, dados os contornos inovadores

e inéditos das mudanças trazidas por essa Revolução. Assim, a escolha do momento adequado para regular as novidades e o modo de fazê-lo é o grande desafio, gerando incertezas, pois uma decisão temporal e substancialmente equivocada poderá bloquear o desenvolvimento científico-tecnológico, que parece ser uma conclusão inadequada (STERN, 2014).

Por conta disso, em uma era de inovação tecnológica constante, complexa e disruptiva, saber o QUÊ, QUANDO e COMO estruturar as intervenções regulatórias se tornou mais difícil. Os reguladores encontram-se numa situação em que acreditam que devem optar por uma ação imprudente (regulação sem fatos suficientes) ou paralisia (não fazer nada). Inevitavelmente, em tal caso, a cautela tende a superar o risco. Mas essa cautela funciona para reforçar o *status quo* e dificulta que as novas tecnologias cheguem ao mercado de maneira oportuna ou eficiente (FENWICK; KAAL; VERMEULEN, 2017). É um dilema importante que se apresenta, a ser enfrentado com cautela, mas imediatamente, pelo Direito. Vale dizer: também o Direito e aqueles que trabalham com ele deverão se inovar, ou seria, renovar?

Uma alternativa será a criação de leis e projetos normativos com traços proativos, dinâmicos e responsivos, orientados por três guias básicos: 1) intervenção regulatória orientada por dados; 2) uma abordagem baseada em princípios; 3) desenvolvimento e validação de testes regulatórios (teste de conformidade regulamentar) (FENWICK; KAAL; VERMEULEN, 2017). Os dados, sejam sobre aspectos positivos ou negativos, precisarão ser gerados. Aqui se tem a primeira tarefa de todos aqueles que trabalham com as tecnologias que estão em convergência. A perspectiva principiológica já está mais presente, na medida em que os princípios são considerados como uma espécie do gênero norma jurídica, se tem reconhecido neles uma carga deôntica importante, ultrapassando a sua concepção com mandados de otimização (ENGELMANN, 2001). Já o desenvolvimento de testes regulatórios, efetivamente é uma metodologia nova no Direito. Como as novas tecnologias ain-

da estão em estágios iniciais de desenvolvimento, mas com potencial de se alargar muito, o adequado seria propor modelos regulatórios provisórios e intencionalmente abertos e flexíveis, que pudessem ser testados em cenários reais, antes da sua vigência, e com possibilidade de rápidas adaptações ou modificações, quando da ocorrência de mudanças tecnológicas para as quais foram criadas.

O cruzamento dos três guias básicos estrutura a denominada "Ciência Regulatória", que tem as seguintes características: a) "pesquisa especulativa: abrange pesquisa acadêmica básica sobre assuntos que podem ter relevância regulatória, como toxicidade química ou risco ambiental", aqui se percebe um forte elemento interdisciplinar, pois a estrutura regulatória é construída com subsídios (dados) oriundos de outras áreas do conhecimento; b) "Desenvolvimento e validação de testes regulatórios: embora os riscos associados ao uso de certos produtos químicos possam ser identificados como resultado de pesquisas especulativas básicas, testes específicos precisam ser desenvolvidos e validados para que os produtos químicos possam ser avaliados quanto a riscos potenciais", o foco regulatório deverá estar preocupado com os riscos que as novas tecnologias poderão gerar ao ser humano e no meio ambiente; c) Teste de conformidade regulamentar: isso se refere à realização de testes de rastreamento pela indústria, embora muitas vezes em colaboração com vários serviços científicos, conforme especificado pelas autoridades reguladoras.

Aqui caberá a introdução de uma noção inovadora denominada: "*Sandbox* regulatória", a saber, um espaço real para testes regulatórios, conforme se verá a seguir; d) "Resolução de problemas investigativos: embora os resultados positivos dos testes de conformidade regulatória possam resultar em falha regulatória, pesquisas adicionais podem ser buscadas para identificar se os resultados são falsos ou se circunstâncias especiais sugerem que o resultado é irrelevante para a avaliação de risco". Aqui se tem mais uma alternativa interdisciplinar da Ciência Regulatória, pois as linhas normativas definidas poderão ser reconstruídas a partir do surgimento de novos dados e conhecimentos sobre riscos, que eram desconhecidos

até aquele momento; e) "Submissão regulatória: o estágio final da produção da Ciência Regulatória está relacionado à compilação do dossiê de informações para revisão regulatória e conclusão da avaliação de risco interna". Os dados e informações geradas com essas etapas servirão para que se possa fazer uma constante ressignificação do caminho percorrido, a partir de novos conhecimentos sobre a matéria examinada e regulada (IRWIN, 1997, p. 21).

Essas cinco categorias indicam a diversidade de atividades envolvidas na Ciência Regulatória dentro de um setor. Elas variam desde a pesquisa fundamental, passando por exercícios mais estreitamente 'técnicos', até a administração burocrática (que às vezes pode não ser mais do que 'caixa-marcante', mas também pode ser tecnicamente complexa e exigir julgamento de especialistas). Além disso, as categorias não são lineares (ou seja, elas não se enquadram necessariamente na ordem acima) nem são auto-contidas. Certamente, é provável que haja substancial cruzamento entre as categorias. Assim, a resolução de problemas investigativos pode exigir o que se chama de pesquisa básica. Da mesma forma, o trabalho nessa categoria pode envolver mais testes de conformidade regulatória ou negociação com autoridades reguladoras sobre a aplicabilidade de certos requisitos (IRWIN, 1997, p. 22).

Portanto, se deverá pensar em um "ambiente regulatório" (*regulatory environment*) para onde se possam canalizar os esforços e preocupações da sociedade global:

> [...] compreendendo tanto uma dimensão normativa (baseada em regras) quanto não-normativa (gerida tecnologicamente), servirá para estruturar investigações jurídicas relacionadas a esse fenômeno; e enfatizei a urgência de abrir tais investigações para que, em particular, possamos entender com mais clareza como os ideais do Estado de Direito e da legalidade podem ser aplicados a uma estratégia regulatória que se baseie não em regras, mas em aplicações, a fim de canalizar e orientar a conduta humana (BROWNSWORD, 2016, p. 100).

No "ambiente regulatório" se viabiliza o diálogo entre as fontes do Direito, onde os aspectos formais, que muitas vezes dificultam as alterações regulatórias, são substituídos por um conjunto de normas jurídicas preocupadas com a gestão do ambiente tecnológico, olhando com cuidado, por exemplo, para os riscos, que operam a partir da combinação entre os perigos e a exposição[201]. Neste "ambiente regulatório", será muito produtivo se o trabalho for compartilhado em forma de redes, por meio de base de dados para a consulta pública. Isto será fundamental para todos os atores envolvidos com as novas tecnologias. Com isto, se teria uma "governança regulatória pluralista" (*pluralistic regulatory governance*) (expressão de: SNIR; RAVID, 2015), onde se encaixam o diálogo entre as fontes do Direito e os diversos atores – públicos e privados – relacionados com as tecnologias convergentes, seja na pesquisa, na produção, na comercialização ou nas atividades de descarte ou reuso de materiais e resíduos.

No ambiente regulatório, se encontra um conjunto de atores não-governamentais, dentre os quais estão as organizações que trabalham com as tecnologias situadas no panorama da Quarta Re-

201 Segundo Brownsword (2016, p. 117) em "[...] um espaço regulatório que é tecnologicamente gerenciado, não há um livro de regras a ser consultado; a relação entre reguladores e regulados não é mais mediada por regras; as ações dos regulados não são mais guiadas por regras. Segue-se que o requisito de promulgação não é mais relevante? [...] para a orientação dos regulados - a promulgação não é mais relevante. No entanto, a promulgação e, por implicação, a transparência em relação ao uso proposto da gestão tecnológica para fins regulatórios públicos é extremamente relevante. O que importa em uma era de gestão tecnológica não é que as regras que resultam de um processo de 'elaboração de leis' sejam publicadas, mas que as propostas para o uso da gestão tecnológica sejam publicadas. O que importa não é tanto que os regulados saibam onde estão, mas que têm um aviso justo de que um uso particular do gerenciamento tecnológico pode ser feito para fins públicos e, concomitantemente, uma oportunidade justa de participar dos processos que determinarão se tal uso deve ser autorizado. Se isso estiver correto, então a 'promulgação' - não de regras, mas de usos propostos do gerenciamento tecnológico - continua sendo um ideal crítico. Deve haver abertura ao autorizar o uso do gerenciamento tecnológico, ao saber que ele está em operação e, possivelmente, ao saber como ele opera (caso contrário, pode haver dificuldades em decisões desafiadoras feitas pela tecnologia)."

volução Industrial: o poder regulatório é cada vez mais exercido por organizações não-governamentais autônomas. Embora não sejam de origem legislativa no sentido juridicamente aceito, o poder regulador afirmado passou a ser conformado dentro da estrutura de sistemas institucionalizados e autônomos que exercem funções de Estado fora do Estado. Ao mesmo tempo, o direito público tem procurado fazer valer uma medida de controle legislativo sobre os sistemas reguladores privados, especialmente aqueles que buscam impor um marco regulatório institucionalizado e harmonizado através das fronteiras.

Como se tratam de situações e possibilidades novas para a área do Direito, ou seja, expressões como: Ciência Regulatória e Ambiente Regulatório, também ingressa a possibilidade, dentro de testes de validação de estruturas regulatórias não provenientes do Poder Legislativo, que se trabalhe com o denominado: SandBox regulatória. Vale dizer: a organização de "[...] startups quanto empresas estabelecidas [que] implantem e testem novas ideias, produtos e modelos de negócios na área da Fintech (isto é, novas tecnologias destinam-se a tornar os serviços financeiros, desde empréstimos on-line a moedas digitais, mais eficientes). [...] A ideia por trás da SandBox é fornecer um espaço seguro para testar produtos e serviços inovadores sem ser forçada a cumprir o conjunto aplicável de regras e regulamentos (FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY, 2015). É o que defende, também, Bruno Feigelson (2018), quando sustenta:

> Para compreender a disrupção no campo do Direito ou, em outras palavras, o Direito Disruptivo, fundamental é observar que a expressão se refere aos reflexos jurídicos de um período de mudanças muito intensas nas sociedades. De modo que se a revolução industrial foi um marco para o fim do feudalismo e início da primeira era industrial, a criação da Internet é um marco do fim das primeiras eras industriais e início da era da informação ou da era industrial 4.0. Tais transformações impactam a sociedade humana em termos econômicos, sociais e

> até biopsicológicos e, por consequência, ensejam profundas reflexões em todas as áreas do Direito.

Para o Direito cabe um movimento inicial, ainda não bem resolvido: perceber que a Quarta Revolução Industrial já iniciou, onde as novidades emergem com velocidade e ineditismo sem precedentes e com probabilidade quase zero de que as estruturas jurídicas atuais possam dar conta de um modo adequado e célere.

Avançando a questão da regulação, será necessária a incorporação da metodologia que sustenta a Sandbox (ZETZSCHE et al, 2017), a saber, criar espaços onde se podem testar modelos regulatórios, organizados por meio da autorregulação, autorregulação regulada (ENGELMANN, 2018), em um efetivo cenário de Ciência Regulatória, buscando estruturar os elementos de um ambiente regulatório, onde se possa testar estruturas normativas diferentes, mas com foco na eficácia e na construção de espaços de laboratório jurídico, com elementos da realidade, onde se podem observar os pontos positivos e negativos de uma arquitetura normativa, antes de colocar em uma prática mais ampla na sociedade. Esse o caminho que o "novo" Direito deverá ter a coragem de estruturar e caminhar, ou simplesmente acreditar que o caminho se desenha no próprio caminhar.

Portanto, este capítulo apresenta alguns encaminhamentos parciais, ainda se dará continuidade à pesquisa, especialmente para a sua implantação em um SandBox, onde se possam observar os aspectos positivos e os negativos, possibilitando reflexões e revisões, antes que se possa pensar em sua implementação para grupos sociais maiores. Talvez aqui se tenha a principal contribuição até este momento na pesquisa: a tarefa da legislatura, especialmente em temas relacionados com as novas tecnologias, como as nanotecnologias, deverá trabalhar como uma "Ciência Regulatória", projetando um ambiente regulatório, onde o SandBox poderá ser um espaço de testes e correções, antes de se desenhar uma legislação de caráter cogente e de aplicação em todo o Brasil.

Vai nesse caminho o desenho do "diamante regulatório", que confirma os achados até o momento e trazidos para este capítulo do livro: existe uma tentativa de busca de padrões mínimos, que se situam justamente na regulação prescritiva; dissuasão/compliance; punição, por um lado, e a autorregulação; corregulação e as regulações por incentivos, pelo outro lado. Assim, as questões regulatórias começam a se desvincular de uma tradicional produção legislativo-estatal para uma produção mais normativa e a partir de atores e partes interessadas bem diversificadas.

5. CONCLUSÃO

As nanotecnologias são um excelente exemplo de inovação, que estão se desenvolvendo rapidamente sem uma estrutura regulatória específica e com falta de atenção suficiente à gestão de risco necessária e à preocupação em lidar com riscos presentes e futuros. Estima-se que a mão-de-obra e os mercados globais baseados em nanotecnologia dobrarão a cada três anos, e que tal inovação tecnológica terá enormes implicações econômicas até 2030. Se faz necessária a colaboração entre os pesquisadores e desenvolvedores de nanotecnologias, de forma a transformar a invenção em inovação, com a transferência de descobertas de nanotecnologia de laboratório para mercado, através de parcerias entre as diferentes áreas do conhecimento.

As nanotecnologias vêm sendo destacadas como uma área inovadora com inúmeros potenciais inclusive para contribuir positivamente para a busca da sustentabilidade e assim, atraem cada vez mais investimentos, mas, ao mesmo tempo, as dúvidas e incertezas acerca dos riscos nanotecnológicos permanecem.

Neste novo cenário mundial em que as novas tecnologias avançam rapidamente, o maior desafio para o Direito em relação às nanotecnologias é de como balancear os benefícios da produção em nanoescala sem sofrer os danos associados com a saúde humana e riscos ambientais advindos da prática dessa tecnologia.

Uma vez que o conhecimento disponível para definir todos os possíveis riscos associados aos nanomateriais ainda é pouco explorado, se torna imprescindível a gestão dos riscos para que as decisões possam projetar a redução deles. Observa-se que, ao que tudo indica, as nanotecnologias poderão causar mudanças dramáticas e radicais em todos os aspectos da vida humana, como já vêm ocorrendo.

Como Morin (2010, p.125) adverte, "é preciso saber que a ciência não tem a missão providencial de salvar a humanidade, porém, têm poderes absolutamente ambivalentes sobre o desenvolvimento futuro da humanidade", e papel do Direito também se encontra aqui. Possivelmente não se atinja a plenitude de respostas aos riscos nanotecnológicos, mas, devem-se buscar alternativas regulatórias, mesmo que os instrumentos sejam estranhos ao meio jurídico, pois estes meios podem ser os únicos aptos a gerenciar demandas nunca enfrentadas num cenário de risco.

Os ODS são essenciais para efetuar mudanças fundamentais na maneira em que nossa sociedade produz e consome bens e serviços, especialmente o ODS 12. Cada dia fica mais claro que é preciso que todos contribuam para modificar os atuais modos pouco sustentáveis de consumo e produção, e que sejam promovidas ações de modo a incrementar a capacidade científica, tecnológica e de inovação, em busca da sustentabilidade e, aqui, fica a abertura a um vasto campo voltado à utilização da nanotecnologia no agronegócio, envolvendo capacidade científica, tecnológica e inovação. Inovação também nas questões regulatórias.

O Direito precisa perceber que a Quarta Revolução Industrial está ocorrendo aqui e agora, com o surgimento de novidades com velocidade e ineditismo sem precedentes e que, não é mais possível, com as estruturas jurídicas atuais, dar conta de um modo adequado e célere às novas necessidades sociais decorrentes deste movimento.

Ao Direito cabe a compreensão de que é necessário que se reformule, andando por caminhos alternativos para construir novos cenários eis que a lei estanque, tradicional, fechada, não dará conta

da nova realidade dos riscos nanotecnológicos. O movimento dos saberes, da interconexão de conhecimento, da adoção de instrumentos normativos com diferentes origens, como a autorregulação e a corregulação, é uma alternativa para promover esta construção, e é aqui se insere a ideia da *SandBox.*

REFERÊNCIAS

ALSAMI-JONES, Eugenia; LYNCH, Iseult. How safe are nanomaterials? In: *Science*, v. 350, Issue 6259, p. 388-389, 23 Oct 2015.

BERTI, L. A.; PORTO, L. M. *Nanossegurança*: guia de boas práticas em nanotecnologia para fabricação e laboratórios. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Objetivos de desenvolvimento sustentável.* Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues-12fev2016.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

BROWNSWORD, Roger. Technological management and the Rule of Law. In: *Law, Innovation and Technology*, 8, 1, p. 100-140, 2016.

CEINT-Center for the environmental implications of NanoTechnology, Duke University. *Nanomaterials could mean more algae outbreaks for wetlands, waterways*. High tech metal particles may inadvertently take a toll on aquatic life, June 25, 2018. Disponível em: https://ceint.duke.edu/news-events/nanomaterials-could-mean-more-algae-outbreaks-wetlands-waterways. Acesso em 22 set. 2019.

EASON, Tarsha et al. *Guidance to facilitate decisions for sustainable nanotechnology*. Washington: Environmental Protection Agency, Sept. 2011. (EPA/600/R-11/107). Disponível em: <https://cfpub.epa.gov/ si/si_public_record_report.cfm?dirEntryId=238589>. Acesso em: 17 set. 2019.

ENGELMANN, Wilson. *Crítica ao positivismo jurídico*: princípios, regras e o conceito de Direito. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001.

ENGELMANN, Wilson. O "direito de ser informado" sobre as possibilidades e os riscos relacionados às nanotecnologias: o papel do engajamento público no delineamento de um (novo) direito/dever fundamental. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfang; COELHO, Alexandre Z. P. (Coord.). *Direito, inovação e tecnologia*. São Paulo: Saraiva, 2015.

ENGELMANN, Wilson. Nanotecnologias e Direitos Humanos. *Cadernos de Dereito Actual,* Universidad de Santiago de Compostela, Espanha, n. 9. Núm. Ordinário, 2018, p. 441-487.

FEIGELSON, Bruno. *Sandbox*: o futuro da regulação. 15/01/2018. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-e-novas-tecnologias/sandbox-o-futuro-da-regulacao-15012018#sdfootnote16sym. Acesso em 23 set. 2019.

FENWICK, Mark D.; KAAL, Wulf A.; and VERMEULEN, Erik P.M. Regulation Tomorrow: what happens when technology is faster than the Law? In: *American University Business Law Review*, v. 6, n. 3, 2017.

FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. *Regulatory Sandbox*. November 2015. Disponível em: http://www.ifashops.com/wp-content/uploads/2015/11/regulatory-sandbox.pdf. Acesso em 23 set. 2019.

FOLADORI, Guillermo; INVERNIZZI, Noela. La regulación de las nanotecnologías: una mirada desde las diferencias EUA-EU. *Vigilância Sanitária em Debate*: sociedade, ciência & tecnologia, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, nov. 2016. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/download/726/313>. Acesso em: 20 set. 2019.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

INVESTING IN THE NANOTECHNOLOGY MARKET, 04/07/2019. Disponível em: https://www.investinnano.com/news-1/investing-in-the-nanotechnology-market. Acesso em 23 set. 2019.

IRWIN, Alan et al. Regulatory Science - towards a sociological framework. *Futures*, 29, 1, p. 17-31, 1997.

ISO/TC 229. Disponível em: <http://www.iso.org/iso/iso_technical_committee?commid=381983> Acesso em 22 set. 2019.

MCTIC. *Nanotecnologia aplicada ao agronegócio*. Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/backend/galeria/arquivos/2018/04/16/NanotecnologiaNoAgronegocio.PDF. Acesso em 22 set. 2019.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Nações Unidas no Brasil (ONUBR). *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12:* assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Organização Haroldo Machado Filho. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-do-ods-12---consumo-e-producao-responsaveis.html>. Acesso em: 18 set. 2019.

SADIK et al. Nanotechnology in Agriculture which innovation potential does it have. In: *Frontiers in Environmental Science*.3 de março de 2016, v. 4, artigo 20 (18).Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/299344906. Acesso em: 22 set. 2019.

SANI-KAST, Nicole et al. A network perspective reveals decreasing material diversity in studies on nanoparticle interactions with dissolved organic matter. *Proceedings of the National Academy of*

Sciences of the United States of America, Washington, v. 114, n. 10,p. e1762, Mar. 2017. Disponível em: <http://www.pnas.org/content/114/10/E1756.full.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. Tradutor Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SIMONIN, Marie et al. Engineered nanoparticles interact with nutrients to intensify eutrophication in a wetland ecosystem experiment. In: *Ecological Applications*, v. 28, n. 6, 25 June 2018.

SNIR, Reut; RAVID, Gilad. Global nanotechnology regulatory governance from a network analysis perspective. In: *Regulation & Governance*, Wiley Publishing Asia Pty Ltd., 2015.

STATNANO. *Nanotechnology Products Databas*e. Disponível em: <https://product.statnano.com> Acesso em: 22 set. 2019.

STERN, Ariel Dora. *Innovation under regulatory uncertainty*: evidence from medical technology, Harvard University, 2014. Disponível em: <http://www.rotman.utoronto.ca/-/media/Files/Programs-and-Areas/Strategy/papers/JMP_Stern_Jan_2014.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019.

SDG COMPASS. *Diretrizes para implementação dos ODS na estratégia dos negócios.* [S.l.], 2016. Disponível em: <https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/04/SDG_Compass_Portuguese.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

UNIC-RIO. Centro de Informações das Nações Unidas para o Brasil. *Transformando nosso mundo:* a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

WICKSON, Fern; GILLUND, Frøydis; MYHR, Anne Ingeborg. Treating nanoparticles with precaution: recognizing qualitative uncertainty in scientific risk assessment. In: KJØLBERG, KamillaLein; WICKSON, Fern (Edits). *Nano Meets Macro*: social

perspectives on nanoscale and technologies. Norway: Pan Stanford Publishing, 2010, p. 445-468, chapter 18.

ZETZSCHE, Dirk A. et al. Regulating a revolution: from regulatory sandboxes to Smart Regulation. In: *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, v. 23, n. 1, 2017.

PENSANDO NAS GERAÇÕES FUTURAS: PADRÕES DE PRODUÇÃO E DE CONSUMO SUSTENTÁVEIS

Heitor Romero Marques

Graduado em Ciências pela Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (1976). Graduado em Pedagogia pela Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (1981). Graduado em Educação Moral e Cívica Exame de Suficiência pela Universidade Federal de Goiás (1971). Graduado em Ciências de Primeiro Grau Exame de Suficiência pela Universidade Federal de Goiás (1969). Especialista em Filosofia e História da Educação (1986) pela FUCMT. Mestre em Educação Formação de Professores pela Universidade Católica Dom Bosco (1996). Doutor em Desarrollo Local Y Planteamiento Territorial pela Universidad Complutense de Madrid (2004). Professor na Universidade Católica Dom Bosco, atuando em cursos de licenciatura e bacharelado, bem como na especialização lato sensu e Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Local em contexto de territorialidades, no qual foi coordenador no período de no período de primeiro de março de 2012 a sete de março de 2016. Membro efetivo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município de Campo Grande- MS. Líder do Grupo de Pesquisa: Economia criativa, aprendizagem e solidariedade ativa na dinâmica territorial. Membro do Grupo de Pesquisa da Universidad Politécnica Salesiana de Ecuador intitulado Estudio Multidisciplinar de la Influencia de a Creatividad y la Felicidad Corporativa en el Desarrollo Sostenible - Económico Social y Medioambiental de los Territorios. Membro do Grupo de Pesquisa ESCER - Estudando o Cerrado, liderado por Maria Corette Pasa da UFMT. Membro do Proyecto de Innovación Docente [Las humanidades, el patrimonio y las ciencias sociales como proceso de hibridación de innovación educativa y felicidad académica de la Universidad Don Bosco de El Salvador. E-mail: heiroma@ucdb.br

Karina Mendes Pinheiro

Doutora em Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos - Tecnologias Ambientais (2018) pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Foi pesquisadora visitante no National Soil Erosion Research Laboratory, ARS-USDA, Purdue University (2017). Mestre em produção vegetal- Manejo e conservação de agroecossistemas no Semiárido pela Universidade Federal Rural de Pernambuco- Unidade Acadêmica de Serra Talhada (2014). Graduada em Agronomia pela Universidade Estadual do Maranhão (2011). E-mail: kmendespinheiro@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo, como o título indica, aborda a questão da preocupação com as gerações futuras, em termos dos padrões de produção e de consumo sustentáveis, mediante revisão da literatura, como expressão da meta 12 da ONU[202] - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

A garantia de recursos naturais para futuras gerações depende da mudança de vida da sociedade atual. O conceito de sustentabilidade teve suas raízes no Relatório da Comissão Brundtland de 1987 das Nações Unidas *Nosso Futuro Comum* e diz respeito à garantia dos recursos disponíveis para atuais e futuras gerações.

A sustentabilidade é essencial em todas as áreas e em todas as dimensões, quais sejam econômica, social e ambiental, para evitar extinção de recursos biológicos, hídricos, minerais ou energéticos, visando propiciar a homeostase em termos duradouros. Os recursos naturais podem ser aproveitados das mais variadas formas, mas é necessário utilizar formas de prover as necessidades da sociedade de forma sustentável.

A demanda de consumo cresce diariamente, acompanhado da produção em larga escala. Mas, a sociedade atual já sente os reflexos da falta de controle ambiental. São danos como esgotamento e contaminação de solos, poluição do ar, além de escassez hídrica.

O Brasil, quinto maior país do mundo, em extensão territorial, apresenta a maior diversidade ambiental e maior reserva de água

202 1. erradicação da pobreza, 2. fome zero e agricultura sustentável, 3. saúde e bem-estar, 4. educação de qualidade, 5. igualdade de gênero, 6. água limpa e saneamento, 7. energia limpa e acessível, 8. trabalho decente e crescimento econômico, 9. inovação infraestrutura, 10. redução das desigualdades, 11. cidades e comunidades sustentáveis, 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, 13. ação contra a mudança global do clima, 14. vida na água, 15. vida terrestre, 16. paz, justiça e instituições eficazes, 17. parcerias e meios de implementação.

doce do mundo, no entanto, essas riquezas naturais estão ameaçadas. A falta ou até mesmo diminuição dos recursos naturais, traz inúmeros impactos negativos para as sociedades. A preservação, a exploração sustentável e a conservação do meio ambiente sem nenhuma dúvida devem fazer parte dos protocolos de todas as atividades produtivas e de consumo em todas as dimensões e em todos os lugares.

A preservação ambiental procura preservar os recursos naturais e manter a geração de renda para as comunidades locais, que na maioria das vezes apresentam afetados diretamente pela redução dos recursos e praticam e a economia de subsistência. O aumento da população mundial, leva ao aumento no consumo de água, o que também contribui para diminuição da disponibilidade dos recursos hídricos. Caso o consumo seja maior que a reposição natural, pode acarretar em escassez hídrica. O desenvolvimento econômico com consciência ambiental visa o consumo sem desperdício, sem uso excessivo dos recursos naturais, com mínimo de resíduos possíveis, sabendo-se que diversas estratégias auxiliam nesses objetivos, evitando a degradação ambiental.

A preservação dos ecossistemas é responsabilidade de todos pois, são diversos os serviços ecossistêmicos que os seres humanos obtêm de forma direta ou indireta dos ecossistemas, são essenciais para a sobrevivência humana e manutenção da vida na Terra. Entender a dependência dos seres humanos ao meio ambiente, permite um consumo equilibrado do ponto de vista social, ambiental e econômico, salientando-se que o conhecimento é a chave para a preservação ambiental.

2. CONSUMO SUSTENTÁVEL

O cuidado com o meio ambiente está nas atividades cotidianas, e deve ser praticado por toda a sociedade. O consumo sustentável, concilia o desenvolvimento econômico, preservação do meio

ambiente, responsabilidade social e o uso racional dos recursos da natureza.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2011), o consumo sustentável considera a utilização de bens e serviços que atendam às necessidades básicas, favorecendo melhor qualidade vida, ao mesmo tempo que reduzem o uso dos recursos naturais e materiais tóxicos, a geração de resíduos e a emissão de poluentes durante todo o ciclo de vida do produto ou serviço, sem afetar as necessidades das futuras gerações.

O consumo sustentável deve ser praticado por toda cadeia produtiva, dos produtores, aos consumidores, até o descarte final dos produtos, quando for o caso. Há uma expressão popular dita em Castelhano que afirma que *todo se queda a la basura*, cuja tradução dá entender que tudo em algum momento vai se transformar em lixo. Daí a extremada preocupação que todos devem ter com os resíduos sólidos, líquidos e gasosos, enquanto descarte do consumo humano.

Há em outra dimensão sérias preocupações com o futuro em termos da sustentabilidade, visto que: a) 1,3 bilhão de toneladas de comida são desperdiçadas diariamente, b) Se as pessoas usassem lâmpadas de baixo consumo, o mundo economizaria 120 bilhões de dólares anualmente, c) A população global deve chegar a 9,6 bilhões de pessoas até 2050; o equivalente a três planetas seriam necessários para prover os recursos naturais necessários para sustentar os estilos de vida atuais d) Mais de 1 bilhão de pessoas ainda não têm acesso à água potável (ONU, 2019).

A sociedade em geral deve adequar seus hábitos para maior proteção ao meio ambiente como: reduzir consumo de plásticos, separar lixo para reciclagem, economizar água, evitar desperdício de alimentos, além de cobrar providências dos governantes, em termos de políticas públicas eficazes e programas educacionais para conscientizar e incentivar o consumo sustentável, além de apoiar pesquisas voltadas ao desenvolvimento de tecnologias limpas, elaborar e re-

gularizar leis, normas e guias que promovam mudanças nos padrões de consumo e lançar editais para a compra de produtos sustentáveis, a exemplo do que já começa acontecer com as compras de alimentos de pequenos agricultores para a merenda escolar. As empresas devem levar em conta não apenas os aspectos econômicos, mas, também ambientais, antes, durante e após os processos de fabricação.

Uma estratégia que estimula o consumo sustentável, cada vez mais utilizada é o incentivo ao desenvolvimento local, por meio da realização de ações em territórios ou microrregiões que permitam a ativa participação do cidadão, promovendo inclusão social, fortalecimento da economia local, proteção ambiental e utilização racional dos recursos naturais e mobilização social.

O desenvolvimento local é sinônimo de autonomia, possibilita o aproveitamento econômico de acordo com as potencialidades de cada região, contribuindo para geração de renda para populações mais carentes, contribuindo para fixação das pessoas no campo. O agroturismo, agroextrativismo sustentável e produção orgânica, são exemplos de atividades agrícolas e sustentáveis, que geram renda em que determinadas comunidades locais podem aderir. Ou seja, trata-se da utilização das riquezas naturais de determinado local para produzir renda para a população local, com mais qualidade ao invés da quantidade.

Por outro lado é preciso lembrar que dentre os efeitos na diminuição da biodiversidade estão as alterações climáticas, maior incidência de pragas e doenças em lavouras, redução na produção de alimentos, extinção de espécies animais e vegetais, e mudanças na oferta da quantidade e qualidade de água, dentre outros (HUNTER, 2008), sem falar da maior ocorrência de erosões e assoreamento de corpos hídricos, seja pela eliminação ou redução de áreas ciliares, ou pela retirada de florestas e vegetação natural em geral (SOUZA *et al.*, 2017).

Como pode se depreender do acima exposto, a sustentabilidade deve ser entendida em sentido amplo em relação à ação humana

sobre a natureza em toda sua dimensão integralidade. Não obstante os distintos biomas que formam a Terra, o entendimento deve ser o de que tudo está interligado em redes biológicas e sociais.

3. PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL DE ALIMENTOS

Os diversos tipos de sistemas de cultivo de solo, modificam seus atributos, podendo ser favoráveis ou não à sua capacidade produtiva. Os efeitos produzidos no solo dependem da intensidade de revolvimento, maquinários e equipamentos utilizados, bem como manejo dos resíduos vegetais e das condições de umidade do solo quando preparado. A adoção de práticas agrícolas alternativas, orientadas pelo conhecimento em profundidade dos processos ecológicos que ocorrem nas áreas produtivas e nos contextos mais amplos dos quais elas fazem parte é a definição de sustentabilidade (GLIESSMAN, 2000).

Os sistemas de manejo agrícola conservacionistas, promovem aumento da matéria orgânica do solo, reduzem perdas de solo e água em terras usadas para fins agrícolas, sem reduzir a capacidade produtiva do solo, contribuindo para a qualidade ambiental e para a sustentabilidade em agroecossistemas (COSTA *et al.*, 2003).

A agricultura sustentável promove desenvolvimento e bem-estar no meio rural, assegura melhores condições de vida para a população e a utilização racional e ambientalmente correta dos recursos renováveis e não-renováveis (UZÊDA, 2004). O potencial agrícola de uma região deve ser observado pois, pode apresentar uma ótima forma de geração de renda. Os sistemas agroflorestais igualmente não devem desprezar as iniciativas locais de uma economia criativa mediante a produção alternativa de alimentos menos convencionais, com a produção segundo as regiões de cada país. Em tais circunstâncias devem igualmente serem observadas as regras e iniciativas de sustentabilidade.

4. ESTRATÉGIAS PARA REDUÇÃO DOS PADRÕES DE PRODUÇÃO E CONSUMO

Já existem diversas tecnologias que contribuem para redução nos padrões de consumo e produção. A nanotecnologia já tem aplicações em energia limpa, fabricação ecológica e vida sustentável. Os biocombustíveis, já podem ser encontrados nas maiorias dos postos de combustíveis, incluem etanol e biodiesel produzidos a partir de óleos e gorduras, bem como combustíveis sólidos feitos a partir de matérias-primas não alimentares, a exemplo do esterco, resíduos e algas.

As formas atuais de bioplásticos incluem PLA e PHA à base de amido. Como a quantidade de petróleo diminui a cada dia, muitos setores, como os de automóveis e eletrônicos, podem considerar os ecoplásticos como alternativas de baixo carbono. O monitoramento e a análise podem ajudar a aumentar a eficiência no consumo de energia, uso de água e fabricação ecológica. As empresas podem usar sensores para detectar falhas (como vazamentos nas redes de abastecimento de água) e modelagem preditiva para maximizar recursos (como sistemas de irrigação de precisão).

As energias limpas como, solar, eólica, os biodigestores são fontes inesgotáveis, com menor incidência de danos ao meio ambiente e já são uma realidade na maioria dos países do mundo. As cidades sustentáveis, são cidades que implementam políticas públicas sustentáveis que respeitam e preservam o meio ambiente.

5. CONCLUSÃO

O conhecimento é a principal ferramenta para auxiliar na redução do consumo. O Estado tem papel fundamental na conscientização e adesão da população por meio da elaboração e efetivação de políticas públicas com a finalidade de avançar no processo de desenvolvimento sustentável.

O consumo consciente traz benefícios para o meio ambiente e para a sociedade. Garante uma produção sustentável, protege o meio ambiente e garante os recursos naturais para as atuais e futuras gerações.

Importante entender que os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU devem ser implementados por todos os países até 2030, o que equivale dizer que deve ser de fato uma ação global e conjunta, ainda que se deve respeitar o princípio da autodeterminação dos povos.

Por fim é preciso que se compreenda que os referidos objetivos são interdependentes e por isso as medidas também devem ser integradas pois ao contrário serão feitos esforços com desperdício de energia e recursos.

REFERÊNCIAS

CONHEÇA OS NOVOS 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Disponível em https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/09/Portuguese-SDG-Icons-11.jpg Acesso em 10 de nov 2019.

COSTA, F.S.; ALBUQUERQUE, J. A.; BAYER, C.; FONTOURA, S. M. V.; WOBETO, C. Propriedades físicas de um latossolo Bruno afetada pelos sistemas de plantio direto e preparo convencional. *Revista Brasileira de Ciência do Solo*, Viçosa, v. 27, p.527-35, 2003.

GLIESSMAN, S. R. *Agroecologia*: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade – UFRGS, 2000.

HUNTER, P. The human impact on biological diversity. How species adapt to urban challenges sheds light on evolution and provides clues about conservation. *Embo Reports*. 2007 April. Vol. 8, n. 4. P. 316–318.doi: 10.1038/sj.embor.7400951.

MARQUES, Heitor Romero *et al*. *Metodologia da pesquisa e do trabalho científico*. 5.ed.rev.atual. Campo Grande: UCDB, 2017.

Ministério do Meio Ambiente. Disponível em https://www.mma.gov.br/ Acesso em 09 nov 2019.

ONU. *Transformando Nosso Mundo*: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável Disponível em https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/ Acesso em 10 nov 2019.

SOUZA V. F.C, BERTOL I, WOLSCHICK, N. H. Effects of soil management practices on water erosion under natural rainfall conditions on a Humic Dystrudepts. *Rev Bras Cienc Solo*. 2017;41:e0160443. https://doi.org/10.1590/18069657rbcs20160443.

UZÊDA, Mariella Camardelli (Org.). *O desafio da agricultura sustentável*. Alternativas variáveis para o Sul da Bahia. EDITUS - EDITORA DA UESC Universidade Estadual de Santa Cruz, Bahia, 2004.

O MOVIMENTO INTERNACIONAL '*FRIDAYS FOR FUTURE*' E O COMPROMISSO NACIONAL COM O OBJETIVO N. 13 DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Elisaide Trevisam

Doutora em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Professora Visitante Nacional no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

Jessé Cruciol Junior

Mestrando no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Juiz de Direito do Estado de Mato Grosso do Sul.

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente, especificamente quanto ao desenvolvimento sustentável e as mudanças climáticas globais já não é nova, havendo diversos documentos que tratam do tema em âmbito internacional. Recentemente, o Acordo de Paris reconheceu a gravidade do panorama de mudanças climáticas e estabeleceu metas de redução do impacto das atividades humanas que resultam no aumento da temperatura média global. Do mesmo modo, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em setembro de 2015, a 'Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável' por meio da qual fixou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especificados em metas, visando a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões – econômica, social e ambiental.

Em paralelo, verifica-se que a partir das ações da estudante sueca Greta Thunberg surgiu o movimento *Fridays For Future* (FFF), por meio do qual jovens estudantes protestam contra a inatividade, apatia e negação por parte de governos e outras instituições econômicas e políticas em relação às mudanças climáticas em nosso planeta.

Fazer uma reflexão, por intermédio desse movimento, do compromisso dos estados na implementação de políticas públicas que importem num modelo de desenvolvimento sustentável que combata mudanças climáticas, de modo a garantir a possibilidade de desenvolvimento pleno e digno da humanidade das futuras gerações, tendo como norte o objetivo 13 da Agenda 2030 é a escopo da presente pesquisa.

Em primeiro lugar, a pesquisa buscará analisar o direito ambiental no âmbito internacional no que se refere às mudanças climáticas e examinar o compromisso internacional dos Estados-partes relativo ao desenvolvimento sustentável sob a ótica da Agenda 2030, com ênfase no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 13.

Em um segundo momento, será apresentado o movimento *Fridays For Future* como ação de jovens exigindo o cumprimento dos compromissos estatais para o desenvolvimento sustentável como garantia da possibilidade de um futuro pleno e digno das futuras gerações.

Ao final, será traçado um panorama daquilo que o Brasil vem desenvolvendo, na qualidade de Estado-parte, diante do compromisso internacional assumido para combater mudanças climáticas em relação à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em particular, referente ao objetivo 13.

Partindo de um método dedutivo, a presente pesquisa será de caráter descritivo e exploratório e utilizará fontes bibliográficas e documentais na busca de atingir os resultados esperados.

2. AGENDA 2030: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA

O aceleramento do processo de evolução tecnológica, baseado no modelo extrativista, tem levantado questões importantes sobre o desenvolvimento e o crescimento econômico e seu impacto no meio ambiente. Conforme explica LUCENA, REIS e CAMPELLO (2018, p. 96):

> Com efeito, discussões se instauraram no tocante ao alcance jurídico do conceito do desenvolvimento sustentável, levando a crer que os princípios que abarcam o desenvolvimento sustentável são aqueles que envolvem integração entre o Estado, organizações e outros atores sociais relevantes, que buscam uma solução de conflitos visando harmonização entre valores fundamentais na sociedade.

Diante disso, as preocupações com o meio ambiente se tornam a cada dia mais necessárias pois, a cada momento a humanidade defronta-se "com toda uma série de problemas globais que estão danificando a biosfera e a vida humana de uma maneira alarmante, e que pode logo se tornar irreversível" (CAPRA, 2006, p. 23).

De acordo aos diversos documentos internacionais que tratam de desenvolvimento sustentável como, por exemplo, o relatório "Nosso Futuro Comum" (relatório Brundtland), a chamada "Agenda 21" adotada na "Cúpula da Terra" no Rio de Janeiro em 1992, o Protocolo de Quioto, os Objetivos do Milênio (ODMs), o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre muitos outros, verifica-se que, ao fim e ao cabo, se consubstanciam em um comprometimento dos países em nível internacional, junto ao sistema ONU. Para Edgar Morin (2003, p. 70):

> A conferência do Rio adotou uma declaração sobre as florestas, uma convenção sobre o clima e sobre a proteção da biodiversidade; elaborou o plano de ação 21 (século XXI) procurando fazer com que as Nações Unidas trabalhem para proteger a biosfera. Trata-se apenas de um começo. A deterioração da biosfera continua, a desertificação e o desmatamento tropical se aceleram, a diversidade biológica decresce.

Segundo o Relatório Brundtland, para preservação ambiental no presente e a garantia de preservação para as gerações futuras, há necessidade de uso dos recursos naturais de modo a "suprir as necessidades da geração presente sem afetar a possibilidade das gerações futuras de suprir as suas". Pode-se verificar que o Relatório avoca as dimensões ambiental, social, cultural e econômica da sustentabilidade. Desse modo, frente ao futuro da humanidade, como primeiro "dever do comportamento coletivo humano na idade da civilização técnica" poderosa no que diz respeito ao potencial de destruição, explica Hans Jonas (2006, p. 229) que:

> Esse futuro da humanidade inclui, obviamente, o futuro da natureza como sua condição sine qua non. Mas, mesmo independentemente desse fato, este último constitui uma responsabilidade metafísica, na medida em que o homem se tornou perigoso não só para si, mas para toda a biosfera.

Nessa mesma linha, Capra (2006, p. 231) esclarece que se reconectar, com o que pode ser chamado de teia da vida, é o mesmo que educar comunidades sustentáveis "nas quais podemos satisfazer nossas aspirações e nossas necessidades sem diminuir as chances das gerações futuras" e, para tanto, é necessário ser ecologicamente alfabetizado para revitalizar as comunidades educativas, comerciais, administrativas e políticas.

Em 2015, partindo do reconhecimento internacional da importância do modelo desenvolvimento sustentável das nações, a co-

munidade internacional concretizou a instituição da Agenda 2030 como iniciativa de avançar nas dimensões social, econômica e ambiental. A Agenda foi estabelecida de acordo com a experiência realizada com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que ficaram vigentes de 2000 a 2016. Avançando em vários sentidos, a Agenda endossa objetivos integrados entre si para serem alcançados até 2030 com a proposta de um plano de ação para pessoas, para o planeta e para a prosperidade (ONU, 2015, p. 1).

Trata-se de uma Agenda universal e transformadora baseada no respeito aos direitos humanos que incentiva os Estados-partes a tomarem medidas urgentes e eficazes com intuito de efetivar um mundo desenvolvido com sustentabilidade. Os princípios que balizam a Agenda 2030 são a universalidade, a integração, a indivisibilidade, a inclusão e as parcerias a fim de mobilizar e "compartilhar conhecimento, experiência, tecnologia e recursos financeiros com o propósito de contribuir para a concretização dos objetivos de desenvolvimento sustentável em todos os países" (ONU).

A Agenda 2030 é, assim, um plano de ação internacional, voltada para a concretização de 17 objetivos e 169 metas voltado para o desenvolvimento sustentável entre 2016 e 2030. Tem como signatários 193 países, das quais o Brasil também faz parte. Coadunando com a ideia de Edgar Morin (2013, p. 280) de que "é preciso enxergar as mudanças climáticas sob o ângulo da mundialização (consequências demográficas, sociais, políticas) e, simultaneamente, sob o ângulo da regionalização (seca em um lugar, excesso de chuva no outro)", a Agenda irá tratar, também, do problema relacionado às mudanças climáticas, cuja temática é o núcleo da presente pesquisa, no Objetivo 13:

> Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;
> 13.1 Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países;

> 13.2 Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais;
> 13.3 Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima; [...]

Pode-se observar que o Objetivo n. 13 aborda a ação global para a mudança climática, incentivando os países que implementem e coordenem políticas para combater as mudanças climáticas. Para se atingir um patamar adequado de desenvolvimento sustentável é indispensável, entre diversas outras facetas, que o modelo econômico, de negócio e de consumo seja moldado de forma a não agredir, ou agredir o mínimo possível, os fatores que controlam o clima global. Sendo o clima indispensável para manutenção do ambiente e, portanto, da vida humana, a atenção para com ele – mais especificamente para não alterá-lo significativamente por ação humana – é do mesmo modo indispensável. Diante dessa importância apresentada, o Objetivo n. 13 exige ações concretas para controlar, minimizar ou lidar com os efeitos da mudança climática global.

Nessa mesma linha, visões diferenciadas do direito, da sociedade e da ecologia aparecem como forma de repensar o estado atual das coisas e propor mudanças com vistas a integrar o homem e suas instituições ao meio ambiente, protegendo a rede da vida como um todo não só para o presente, mas também para o futuro. Sabendo-se que a ação humana deu causa ao aceleramento sem precedente das mudanças climáticas também se conclui que apenas o ser humano pode alterar, reverter ou amenizar esse processo (HARARI, 2017), mudando sua conduta, suas escolhas econômicas, ambientais e sociais, o que exige que assim o queiram por acreditar que esse é o melhor para o presente e o futuro da humanidade. Com isso, é preciso, como consta do preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, reafirmar a "fé" nos direitos humanos, nesse caso especificamente no direito humano básico e condicionante relativo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a um modelo de

desenvolvimento sustentável que possa garantir um futuro digno à atual e às futuras gerações.

Para que essa garantia seja concretizada, ao lado das ações políticas (em sentido amplo) concretas, há também a participação da sociedade civil enquanto instância de pressão/reivindicação em prol de seus próprios interesses enquanto sociedade e humanidade. Surgem, assim, movimentos sociais em diversas partes do globo atuando de modo a forçar a efetiva atuação dos entes estatais, internacionais e atores privados (como multinacionais e ONGs) para implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável e o combate às mudanças climáticas. Sobre isso, em particular, o movimento *Fridays For Future* (FFF), será apresentado no próximo tópico.

3. O MOVIMENTO *FRIDAYS FOR FUTURE*

O Movimento *Fridays For Future* (FFF) iniciado em meados de 2018, tomou proporções globais[203], levantando reflexões sobre o papel dos estados no cumprimento dos compromissos internacionais para o combate às mudanças climáticas e a preocupação desses jovens com o futuro, que lhes é incerto nesse contexto.

O Movimento *Fridays For Future* teve início em agosto de 2018 na Suécia, mais precisamente por ação da estudante Greta Thunberg, então com 15 anos de idade. Greta, durante três semanas, ao invés de assistir às aulas, sentou-se à frente do parlamento sueco em protesto contra a ausência de ação face às mudanças climáticas. Em 8 de setembro de 2018 Greta decidiu continuar a sua "greve" estudantil todas as sextas-feiras até que os políticos suecos providenciassem medidas adequadas visando que o aumento da temperatura

203 Segundo o site em inglês da mídia alemã Deutsche Welle, para o dia 15/03/2019 ações foram programadas em 2.052 cidades em 123 países. Disponível em: https://www.dw.com/en/fridays-for-future-students-hold-international-climate-change-protests/a-47927393. Acesso: 02 Abr. 2019.

da terra fique bem abaixo dos 2 graus Celsius até o fim deste século, em linha com o Acordo de Paris[204].

Desde então, a ação inicialmente solitária da jovem Greta ganhou adeptos em seu país, em outros locais da Europa e, finalmente, em muitas outras partes do mundo. A ação de Greta deu início à protestos em massa de jovens estudantes mundo afora, exigindo maior comprometimento dos adultos detentores do poder de decisão para com o combate às mudanças climáticas.

Apresentando-se como instrumento para a efetivação dos compromissos assumidos internacionalmente para um desenvolvimento sustentável que combate as mudanças climáticas, em conformidade com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 13 da Agenda 2030 e do Acordo de Paris, o movimento caracteriza uma tomada de posição dos jovens em prol de seu próprio futuro e é dirigido aos que hoje tomam as decisões de cunho econômico-ambiental que os afetam.

A forma de ação e a estratégia de pressão escolhida (protestos e falta às aulas às sextas-feiras) demonstra não só organização, mas bom nível de maturação em relação à educação ambiental. Esclarece-se que o movimento demonstra a insatisfação com as medidas tomadas efetivamente para combater as mudanças climáticas, indicando que são insuficientes ou que ainda há apatia e negação por parte de atores estatais e econômicos, e funciona como uma nova postura de agentes sociais frente aos compromissos assumidos na ordem internacional, caracterizada pela organização estratégica de jovens para pressionar e exigir, faltando às aulas às sextas-feiras como ato simbólico de resistência.

No mais, e de um modo geral, de acordo com o que trata HARARI (2017), no sentido que o ser humano (*homo sapien*s) é criador de sua própria realidade (conforme citado no tópico precedente), alterando significativamente o mundo à sua volta devido ao trabalho

204 Disponível em https://www.fridaysforfuture.org/about. Acesso: 17 Mar. 2019.

em conjunto (cooperativo) e sua capacidade de atuar por obras de sua própria mente (lidando não apenas com necessidades físicas básicas como alimento, água, luz do sol, etc) é que se põe a questão norteadora deste trabalho, verificando-se que a atitude criadora e transformadora da realidade do ser humano levou, factualmente, a um modelo de desenvolvimento prejudicial à manutenção da qualidade de vida na terra (que é seu ambiente fechado, ao menos até agora).

Não obstante, somente o próprio *homo sapiens* tem a capacidade de trabalhar, do mesmo modo unido, para mudar esse seu modo próprio de desenvolvimento. Com isso, a mesma capacidade cooperativa que criou o modo de vida poluidor é a única força palpável capaz de impor uma mudança significativa nos rumos da humanidade, de modo a preservar o ambiente para as futuras gerações. Daí a importância não só de políticas, mas também de movimentos da sociedade civil, trazendo fatos, pesquisas e levantando polêmicas, de modo a esclarecer a opinião pública e conscientizar a população em diferentes níveis, a par e paralelamente à educação formal e à mídia profissional. Conforme considerações de ALKIMIM e PAULA JUNIOR (2018, p. 390):

> O jovem constitui a célula da sociedade capaz de transformar a sociedade e definir as projeções para o futuro, cujo jovem moderno nasceu no berço da informática e da robótica, o que permite acesso às informações globais e também estreitamento de relações para interações e troca de informações e vivências, e isso possibilita um diálogo franco e aberto com as questões e problemas do mundo, em especial, no que se refere à preservação da espécie e da sustentabilidade global.

Sendo assim, essa tomada de posição dos jovens em favor do seu próprio futuro e dos que ainda virão é bastante simbólica, quiçá sintomática, considerando o estado atual do clima e as previsões científicas correlatas, apresentando-se como exemplo de solidarie-

dade dos jovens diante das considerações de condições para o seu futuro. Pode-se afirmar então, que o próprio modelo econômico e social de desenvolvimento sustentável é de tão grande importância, principalmente para as gerações futuras (que sofrerão ainda mais os efeitos das mudanças climáticas), que pode ser visto de fato com um direito dos jovens.

Quanto a isso, aliás, no Brasil o Estatuto da Juventude (Lei n. 12.852/2013) dispõe sobre o direito à sustentabilidade e ao meio ambiente em seu artigo 34, assegurando ao jovem o "direito à sustentabilidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida", devendo o poder público considerar:

> I - o estímulo e o fortalecimento de organizações, movimentos, redes e outros coletivos de juventude que atuem no âmbito das questões ambientais e em prol do desenvolvimento sustentável;
> II - o incentivo à participação dos jovens na elaboração das políticas públicas de meio ambiente;
> III - a criação de programas de educação ambiental destinados aos jovens; e
> IV - o incentivo à participação dos jovens em projetos de geração de trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável nos âmbitos rural e urbano.

Ou seja, o Brasil, de forma legal, já reconheceu aos jovens o direito a um modelo econômico e social sustentável de modo que se deve criar condições para tanto, inclusive, para que os jovens conheçam esse direito e saibam de sua importância e implicações. Com isso, é esperado que eles se posicionem e cobrem a sustentabilidade das condições para o seu futuro de forma organizada, tal qual no caso do movimento aqui retratado.

Conclui-se desse modo que, o movimento *Fridays For Future* espelha, de forma global, a reivindicação do direito funda-

mental dos jovens de buscar a preservação do meio ambiente e das condições climáticas para si e para as futuras gerações, cumprindo com o dever de solidariedade frente a todos os seres da natureza. Por outro lado, força o Estado a cumprir com seu dever de estabelecer políticas públicas que incorporem plenamente a dimensão ambiental buscando implementar o compromisso firmado com a Agenda 2030.

4. BRASIL: COMPROMISSO COM O OBJETIVO N. 13 DA AGENDA 2030

Compromissado com a Agenda 2030, o Brasil se compromete com a comunidade internacional em contribuir para alcançar os desafios propostos durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral das Nações Unidas. Fazendo parte do plano de ação para erradicação da pobreza em todas as formas e dimensões, além do esforço para contribuir com todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela Agenda, se compromete, em especial, com o Objetivo n. 13, tema deste trabalho. Passa-se, assim, a analisar o que de concreto foi feito pelo Estado brasileiro até aqui para combater as mudanças climáticas causadas pelo homem e, com isso, indo ao encontro do que preconiza o Objetivo n. 13.

Com a promulgação da Lei Federal n. 12.187 de 2009, que instituiu a Política Nacional Sobre Mudança do Clima estabelecendo objetivos, diretrizes e instrumentos para atuação nessa seara, oficializa-se o compromisso do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa, além de buscar garantir que o desenvolvimento econômico e social sejam sustentáveis e possam contribuir com a proteção climática global.

O Decreto n. 7.390 de 2010, por sua vez, regulamenta a Política Nacional Sobre Mudança do Clima, estabelecendo o desenvolvimento de planos setoriais de mitigação e adequação nos âmbitos

local, regional e nacional no intuito de amoldar-se com o desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais de modo sustentável, conforme exige a necessidade global.

O Decreto n. 8.892 de 2016 criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[205], da Secretaria de Governo da Presidência da República, com o intuito de "internalizar, 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" (Artigo 1º). Trata-se de uma instância colegiada paritária, de natureza consultiva, para a articulação, a mobilização e o diálogo com os entes federativos e a sociedade civil.

Ainda em nível interno, a Câmara Municipal de São Paulo (SP), por meio da Lei n. 16.817 de fevereiro de 2018, adotou a Agenda 2030 como orientação de políticas públicas no âmbito municipal, instituindo um programa com padrões sustentáveis de aplicação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e autorizando a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável.

Já avançando para além do caráter normativo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou o caderno Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 13, que trata de "tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos". Aqui, fez-se compreensiva análise de dados demonstrando a evolução da situação climática no Brasil, incluindo dados de eventos climáticos extremos, emissões de gases de efeito estufa (GEE), matriz energética, medidas legislativas respectivas e sua implementação e sua adequação às metas do Objetivo n. 13[206].

205 A Portaria n. 81 de 2017 aprovou o Regimento Interno da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

206 Para maiores informações, consultar: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191014_cadernos_ODS_objetivo_13.pdf.

Já o documento "Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável - Síntese II", do ano de 2018[207][208], produzido pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030, apesar de apontar pontos que precisam ser implementados e melhorados, ressalta como avanços no Brasil os seguintes:

> Em relação aos avanços, destacamos os resultados expressivos de adesão de propriedades rurais ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), também previsto no Código Florestal; a criação do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), que oferece caminhos para alcançar a meta de restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares até 2030; e o lançamento da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) que visa aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira.

No âmbito do Poder Judiciário, o "Pacto pela Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e no Ministério Público" foi firmado entre os Conselhos Nacionais de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CNMP) e a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do qual há o comprometimento à conjugação de esforços para internalizar, difundir e auxiliar o processo de implementação da Agenda 2030, entre outros pontos [209].

---

207 Disponível em https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2018/07/relatorio-sicc81ntese_final_download.pdf. Acesso: 23 Dez. 2019.

208 De outro lado, o Relatório de 2019 apresenta várias críticas às posturas contrárias às medidas contra as mudanças climáticas provenientes do governo brasileiro no último ano. Maiores informações disponíveis em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/09/relatorio_luz_portugues_19_final_v2_download.pdf. Acesso: 23 Dez. 2019.

209 Outrossim, o Conselho Nacional de Justiça chegou a elaborar Proposta de Indicadores da Agenda 2030 para o Poder Judiciário. Maiores informações disponíveis em: //www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/df16d3f36b0278af465368355a01329d.pdf.

No XII Encontro Nacional do Poder Judiciário realizado em Foz do Iguaçu/PR em 03 de dezembro de 2018, o Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Dias Toffoli, destacou a importância de incluir no planejamento do Poder Judiciário para 2020, as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030[210]. Do mesmo modo, durante a IV Edição do Fórum Nacional de Administração e Gestão Estratégica (FONAGE) realizado pela Associação de Juízes Federais do Brasil (Ajufe) em Vitória, entre os dias 2 e 4 de setembro, os ODS e a integração das diretrizes do Poder Judiciário aos seus indicadores e metas ocupou tema central.

Como exemplo de ação local, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, por intermédio de seu Núcleo Socioambiental e da escola Judicial (EJUD), realizou em novembro de 2019 o III Seminário Sul-Mato-Grossense de Gestão Socioambiental do Poder Judiciário, tendo como um de seus objetivos declarados debater os ODS e cumprir a Agenda 2030.

Em conclusão, a par da necessidade de continuar e aprofundar as medidas concretas contra as mudanças climáticas, é certo que várias medidas já foram efetivamente implementadas em todos os âmbitos federativos brasileiros, ressaltando-se, portanto, que o Brasil, longe de ser o protagonista nessa empreitada de cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, apresenta diversas iniciativas tendentes a adequar a realidade de órgãos e instituições para implementação do Objetivo n. 13 da Agenda 2030, advindas não só do poder executivo, mas também do legislativo e do judiciário.

5. CONCLUSÃO

A Agenda 2030 da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável representam um compromisso sério com a mudança do modelo de desenvolvimento econômico, atentando-se também para

210 Disponível em https://www.cnj.jus.br/agenda2030/. Acesso: 23 Dez. 2019.

os caracteres social e ambiental, de modo a comprometer os países, governos e sociedade civil.

As mudanças climáticas são uma preocupação crescente dado os significativos efeitos que terão sobre o ambiente e as espécies, inclusive a humana. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 13 tem o fim de comprometer os países com ações concretas para mitigar as mudanças climáticas, além de prepará-los para os efeitos já inevitáveis para a atual e futuras gerações.

A importância da consciência ambiental e participação social é inarredável, principalmente no que concerne aos jovens, que sofrerão muito mais os efeitos das mudanças climáticas. Assim, presente qualidade na educação e no despertar e cultivar da consciência ambiental, surgem movimentos como o *Fridays For Future* (FFF) por meio do qual os jovens se organizam, protestam e pressionam por meio de ações concretas, preocupados com as mudanças climáticas e seus efeitos. O fato de jovens serem os protagonistas desses movimentos é bastante simbólico de seu lugar no mundo e de sua expectativa sobre o futuro.

Por fim, no caso brasileiro, onde o movimento *Fridays For Future* também já chegou, pode-se ver que a despeito de não poder perder de vista que ainda há muito o que fazer, algumas medidas legais e regulamentares já foram implementadas nesse sentido, tanto quanto que, mesmo antes não ligados diretamente ao cumprimento de medidas executivas, como o Poder Judiciário, vem se juntando a essa causa e trazendo iniciativas com vistas ao cumprimento da Agenda 2030 e, com isso, também das demandas dos jovens como aqueles engajados no movimento *Fridays For Future*.

REFERÊNCIAS

ALKIMIM, Maria Aparecida; PAULA JÚNIOR, Antonio de. Sustentabilidade global e o protagonismo juvenil à luz da encíclica laudato sí e da Carta da Terra. In: CAMPELLO, Lívia Gaigher

Bósio; SOUZA, Maria Claudia Antunes de; SANTIAGO, Mariana Ribeiro (Coord.). *Meio Ambiente e Desenvolvimento*: Os 25 anos da Declaração do Rio de 1992. 1. ed. São Paulo: IDHG, 2018, p. 388-407.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. Tradução Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. tradução Paulo Geiger. 1. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2018.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens*: Uma breve história da humanidade. Tradução Janaína Marcoantonio. 25. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade*. Rio de Janeiro: PUC, 2006.

LUCENA, Micaella C.; REIS, João Henrique S.; CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. O princípio 4 da declaração do Rio-92: integração e desenvolvimento sustentável. In: CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; SOUZA, Maria Claudia Antunes de; SANTIAGO, Mariana Ribeiro (Coord.). *Meio Ambiente e Desenvolvimento*: Os 25 anos da Declaração do Rio de 1992. 1. ed. São Paulo: IDHG, 2018, p. 88-107.

MORIN, Edgar. *A via para o futuro da humanidade*. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. *Terra pátria*. Trad. de Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso: 02 Abr. 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do trabalho científico*: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ODS 14: REFLEXÕES SOBRE A VIDA NA ÁGUA E SUA PROTEÇÃO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Lívia Gaigher Bósio Campello

Pós-Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Doutora em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestre em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito (FADIR/UFMS). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGD/UFMS). Coordenadora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (UFMS/CNPq). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (Fundect/MS). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEDI) desde 2005. Filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) desde 2011. Membro do Conselho Deliberativo do CNPq (2013-2014).

Patrícia Estolano Francelino

Graduada em Medicina Veterinária pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Sinop - MT, Brasil. Inscrita no Conselho Regional de Medicina Veterinária do estado de Mato Grosso do Sul. Acadêmica de Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande - MS, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" - (CNPq), Campo Grande - MS, Brasil. Residente em Zoonoses e Saúde Pública pelo Programa de Residência em Saúde em Medicina Veterinária (UFMS), Campo Grande - MS, Brasil.

1. INTRODUÇÃO

A humanidade caminha, hodiernamente, pelo percurso do desenvolvimento sustentável global em busca de soluções para as emergentes necessidades instaladas mediante as ações humanas sobre o meio

ambiente. E um dos trilhos que guiam as ações marcadas pela sustentabilidade é a Agenda 2030, que instaura em seu corpo os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a serem cumpridos de modo global.

Os objetivos globais são universais e possuem como finalidade "concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas." (ONU, 2015). Tais metas são indissociáveis e buscam também pelo equilíbrio dos pilares econômico, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, dando continuidade ao triunfo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

E entre as atuais preocupações latentes encontram-se a rota dos dejetos domésticos e industriais, resíduos nucleares, plásticos e microplásticos dados pelos seres humanos, que por sua vez, fazem das águas o destino final dos materiais descartados, frutos do consumo. A vida na água clama por socorro. Rios, mares e oceanos com toda sua universalidade de vida em fauna e flora situam-se em uma constante opugnação proveniente da ação humana.

Em prol da marcha contrária ao consumismo insustentável, a Conferência sobre os Oceanos impulsionou apoio à implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 14 da Agenda 2030, instaurando o compromisso da participação integral da sociedade civil e de governos dos países interessados.

Sendo assim, um dos principais propósitos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 14 encontra-se disposto em frear os impactos da atuação humana negativa sobre o planeta e sua vida nas águas, que culminaram em "efeitos colaterais da mudança climática no oceano, incluindo o aumento das temperaturas do oceano, acidificação oceânica e costeira, desoxigenação, aumento do nível do mar diminuição da área de cobertura do gelo polar, erosão das costas e fenômenos climáticos extremos" (ONU, 2015).

Ante o exposto, o presente artigo tem por finalidade destacar os compromissos inerentes ao Objetivo de Desenvolvimento

Sustentável n. 14, exaltando a importância da vida marinha para humanidade e como as ações, omissões humanas e o consumismo insustentável impactam negativamente a conservação dos oceanos, mares e recursos marinhos. Por fim, será acentuado, também, como o Brasil por meio de mecanismos legislativos compromete-se em assegurar o êxito do ODS n. 14 para que a vida nas águas sejam protegidas e conservadas às presentes e futuras gerações.

2. A IMPORTÂNCIA DA VIDA MARINHA E O ODS N. 14

A zona costeira brasileira possui como área aproximadamente 514 mil km², dos quais 324 mil km² correspondem ao território dos Municípios costeiros distribuídos em 17 Estados do país (BRASIL, 2017). Constituída por diversos ambientes com características geomorfológicas e geofísicas particulares, os ecossistemas marinhos configuram-se pela complexidade, diversidade de vida em comunidades de organismos (LONGO et al., 2014).

Gerling et al. (2016) ressalvam que desde o início da humanidade, os oceanos e mares sempre foram de caráter fundamental para a colonização de novas áreas e continentes, bem como, para segurança alimentar, mineração, transporte, turismo, lazer e esporte. Os autores destacam ainda que, em particular, o Atlântico Sul apresenta-se essencial para a regulação do clima brasileiro e global, "além de ser importante fonte de renda para boa parte da população brasileira, pois cerca de 80% da nossa população vive a até 200 quilômetros do mar".

No Brasil, a costa marinha tem como composição águas frias nas costas sul e sudeste e águas quentes nas costas nordeste e norte, que dão suporte a uma grande variedade de ecossistemas que incluem manguezais, recifes de corais, dunas, restingas, praias arenosas, costões rochosos, lagoas e estuários, que abrigam inúmeras espécies de flora e fauna, muitas das quais endêmicas e algumas ameaçadas de extinção (MMA, 2010).

Destarte, a fauna e a flora da zona costeira constituem um sistema biológico complexo e sensível, que comporta uma diversidade de processos e pressões, exercendo um papel crucial como mecanismos reguladores costeiros. Os ecossistemas que compõem esse sistema são responsáveis por uma ampla funções ecológicas, tais como a prevenção de inundações, a intrusão salina e da erosão costeira; a proteção contra tempestades; a reciclagem de nutrientes e substâncias poluidoras; e a provisão de habitats e recursos para uma variedade de espécies explotadas, direta ou indiretamente (MMA, 2010).

A vida marinha encontra-se em constante ameaça decorrente, em sua maioria, de ações antropogênicas, tais como: sobrepesca, poluição da água, destruição e degradação de *habitats*, introdução de espécies exóticas e mudança do clima (JURAS, 2012). Nesse sentido, o Ministério do Meio Ambiente, no Manual de Ecossistemas Marinhos e Costeiros, salienta que:

> O crescimento populacional e o desenvolvimento dos bens e serviços humanos abriram caminho para uma grande expansão das atividades econômicas, proporcionando bem-estar à humanidade. No entanto, o modelo de crescimento vigente tem afetado a capacidade de os ecossistemas gerarem serviços essenciais à vida no planeta, sem esquecer da nossa própria existência. [...] A preocupação com a escassez dos recursos naturais e com o futuro das próximas gerações fez surgir o conceito de desenvolvimento sustentável, que concilia crescimento econômico com o uso sustentável dos recursos naturais. A sustentabilidade pressupõe a percepção de que os recursos naturais são finitos e as atividades antrópicas, quaisquer que sejam elas, podem resultar na gradativa e perigosa redução dos recursos naturais.

Em 2015 a Agenda 2030 surgiu com o propósito de implementação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Guia-

da pelos desígnios e princípios da Carta das Nações Unidas e respeito ao direito internacional, a Agenda 2030 fundamentou-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, além dos tratados internacionais de direitos humanos, bem como na Declaração do Milênio e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005 (ONU, 2015).

No seu corpo a Agenda 2030 apresenta-se em caráter engajador, com o intuito de dar continuidade aos avanços da Declaração do Milênio. Explícito em sua visão a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável denota que:

> Prevemos um mundo de respeito universal dos direitos humanos e da dignidade humana, do Estado de Direito, da justiça, da igualdade e da não discriminação; do respeito pela raça, etnia e diversidade cultural; e da igualdade de oportunidades que permita a plena realização do potencial humano e contribua para a prosperidade compartilhada.

Em território nacional, o Brasil comporta-se em prol do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, à luz do Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2017) ressalta que:

> o Governo Federal trabalhou no planejamento e na preparação das bases necessárias para sua realização. Implementá-los requer um esforço de estruturação e coordenação de ações integradas refletido nas estratégias de internalizar e interiorizar a Agenda 2030 no País. Considerando os desafios para a internalização da Agenda Global à realidade nacional, o Brasil definiu como essenciais as seguintes etapas: Governança Nacional; Adequação das Metas e Definição de Indicadores Nacionais.

Não obstante, o mesmo Relatório enfatiza que entre as prioridades situam-se "os ODS 1, 2, 3, 5, 9 e 14, e como tema central

"Erradicar a Pobreza e Promover a Prosperidade em um Mundo em Transformação"." (BRASIL, 2017). Desse modo, nota-se a preocupação nacional em atender as demandas correlatas às agressões sofridas pelo ambiente marinho em decorrência da intermitente atividade humana. Como destaque, o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 14 expõe como entre suas principais metas:

> 14.1 Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.
> 14.2 Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos.
> 14.3 Minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis.
> 14.4 Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas.

A preocupação com o planeta respalda-se pelas atuais consequências, derivadas das ações humanas, sofridas pelas demais formas de vida. Consoante a Olivatto et. al. (2019) "a presença de pequenos detritos de plásticos foi relatada pela primeira vez na literatura científica no início da década de 1970, no ambiente marinho". E de acordo com a Organização das Nações Unidas, atualmente, cerca de 8 milhões de toneladas de plástico acabam no oceano todos os

anos, o que equivalente a um caminhão de lixo cheio desse produto jogado ao mar por minuto. Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), entre 60 a 90% da areia que se acumula nas linhas costeiras, a superfície e o fundo do mar já têm plástico (ONU, 2019).

Nesse ínterim, tem-se por definição do termo "lixo no mar" como sendo todo o resíduo sólido de origem antrópica que, independentemente de sua origem, entra no ambiente marinho (MMA, 2010). Além do mais, a poluição do ambiente marinho também tem por significado a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização, e deterioração dos locais de recreio (BRASIL, 1990).

No mesmo sentido, Santos et al. (2012) aponta que no ambiente marinho, o lixo plástico pode ser carregado por milhares de quilômetros pelas correntes oceânicas, afetando a vida de tartarugas, pássaros, mamíferos marinhos, corais, assim como uma variedade de peixes e crustáceos, sendo um dos principais problemas ambientais marinhos globais do século XXI.

O lixo no ambiente marinho também leva à perda da biodiversidade e prejuízos às funções e serviços dos ecossistemas como um todo. Restos de plástico, particularmente sacolas plásticas e ainda linha de pesca, e outros resíduos, são frequentemente ingeridos por organismos marinhos, incluindo tartarugas, aves e mamíferos, que os confundem como presas potenciais. Esses restos podem bloquear o trato gastrointestinal, encher o estômago (causando a sensação de plenitude e reduzir ou eliminar seu desejo de se alimentar e, assim, provocar estarvação) ou causar lesões internas e hemorragia. Linhas de pesca e redes perdidas ou descartadas podem enrolar-se em recifes

e quebrá-los, ser lavadas por correntes ao longo da costa e enredar peixes, mamíferos marinhos, tartarugas e aves (JURAS, 2012).

Uma importante desafio desdobrado pelo lixo plástico, é a incontrolável presença do microplástico em ambientes aéreos, aquáticos e terrestres. Jones (2019) focaliza que os microplásticos já foram encontrados não apenas no ar que se respira, em ambientes terrestres, marinhos e reservas de água doce, mas também na água de torneira e engarrafada, no sal marinho, no mel, na cerveja, nos frutos do mar e em peixes consumidos pelo homem e, por consequência, nas fezes humanas.

O plástico consumido por espécies marinhas também entra na cadeia alimentar humana através do consumo de peixes. A agência da ONU alerta que nos últimos 20 anos, a proliferação de microplásticos, microesferas e plásticos descartáveis evidenciaram esse problema (ONU, 2019).

3. R's DA SUSTENTABILIDADE E OS IMPACTOS DO CONSUMO DE PLÁSTICOS PARA A VIDA MARINHA

Fonte esgotável do planeta, a água limpa e potável tem seus limites ao alcance dos seres humanos. Não obstante, as águas que ocupam a superfície e o subsolo do planeta são também inexauríveis fontes de vida, a partir de então compreende-se que não se trata apenas de um recurso às margens do uso pelos seres humanos, mas sim como assevera o artigo 2 da Declaração Universal dos Direitos das Águas (ONU, 1992):

> Art. 2º - A água é a seiva do nosso planeta. Ela é a condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura. O direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano: o direito à vida, tal qual é estipulado do Art. 3 º da Declaração dos Direitos do Homem.

Já o artigo 3 da mesma Declaração destaca que "Art. 3º - Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia.". Desse modo, o uso, consumo e destino racional dado à água é de inteira responsabilidade humana, haja vista tratar-se da única espécie capaz de compreender, estabelecer balizas e empregar soluções para reduzir os impactos de suas ações sobre as demais formas de vida existentes no mundo.

A Unesco (2013) aponta as principais práticas humanas que fragilizam a vida na água e consequentemente a vida na terra, descrevendo que:

> As atividades humanas, em especial a produção de alimentos, a queima de combustíveis fósseis e as águas residuais de pessoas e indústrias, levaram, nas últimas décadas, a aumentos significativos da quantidade de nutrientes no meio ambiente – como o nitrogênio e o fósforo – principalmente no meio ambiente marinho. No caso das águas costeiras, esse processo causa o acúmulo excessivo de nutrientes, que por sua vez produz eutrofização e hipóxia, prejudicando a qualidade das águas e causando impactos à saúde humana, danos à biodiversidade – como a vegetação marinha e as barreiras de coral – e a morte de peixes.

Além do mais, a inserção dos polímeros sintéticos no início do século XX revolucionaram a forma de consumo humano e, consequentemente, o descarte desses materiais trouxeram consigo graves problemas ambientais. Impulsionada com a Segunda Guerra Mundial, Olivatto et. al. (2019) disserta que "desde esse período até os dias atuais, esses polímeros sintéticos foram significativamente desenvolvidos em termos de diversidade de materiais com amplas e vantajosas propriedades, o que justifica o seu uso nos mais variados setores da sociedade".

Piatti et al. (2005) assegura que o plástico foi facilmente difundido por ser proveniente do nafta, derivado do petróleo, um material com significativa estabilidade estrutural e consequente durabilidade "que lhes confere resistência aos diversos tipos de degradação (fotodegradação, quimiodegradação, biodegradação). Alguns tipos de plásticos, por exemplo, necessitam de séculos para se degradar.". Outrossim, Santos et al. (2012) destaca que o plástico possui como atratividade a sua leveza, baixo custo, selabilidade sob calor, transparência, flexibilidade, assepsia e capacidade de suportar peso sem romper-se.

No entanto, cumpre enfatizar que o consumo de produtos que possuem como matéria-prima o plástico tornam-se um transtorno global quando o seu descarte tem como destino final mares e oceanos e, por conseguinte, passam a integrar irregularmente a cadeia alimentar dos animais marinhos. Nesse ínterim, Casagrande (2018) realça que:

> Uma vez que os resíduos plásticos não sejam gerenciados corretamente, há uma grande probabilidade destes materiais chegarem aos oceanos por meio de tempestades, escoamento pelos cursos de água, transporte pelo vento e pela maré, ou descarga direta em águas costeiras. Por isso este tipo de material compõe a maior parte dos detritos encontrados no ambiente marinho em todo o mundo, formando o que é chamado de plásticos marinhos.

Outro significativo problema ocasionado pelo descarte inadequado de resíduos plásticos é o entupimento das redes fluviais dos perímetros urbanos, favorecendo os eventos de enchentes, que por sua vez atingem os cursos hídricos e impactando negativamente em suas condições estéticas, ecológicas e ambientais (OVILLATO, 2019).

Camargo et al. (2012) considera que "na sociedade dos dias atuais, os objetos não são adquiridos exclusivamente por sua utilidade, mas também pelo prestígio, bem estar, realização e felicidade

que sua posse oferece". Desse modo, a reflexão sobre o modo de consumo moderno deve perpassar pela conscientização coletiva sobre a redução ao supérfluo e ao não necessário, tendo em conta que os resíduos irão persistir por centenas de anos e afetar diretamente a biodiversidade terrestre e marinha.

A partir de então, o próximo passo para o caminho do consumo sustentável direciona-se à reutilização de bens de consumo, haja vista que a produção incessante de produtos descartáveis, alicerçada pelas frágeis necessidades da sociedade moderna, sepultam-se em um ciclo do desperdício que, por sua vez, se inserem no cotidiano e impactam de modo negativo outras formas de vida, como a fauna e flora aquáticas.

Tem-se, portanto, o impulso da moda sustentável, que almeja a produção de matéria-prima com menores índices de agressão ao meio ambiente, reutilização e economia de água tendo em conta a exiguidade dos recursos hídricos; a rejeição ao emprego de produtos químicos que são difundidos em solo, água e ar; bem como o aumento da necessidade de maiores cuidados no impedimento dos impactos sobre o uso da biodiversidade, além de cautela com o destino dos resíduos gerados no processo produtivo (ZANIRATO et al., 2016).

Acesso ao êxito para a solução da poluição plástica, a reciclagem sobressai-se como um dos principais alicerces do consumo responsável. Santos et al. (2012) assevera que a indústria brasileira tem adotado exemplos externos de mecanismos que possuem como propósito a transformação do destino dado ao material plástico em benefício à sociedade. Para tanto, apresenta-se em evidência a reciclagem energética, processo de geração de energia por tratamento térmico do lixo, os autores apontam que:

> Nesse processo utiliza-se o lixo urbano como combustível, recuperando seu potencial energético; reduz-se o volume do lixo e os efeitos nocivos da biodegradação do lixo orgânico nos ater-

> ros; decompõe-se termicamente o lixo e filtra os gases poluentes produzidos no processo, atendendo rigorosos limites de emissão exigidos pelas normas ambientais e liberando na atmosfera basicamente vapor de água e gás carbônico. Destaca-se que para esse tipo de processo apenas os resíduos poliméricos não recicláveis e a matéria orgânica devem ser incinerados.

Enquanto a coleta de lixo é realizada em quase 90 % dos municípios brasileiros, os que contribuem com a coleta seletiva não atinge 15 %. Além disso, as empresas de reciclagem encontram dificuldade para discriminar a identidade do polímero, devido a mistura de materiais poliméricos empregados na composição de um só produto. Fatores como a ausência de coleta seletiva por parte dos consumidores e a falta de padronização no uso dos polímeros para determinadas embalagens por parte da indústria dificultam a realização da reciclagem em grande massa, não só no Brasil como em todo o mundo (MONTAGNER, 2018).

Por outro lado, uma alternativa posta em prática à substituição do plástico, proveniente do derivado de petróleo, seria a produção de plástico biodegradável. Contudo, essa estratégia ainda apresenta percalços, tal como descrevem Olivatto et. al. (2019):

> A produção de plásticos 100 % biodegradáveis, degradáveis por meio da ação de microrganismos, seria a alternativa promissora para solucionar os problemas ambientais oriundos do uso dos plásticos convencionais, no entanto a sua produção no mercado ainda é mínima, representando a capacidade de produção global de somente 4 milhões de toneladas, ou seja, cerca de somente 1 % da produção total de plásticos sintéticos.

Além do mais, Lomasso (2015) também destaca que a falta de uma consciência ambiental mais arraigada na formação dos indivíduos gera dificuldades para a implementação da reciclagem. Tais

dificuldades ocorrem, principalmente, devido ao fato de a coleta seletiva ser uma etapa fundamental nos projetos de reciclagem, que depende diretamente da educação ambiental.

Desse modo, o respeito e o ideal coletivo de reparação para conservação deve perpassar-se pela educação ambiental de forma intensa e estrutural. Um novo modo de consumo só será construído a partir da consciência coletiva da necessidade de mudanças de hábitos de modo individual, sendo assim, o único mecanismo capaz de alcançar tal objetivo é a educação ambiental.

4. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A PROIBIÇÃO PLÁSTICA

O consumo anual de plásticos no Brasil concentra-se em 210 mil toneladas de plástico filme (a matéria-prima das sacolas), que representam cerca de 10% do lixo total do país. As indústrias brasileiras produziram cerca de 18 bilhões de sacolas plásticas em 2007, a maioria fabricada com polietileno de baixa densidade, que pode demorar mais de 100 anos para se decompor (VIANA, 2010).

De acordo com a justificativa do Projeto de Lei n. 4.036 de 2019, que tem como propósito a proibição da comercialização de artigos e embalagens descartáveis de plástico ou que contenham plástico, inclusive plástico oxibiodegradável, mais de 95% do lixo encontrado nas praias brasileiras é composto por itens que possuem como matéria-prima o plástico. E, anualmente, são lançadas nas praias nacionais entre 70 mil e 190 mil toneladas de materiais plásticos descartados (BRASIL, 2019).

O Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 14 apresenta como cerne a "conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável" (ONU, 2015). Como mecanismo assecuratório e regulatório dos recursos hídricos, o Brasil possui a Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei n. 9.433/97, que ressalta como objetivo, em seu artigo 2

“ assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos”.

Lima e Campello (2019) atestam que ainda que a Política Nacional dos Recursos Hídricos não aborde diretamente a poluição causada pelo plástico, o diploma em questão fornece subsídios para uma regulação da poluição plástica, uma vez que esses são poluentes que prejudicam a qualidade desse recurso. Além do mais, outras importantes iniciativas de projetos de leis que possuem como destaque a proibição do comércio de produtos descartáveis de origem plástica ganharam corpo por todo o país.

De acordo com Zaremba (2020) os canudos plásticos são vetados por leis municipais no Acre, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo. A cidade do Rio de Janeiro foi a primeira cidade do país a proibir a comercialização deste item em quiosques, bares e restaurantes, do mesmo modo, também passaram a aderir a proibição legal as cidades turísticas de Fortaleza, Jijoca de Jericoacoara e Fernando de Noronha. Ainda, segundo o autor, das 27 unidades da federação, a única onde não foi localizada proposta de lei sobre o tema foi o estado de Rondônia.

Em se tratando de proibição plástica, o município de São Paulo destacou-se nacionalmente ao decretar a Lei n. 15.374 de 18 de maio de 2011 que dispôs sobre a proibição da distribuição gratuita ou venda de sacolas plásticas a consumidores em todos os estabelecimentos comerciais do município. Tal norma coloca sobre a sociedade de forma impositiva uma mudança de comportamento, reformulando um dos hábitos de consumo intrínsecos à população o que, consequentemente, faz desabrochar um novo consciente coletivo sobre a importância da educação ambiental e da sustentabilidade no cotidiano.

Outro importante mecanismo regulador da poluição plástica é a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei n. 12.305/2010, destacada por Lima e Campello (2019) como um instrumento “que

busca organizar a maneira com que o país lida com o lixo". Em sede nacional, projetos de lei tramitam com o propósito de complementar os instrumentos normativos já existentes, carregando como intuito o caráter proibitivo para a comercialização e consumo insustentável de materiais plásticos e em alguns casos penalizador, aos descartes irregulares dos materiais em questão.

Nesta seara, o primeiro projeto de lei federal relacionado a proibição plástica - PL n. 6.528/2016[211] - traz em seu dispositivo a proibição da manipulação, da fabricação, da importação e da comercialização, em todo o território nacional, de produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumaria que contenham a adição intencional de microesferas de plástico, e dá outras providências (BRASIL, 2016). Portanto, a implementação da Agenda 2030 em 2015 trouxe reflexos ao ambiente normativo interno quanto às questões que se referenciam ao uso de material plástico no território nacional.

Já em 2017, o PL n. 7.647[212], trouxe como acréscimo à Lei n. 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que versa sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, a penalidade no artigo 25-A que descreve que "o lançamento nas águas de lixo plástico de embarcações sujeitará o comandante à suspensão do certificado de habilitação" (BRASIL, 2017). O PL traz como objetivo a preocupação em reduzir o problema da poluição das águas pelo lixo plástico, realçando como justificativa os percalços enfrentados pela vida marinha com a presença dos materiais derivados do petróleo descartados de modo irresponsável pelos seres humanos, afirmando que:

211 Andamento do Projeto de Lei n. 6.528/2016: Câmara dos Deputados - 26/11/19 submetido à Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Não foram apresentadas emendas ao substitutivo. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2117806.

212 Andamento do Projeto de Lei n. 7647/2017: Câmara dos Deputados - 06/12/2019 submetido à Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Devolução à Coordenação de Comissão Permanente (CCP). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2137664.

> Em virtude da sua dimensão e prevalência, os animais marinhos e espécies de baleias, golfinhos e toninhas atualmente existentes, todas as espécies de tartarugas marinhas e cerca de 36 % das espécies de aves marinhas ingeriram lixo marinho. Essa ingestão não se limita a um ou dois indivíduos, afetando cardumes de peixes e bandos de aves marinhas.

No ano seguinte, o PL n. 10.355 de 2018[213] também trouxe como iniciativa o apoio ao ODS n. 14 com a proibição da fabricação e comercialização de canudos plásticos descartáveis em todo território nacional. Em seu texto, o projeto de lei fundamenta analisando que:

> A vida útil média de um canudo plástico é de apenas 4 minutos, [...], mas ele demora séculos para se decompor na natureza. A maioria deles é feita de polipropileno e poliestireno – substâncias que não são biodegradáveis, e por isso, se acumulam em aterros, lixões e nos mares, onde podem ser ingeridos por animais, que fatalmente morrerão intoxicados.

Ainda no ano de 2018, outro projeto de lei foi inserido com o propósito de dar um melhor legado às futuras gerações. O PL n. 382[214], de 2018, que tem como propósito a proibição da produção, importação, exportação, comercialização e distribuição de sacolas plásticas. A proposta funda-se no argumento de que "a reciclagem de sacolas descartáveis é economicamente inviável. A logística neces-

213 Andamento do Projeto de Lei n. 10.355/2018: Câmara dos Deputados - 12/03/2020 em Mesa Diretora (MESA) foi apensado a este Projeto de Lei o PL-444/2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2177931.

214 Andamento do Projeto de Lei n. 382/2018: Senado Federal - 03/04/2019 localizado com a Comissão de Assuntos Econômicos (Secretaria de Apoio à Comissão de Assuntos Econômicos). Matéria com a relatoria. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134204.

sária para o retorno à indústria é muito cara e as empresas não se interessam pela instalação de plantas de reciclagem" (BRASIL, 2018).

Além do mais, o mesmo PL aponta como alternativa ao uso de sacolas plásticas as *ecobags*, sacolas duráveis que podem ser utilizadas por anos; as sacolas de papel; e, as sacolas elaboradas com polímeros biodegradáveis e produzidos com matéria-prima renovável, como açúcar e amido obtidos por meio de processos industriais que utilizam milho, cana-de-açúcar, mandioca, beterraba, entre outros vegetais (BRASIL, 2018).

Em 2019 o PL n. 1330[215] dispõe "sobre o recolhimento e a substituição de sacolas plásticas que em sua composição química tenham como base o polietileno, o propileno e o polipropileno". Em seu artigo 1º o PL destaca a proibição da utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas plásticas que contenham em sua composição química o polietileno, o propileno e o polipropileno; ou seja, todas as sacolas produzidas a partir de componentes derivados do petróleo, que, por sua vez, acumulam-se no meio ambiente e persistem por séculos interferindo negativamente nos ecossistemas do planeta.

Em 2020, Projeto de Lei n. 145[216] prevê a proibição em todo o território nacional, da utilização, da fabricação, da importação, da comercialização e da distribuição de sacolas para o acondicionamento e o transporte de mercadorias que contenham, em sua composição, polímeros plásticos. Como esteio, o PL arrazoa que:

215 Andamento do Projeto de Lei n. 1330/2019: Senado Federal - 30/05/2019 localizado em Plenário do Senado Federal (Secretaria Legislativa do Senado Federal). Aguardando leitura de requerimento. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135595.

216 Andamento do Projeto de Lei n. 145/2020: Senado Federal - 14/02/2020 localizado em Comissão de Meio Ambiente (Secretaria de Apoio à Comissão de Meio Ambiente). Matéria com a relatoria. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140541.

> várias unidades da federação e municípios brasileiros aprovaram normas que dispõem sobre restrições ao uso de sacolas plásticas enseja uma iniciativa em nível federal que possa oferecer uniformidade ao tratamento de uma matéria que, pela sua natureza, extrapola as fronteiras estaduais e municipais. Uma norma federal há de prover a necessária segurança jurídica a comerciantes cujas atividades sejam de caráter nacional bem como evitar disputas entre entes da federação em torno de legislações ambientais mais ou menos restritivas.

Desde a inserção da Agenda 2030, que implementou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no Brasil, mostram-se presentes iniciativas parlamentares nas proposituras de projetos de leis pela normatização federal de uma latente necessidade, os problemas gerados pelo lixo plástico e seus derivados. Contudo, ainda não há uma norma reguladora e impositiva que seja capaz de atender às atuais necessidades quanto aos plásticos e materiais descartáveis utilizados no país.

5. CONCLUSÃO

A Agenda 2030 apresentou como propósito a implementação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para tanto fundamentou-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, além da Declaração do Milênio e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005. Uma das atuais preocupações globais, que também ensejou à elaboração da Agenda, é o destino dado aos resíduos sólidos provenientes de derivados de petróleo, que persistem por séculos no meio ambiente, afetando ecossistemas e demais formas de vida do planeta.

Nesse ínterim, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 14, vida na água, mostra-se engajado em prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, haja vista tratar-se de um problema

exclusivamente proveniente das ações humanos e de seus hábitos de vida. Cumpre destacar que o consumo de produtos que possuem como matéria-prima o plástico torna-se um transtorno global quando o seu descarte tem como destino final mares e oceanos, e por conseguinte passam a integrar irregularmente a cadeia alimentar dos animais marinhos.

Não obstante, o Brasil comporta-se como colaborar para o alcance do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável de n. 14, expressando presente em âmbito legislativo as iniciativas parlamentares nas proposituras de projetos de leis pela normatização federal para o enfrentamento dos problemas gerados pelo lixo plástico e seus derivados. Todavia, atualmente ainda não há uma norma federal capaz de atender as necessidades quanto à regulação específica do destino dado aos resíduos plásticos e materiais descartáveis utilizados no Brasil.

Ante o exposto, o respeito e o ideal coletivo de reparação para conservação penetra-se pela educação ambiental de forma intensa e estrutural. Um novo modo de consumo, capaz de solucionar o problema plástico global, só será constituído a partir da consciência coletiva sobre a necessidade de mudanças de hábitos de consumos individuais, desse modo, será alcançado o êxito dos objetivos de desenvolvimento sustentável, garantindo a reparação dos danos ambientais provocados pelas ações humanas e, principalmente, a conservação da vida sob todas as suas formas para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Christina Barbosa; SILVA-CAVALCANTI, Jacqueline Santos. Dieta indigesta: milhares de animais marinhos estão consumindo plásticos. *Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade*, v. 10, n. 5, p. 74-81, 2016.

BRASIL. *Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 10 de jan. 2020

_____. *Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 12 de jan. 2020.

_____. *Lei n. 15.374, de 18 de maio de 2011*. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2011/1537/15374/lei-ordinaria-n-15374-2011-dispoe-sobre-a-proibicao-da-distribuicao-gratuita-ou-venda-de-sacolas-plasticas-a-consumidores-em-todos-os-estabelecimentos-comerciais-do-municipio-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias. Acesso em: 12 de jan. 2020.

_____. *Projeto de Lei n. 6.528, de 2016 (da Câmara dos Deputados)*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2117806. Acesso em: 10 de fev. 2020.

_____. *Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Portal ODS. 2017. Disponível em: http://portalods.com.br/publicacoes/relatorio-nacional-voluntario-sobre-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/. Acesso em: 02 de fev. 2020.

_____. *Projeto de Lei n. n.º 7.647, de 2017 (da Câmara dos Deputados)*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2137664. Acesso em: 10 de jan. 2020.

_____. *Projeto de Lei n. 10.355, de 2018 (da Câmara dos Deputados)*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2177931. Acesso em: 10 de jan. 2020.

_____. *Projeto de Lei n. 382, de 2018 (do Senado Federal)*. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134204. Acesso em: 10 de jan. 2020.

_____. *Projeto de Lei n. 1330, de 2019 (do Senado Federal)*. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135595. Acesso em: 10 de jan. 2020.

_____. *Projeto de Lei n. 1405, de 2019 (do Senado Federal)*. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135651. Acesso em: 10 de jan. 2020.

_____. *Projeto de Lei n. 145, de 2020 (do Senado Federal)*. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140541. Acesso em: 10 de jan. 2020.

CASAGRANDE, Naiara Machado. *Inclusão dos impactos dos resíduos plásticos no ambiente marinho em avaliação de ciclo de vida*. Dissertação: Mestrado em Engenharia Ambiental. UFSC. 2018.

CORREIA, Mônica Dorigo. Ecossistemas marinhos : recifes, praias e manguezais / Mônica Dorigo Correia, Hilda Helena Sovierzoski. – Maceió : *Revista EDUFAL*, 2005.

GERLING, Cynthia; FERNANDES, Luena; GOUVEIA, Maria Teresa de J.; e ROCHA, Valéria Rocha. Manual de ecossistemas marinhos e costeiros para educadores. Santos: *Revista Comunicar*, 2016.

JONES, France. Ameaça dos microplásticos. *Revista Pesquisa Fapesp*. 2019. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/2019/07/08/a-ameaca-dos-microplasticos/. Acesso em: 19 de jan. 2020.

JURAS, I. A. G. M. *Ecossistemas costeiros e marinhos: ameaças e legislação nacional aplicável*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

LIMA, Rafaela de Deus; CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. *Poluição plástica: uma análise da regulação norte-americana e brasileira em prol do desenvolvimento sustentável global.* – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

LOMASSO, Alexandre Lourenço; SANTOS, Bruno Rodrigo dos; ANJOS, Fabiana Alves da Silva; ANDRADE, Juliana Cristina

de; SILVA, Lucimar Aparecida da; SANTOS, Quintiliana Rodrigues dos; CARVALHO, Ana Cristina Marques de. Benefícios e desafios na implementação da reciclagem: um estudo de caso no centro mineiro de referência em resíduos (CMRR). *Revista Pensar Gestão e Administração*, v. 3, n. 2, p. 1-20, 2015.

LONGO, Leila de Lourdes; AMADO FILHO, Gilberto Menezes. O conhecimento da fauna marinha bentônica brasileira através dos tempos. *Revista História, Ciências, Saúde* – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.21, n.3, jul.-set. 2014, p.995-1010.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil.* Brasília: MMA, 2010. 242 p.

MONTAGNER, C. Microplásticos: Contaminantes de preocupação global no Antropoceno. *Revista Virtual de Química*. 2018.

OLIVATTO, G. P. et al. Microplásticos: Contaminantes de preocupação global no Antropoceno. *Revista Virtual Química*, v. 10, n. 6, p. 1968-1989, 2019.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Organização das Nações Unidas Brasil. 2015. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso em: 03 de fev. 2020.

_____. *Microplásticos, microesferas e plásticos descartáveis contaminam vida marinha e afetam humanos*. ONU News. 2019. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2019/11/1693991. Acesso em: 13 de fev. 2020.

PEREIRA, F. C. - Microplásticos no ambiente marinho: mapeamento de fontes e identificação de mecanismos de gestão para minimização de perdas de pellets plásticos. *Revista IOUSP*, São Paulo - 2014.

PIATTI, Tania Maria; RODRIGUES, Reinaldo Augusto Ferreira. *Plásticos: características, usos, produção e impactos ambientais.* Alagoas: Editora da Universidade Federal de Alagoas, 2005.

SANTOS, Amélia S. F.; FREIRE, Fernando H. de O.; COSTA, Brenno L. N. da. Sacolas plásticas: destinações sustentáveis e alternativas de substituição. *Revista Polímeros*, v. 22, n. 3, p. 228-237, 2012.

UNESCO. *Poluição marinha: lidando com as principais causas do excesso de nutrientes*. UNESCO Office in Brasilia. 2013. Disponível em: http://www.unesco.org/new/pt/natural-sciences/ioc-oceans/focus-areas/rio-20-ocean/single-view/news/ocean_pollution_addressing_root_causes_of_nutrient_over_enr-1/. Acesso em: 6 de fev. 2020.

VIANA, M. B. S*acolas plásticas: aspectos controversos de seu uso e iniciativas legislativas*. Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, v. 15, 2010.

ZANIRATO, Silvia Helena; ROTONDARO, Tatiana. Consumo, um dos dilemas da sustentabilidade*. Revista Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, p. 77-92, 2016.

ZAREMBA, Júlia. *Em um ano, canudos de plástico são proibidos em 8 estados e no DF*. Folha de São Paulo. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/em-um-ano-canudos-de-plastico-sao-proibidos-em-8-estados-e-no-df.shtml. Acesso em: 18 de fev. 2020.

O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL N. 15 E OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

Adriana de Oliveira Rocha

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMS (PPGD) (2017-2019). Advogada Pública aposentada (1994-2018). Especialista em Direito Público, área de concentração em Direito Ambiental, pela UnB (2010).

Antônio Hilário Aguilera Urquiza

Professor Associado da UFMS. Professor da Pós-graduação em Antropologia Social e da Pós-graduação em Direito da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisa "Antropologia, Direitos Humanos e Povos Tradicionais. Bolsista PQ2.

1. INTRODUÇÃO

Entre os anos 2000 e 2015, países membros da Organização das Nações Unidas - ONU estiveram envolvidos com a implementação de uma agenda para o desenvolvimento global acordada no documento denominado Declaração do Milênio. Dita agenda estabeleceu os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Eram 8 objetivos e 21 metas, que foram adotados pelo Brasil, e mais 190 estados membros da Organização. O compromisso era de que os ODMs fossem implementados até o ano de 2015.

Mas em 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, verificou-se que nem todas as metas tinham sido satisfatoriamente cumpridas, nem alcançados os objetivos do milênio em sua inteireza, agendando-se então novo período para o cumprimento dos objetivos, numa nomeada agenda 2030, isto é, acordando-se mais 15 anos (até o ano de 2030), para o atingimento daqueles alvos.

Eles agora são chamados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e foram desdobrados em 17 objetivos e 169 metas. Os compromissos da Agenda 2030 foram assumidos pelo Brasil, e por mais 192 países, em setembro de 2015.

Os objetivos abrangem questões de desenvolvimento social e econômico, incluindo pobreza, fome, saúde, educação, aquecimento global, igualdade de gênero, água, saneamento, energia, urbanização, meio ambiente e justiça social. Entre os 17 objetivos (ODS) da Agenda 2030 o de número 15 visa proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e a perda de biodiversidade.

Segundo a Organização das Nações Unidas – ONU, treze milhões de hectares de florestas estão sendo perdidos a cada ano, e cerca de 1,6 bilhão de pessoas – mais de 25% da população mundial –dependem dos recursos florestais para sua subsistência. Desses, 60 ou 70 milhões são indígenas, número estimado desses indivíduos ao redor do mundo. As florestas abrigam mais de 80% de todas as espécies de animais, plantas e insetos terrestres, e 80% das pessoas vivendo em área rural em países em desenvolvimento dependem da medicina tradicional das plantas para ter cuidados com a saúde básica (ONU, *online*).

O presente artigo pretende apresentar a maneira com que os povos indígenas do Brasil vêm tratando as questões de desenvolvimento que os envolvem, como veem o chamado desenvolvimento sustentável, e como contribuem para a efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que compõem a chamada agenda 2030.

Para tanto, o método de análise utilizado será o de natureza qualitativa, uma vez que se apoia na extensa bibliografia já existente sobre as questões de desenvolvimento entre os indígenas brasileiros. Pela perspectiva dos objetivos será realizada uma pesquisa descritiva, apresentando o contexto dos temas do desenvolvimento entre os povos indígenas em território nacional, tendo ainda como objeto de

análise os desafios e conquistas alcançadas no período 2000-2019, que abrange tanto a perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), quanto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), acordados entre Estados Nacionais, mas permeados por contribuições da sociedade civil, onde se situam os indígenas.

2. BREVE HISTÓRIA DA INICIATIVA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU RESULTANDO NA AGENDA 2013

Passados 15 anos do estabelecimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), avaliou-se ser necessário atualizar a agenda global de desenvolvimento sustentável. A atualização aconteceu na Assembleia Geral da ONU, que se realizou em setembro de 2015, e foi precedida, em abril, pelo Global Citizen Festival, quando mais de 250 mil pessoas se reuniram no National Mall, em Washington, EUA, para comemorar o Dia da Terra. Mais adiante se realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em Paris, em dezembro do mesmo ano, quando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) já haviam sido discutidos e aprovados pela Resolução A/RES/70/1 da ONU (INOVA, 2018, *online*).

A resolução é um amplo acordo intergovernamental que funciona como agenda para o desenvolvimento sob o título: "Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", ficando mais conhecida como Agenda 2030. Os ODS baseiam-se nos princípios acordados pela Resolução A/RES/66/288, intitulada "O Futuro que Queremos", um documento não vinculante resultante da Conferência Rio+20, realizada em 2012.

Com especial relevância ao papel que os povos indígenas desempenham na questão da sustentabilidade do desenvolvimento, a agenda 2030 previu o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 15, em que as florestas do mundo inteiro são o foco. Sabidamen-

te a forma de vida dos indígenas, intrinsecamente dependente dos ecossistemas onde habitam, pode servir de modelo à proteção, recuperação e promoção que se pretende dar aos ecossistemas terrestres, bem como à gestão de florestas, combate à desertificação, reversão de processos de degradação e imposição de impedimentos à perda de biodiversidade.

Para se ter uma ideia, existem no Brasil 717 territórios indígenas, também chamados de terras indígenas (TIs), somando 1.174.030 de km2, ou 13,8% do território do país, com elevados índices de conservação e enorme biodiversidade. Essas áreas já foram reconhecidas ou estão em diferentes etapas do complexo procedimento demarcatório, mas ainda há um passivo de cerca de 33% de áreas a serem completamente reconhecidas (FUNAI, 2019, *online*; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2018, *online*). Exemplo da contribuição das terras indígenas para manutenção do equilíbrio climático, é o fato que, nessas terras, juntamente com as unidades de conservação, estão abrigados cerca de 26 gigatoneladas (Gt) do estoque de carbono armazenado na vegetação nativa no Brasil, metade do total de 52 gigatoneladas (FUNAI, 2015, *online*).

Entretanto, segundo estudo realizado pela Escola de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq-USP), em colaboração com duas instituições suecas:

> Aproximadamente 20% dessas reservas (10 Gt) estão desprotegidas em 80 milhões de hectares de terras públicas sem titulação ou destinação clara, onde a disputa pela propriedade e o desmatamento ilegal desafiam a preservação da vegetação nativa e podem levar ao aumento das emissões brasileiras de GEE. [...] As análises dos dados revelaram que, além de 20% do carbono (10 Gt) encontrado em 80 milhões de hectares de terras públicas sem titulação ou destinação clara estar desprotegido, há outros 3,4 Gt de carbono também sem proteção em propriedades privadas, que ocupam 65% do território brasileiro, mas englobam somente 30% do carbono (15,8 Gt). Embora o Código Flores-

> tal proteja 75% (12,4 Gt) do estoque de carbono encontrado nessas propriedades privadas por meio de reservas legais e áreas de preservação permanente, os outros 25% (3,4 Gt) estão desprotegidos em 101 milhões de hectares, aponta o estudo.

Ou seja, o carbono abrigado em áreas indígenas e unidades de conservação brasileiras corresponde à metade do total que, se fosse liberado na atmosfera, iria elevar a formação dos chamados Gases de Efeito Estufa (GEE). Pode-se dizer então que, em boa medida, o sucesso na redução (ou evitação) das emissões dos Gases de Efeito Estufa (GEE), é resultado da proteção que os povos indígenas exercem sobre as florestas.

Para os povos indígenas, a relação com a floresta e com a terra, envolve muito mais do que apenas sobrevivência, pois está intimamente ligada à sua cosmovisão e espiritualidade. As florestas estão repletas de espíritos e seres que interagem entre si e com os humanos. Além de apresentarem produtos de caça, pesca e coleta, fornecem matérias primas para suas moradias e, especialmente, para o cuidado com o corpo – plantas, resinas e óleos – utilizados como medicinas tradicionais.

Visualizado esse contexto, no próximo capítulo, irá se examinar como se dá a relação entre os povos indígenas e a chamada sustentabilidade, como no exemplo da manutenção da cobertura vegetal de seus territórios com estocagem importante de CO2 .

3. OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 2015, Erna Solberg era a primeira-ministra da Noruega, e integrava o grupo de advogados da Secretaria Geral das Nações Unidas para os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), quando escreveu que:

> Os indígenas são, por definição, outsiders, devido ao seu afastamento geográfico e político. Eles representam 5% da população mundial e de 10% a 30% das pessoas mais pobres do mundo, segundo a ONU. No entanto, eles detêm o conhecimento vital de gerações sobre como viver com a natureza e estar em equilíbrio e harmonia com o mundo natural.

Ela havia acabado de chegar de uma missão na Indonésia e no Vietnã, com o objetivo de "destacar e investigar exemplos promissores de cooperação climática e florestal entre a Indonésia e a Noruega", e fez uma visita à floresta tropical de Bujang Raba, na ilha de Sumatra, onde vivem os Orang Rimba, um dos grupos indígenas mais vulneráveis da Indonésia. Na ocasião, anotou ser "sua visão de mundo, como a da maioria das comunidades indígenas, era de uma obrigação sagrada de deixar para as gerações futuras uma floresta saudável plenamente capaz de proporcionar vida a seus habitantes humanos" (INOVA, 2018, *online*).

Seja na Indonésia, ou no Brasil, a cultura e a existência dos povos indígenas estão interligadas com os ecossistemas florestais nos diversos biomas onde estão estabelecidas suas comunidades, e a ameaça a esses modos de vida é uma constante. Na Indonésia, conforme o relato de Solberg, as "ameaças à sua floresta e meios de subsistência incluem extração de madeira e desenvolvimento de plantações de dendê e óleo de palma. Isso leva ao desmatamento, à degradação do solo e à erosão, causando o escoamento de produtos químicos em canais locais e envenenando da água potável" (INOVA, 2018, *online*).

No Brasil, são inúmeros os exemplos recentes de abalos e intervenções não autorizadas na forma de vida dos indígenas, seja através de empreendimentos de infraestrutura que os afetam, seja por meio da exploração econômica desorganizada ou ilegal de recursos naturais – principalmente madeira e minérios – provenientes das terras tradicionais. Embora historicamente isso seja registrado com

uma incômoda e persistente frequência, após o advento da proteção jurídica do meio ambiente como um direito humano, as terras habitadas pelas populações indígenas passaram a ser tidas como vitais tanto para elas mesmas, quanto para todo o conjunto da sociedade. Inobstante, essa proteção jurídica, embora advinda do reconhecimento da importância das terras indígenas no conjunto de espaços especialmente protegidos pelo regime jurídico inaugurado com a Constituição de 1988, não se transmutou automaticamente em práticas e políticas que respeitassem a formulação legal-constitucional.

No caso do Brasil, para ficar em apenas dois exemplos, das ameaças trazidas às terras indígenas pelo desenvolvimento não consentâneo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pode-se mencionar o avanço de um grande projeto de mineração de ouro a céu aberto no Estado do Pará, nas proximidades do megaempreendimento hidrelétrico denominado Usina Belo Monte. Segundo Silva (2019, *online*) a:

> intensificação das atividades da Belo Sun está envolta, por um lado, em regimes de representação sustentados por um desenvolvimentismo triunfalista (promessa de empregos e prosperidade econômica) e, de outro, por múltiplas violências: expropriações, desterritorialização, deslocamentos compulsórios, apropriação irregular de terras, cálculos de indenização draconianos, proibição de acesso a áreas de uso comum, fechamento de garimpos artesanais, ameaças, silenciamentos e criminalização de lideranças com perfil contestatório. A grande ameaça que se apresenta diz respeito à cumulatividade de danos numa região já gravemente afetada pelo barramento do Rio Xingu, em decorrência da construção de Belo Monte. Em síntese, é um processo social descontínuo marcado por graves conflitos e violências.

No outro exemplo, também relacionado com mineração em terras amazônicas, está a contaminação do povo Yanomami por

mercúrio, conforme atesta recentíssimo estudo da Fundação Oswaldo Cruz, citado na Ação Civil Pública n. 1003404-44.2019.4.01, que tramita na 2ª Vara Federal de Santarém, Estado do Pará, onde a petição inicial informa que:

> 227. Sobre o mercúrio, em especial, cabe citar, a título exemplificativo, os estudos promovidos pela Escola Nacional de Saúde Pública – Fundação Oswaldo Cruz, evidenciando que, na Terra Indígena Yanomami, foco de mineração ilegal de ouro desde a década de 1980, há exposição crônica de populações indígenas ao mercúrio, chegando a haver regiões na área protegida onde 91% dos Yanomami detêm em seus organismos níveis da substância superiores aos padrões estipulados pela Organização Mundial de Saúde. Evidentemente, essa contaminação atinge também a biota, afetando a ictiofauna e, a partir dela, parcela considerável da cadeia alimentar humana e silvestre.

A ação, movida pelo Ministério Público Federal, embora cite o exemplo Yanomami, visa obter dos poderes públicos, nomeadamente a União, a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Banco Central, e de particulares, o ressarcimento por danos ambientais causados e o cumprimento de obrigações de fazer, para que haja a regularização da cadeia de produção e comercialização de ouro na região da bacia dos rios Tapajós e Jari, no coração da floresta amazônica. Nas proximidades vive a etnia Munduruku, para quem ainda não existem estudos de contaminação por mercúrio, mas se vê igualmente afetada, uma vez que:

> 04. Grande parte do ouro comercializado em Santarém/PA é extraído em garimpos ilegais localizados ao longo das bacias dos rios Tapajós e Jari, regiões do país onde a atividade garimpeira ilegal mais se intensifica, em muitos casos em áreas protegidas sob jurisdição federal, como terras indígenas e unidades de conservação (Ação Civil Pública n. 1003404-44.2019.4.01, 2019).

Na verdade, a mineração ilegal vem provocando danos socioambientais altamente relevantes na região, em nada compatíveis com os compromissos assumidos pelo Brasil na agenda 2030, conforme atesta referida ação judicial, onde também ficou assentado que:

> 05. Destaque-se, a respeito, as conclusões do Laudo nº. 091/2018-UTEC/DPF/SNM/PA (fls. 572/594) que identificou graves danos socioambientais decorrentes da atividade garimpeira sobre a bacia do rio Tapajós e populações ribeirinhas, especialmente o aumento da turbidez e poluição da água por sedimentos sólidos em suspensão, contaminação por mercúrio e por cianeto e assoreamento da calha principal do Tapajós e de seus afluentes. As alterações físicas e químicas da água impactam, necessariamente, a fauna e flora do rio e de seu entorno. O Laudo apresentou, ainda, o dado alarmante de que: "[...] a cada onze anos, a atividade garimpeira despeja no rio Tapajós a mesma quantidade, em massa, de sedimentos que a Samarco despejou no rio Doce, quando do rompimento das barragens de rejeito. Caso seja convertido em volume, essa proporção é ainda maior, dado que a densidade dos sedimentos de mineração de ferro de Mariana é muito maior do que a do solo da bacia do Tapajós" (fl. 589).

Os exemplos oferecidos revelam que as populações vulneráveis, entre elas os povos indígenas, têm seus modos de vida profundamente afetados por agentes econômicos que propositalmente ignoram sua presença, ou promovem cooptação e divisões internas nas comunidades, com o fim de avançar na exploração de territórios onde haja riquezas extrativistas.

A relação desses povos com as florestas, de acordo com seus modos de vida etnicamente diferenciados, é largamente estudada por pesquisadores, os quais, em uníssono, comprovam que o impacto ambiental dos povos indígenas sobre essas terras é quase inexis-

tente, dedicando-se eles, na verdade, a conservar áreas de florestas, e tudo o que nelas se integra, como cursos d'água, fauna, flora e paisagens. No Brasil, de acordo com a FUNAI (2019, *online*):

> As Terras Indígenas registram as menores taxas de desmatamento quando comparadas a quaisquer outras categorias fundiárias, incluindo unidades de conservação, tanto na Amazônia quanto no Cerrado (biomas em que o monitoramento do desmatamento é realizado de maneira mais sistemática e consolidada). Esses baixos índices de desmatamento estão associados aos conhecimentos tradicionais, às práticas culturais, às formas de ocupação territorial e aos sistemas próprios de uso e manejo dos recursos naturais, os quais contribuem, historicamente, para a sua conservação e sustentabilidade.

É verificável, portanto, que a forma de viver dos indígenas desempenha um papel relevante no que diz respeito à manutenção das funções ecossistêmicas dos ambientes naturais, conservação da diversidade biológica, produção de oxigênio e sequestro de CO2; regulação do ciclo hidrológico, geração de água, qualidade e integridade dos solos e conservação da vegetação nativa e florestal. O efeito das áreas protegidas sobre a regulação e estabilidade do clima global é inequívoco. Dessas, no Brasil, as terras indígenas são as mais conservadas, contribuindo sobremaneira para o combate aos efeitos adversos da mudança do clima.

Nesse diapasão, pode-se dizer que a relação dos povos indígenas com o desenvolvimento sustentável é orgânica, uma vez que já desempenham em suas próprias terras as funções desejáveis para que esse desenvolvimento possa acontecer, dado o papel que promovem na mitigação de impactos sobre o clima. Além disso, por serem os principais agentes da conservação das florestas, com seus saberes, conhecimentos e práticas tradicionais, são responsáveis milenarmente pela proteção, recuperação, conservação e uso sustentável dos re-

cursos naturais da boa parte do território brasileiro constituído em terras indígenas (FUNAI, 2019, *online*).

Também do ponto de vista do ordenamento jurídico brasileiro pressupõe-se que o desenvolvimento a ser produzido pelos indígenas em seus territórios é sustentável, porquanto ele tem o caráter intergeracional, já as terras devem servir à reprodução física e cultural dos povos, conforme a dicção constitucional. Além disso, a previsão contida no tratado internacional de que o Brasil faz parte, a Convenção n. 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), traz também a lógica da sustentabilidade garantindo aos indígenas "o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento".

A recente oposição que vem sendo feita pelo movimento indígena nacional à abertura da mineração em suas terras é exemplificativa do exercício do direito de priorizar o próprio desenvolvimento, conforme o item 7, da Convenção n. 169, da OIT. No documento intitulado "Nota Pública de Repúdio contra o propósito do governo Bolsonaro de regulamentar o garimpo e a mineração em terras indígenas" (APIB, 2019), o movimento indígena afirmou em outubro de 2019, que é falso o argumento:

> de que povos e comunidades indígenas desejam a implantação de empreendimentos, seja de garimpo ou da grande mineração, visando assegurar fantasiosa prosperidade econômica em seus territórios, sabendo que trata-se de posicionamentos individuais, distanciados de interesses coletivos da maioria dos povos indígenas do país. [...] 4) O governo Bolsonaro deve entender que as terras indígenas são respaldadas pelo princípio constitucional da restritividade, por isso a mineração em terras indígenas é exceção e não regra.

Por todos esses aspectos é possível dizer que o cumprimento do objetivo 15 dos ODS possui importantes aliados entre os povos in-

dígenas brasileiros e, mais, conta com sua colaboração e participação indispensável, por todos os indicadores observados, e dada a forma com que as economias indígenas se desenvolvem no País. No próximo segmento, irá se abordar brevemente a atualidade do compromisso brasileiro com a agenda 2030 relacionado aos povos indígenas.

4. ESTÁGIO ATUAL DO CUMPRIMENTO DO ODS 15 NO BRASIL

No Brasil se discutia, em 2015, em um documento intitulado "Terras Indígenas na Amazônia Brasileira: do orçamento à mitigação da mudança climática" a necessidade de integrar as políticas indigenistas com outras políticas existentes para a mitigação das mudanças climáticas. Além disso, reconhecia-se como necessário preparar as populações indígenas para o advento das alterações no clima, dado o potencial de as impactarem mais severamente, comparadas às populações não habitantes em florestas. O documento visava fortalecer as atividades voltadas à proteção e gestão das terras indígenas, iniciadas um pouco antes, em 2008, com a chamada Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI). A PNGATI foi instituída em junho de 2012, através do Decreto n. 7.747.

As recomendações sobre mitigação de mudanças climáticas e povos indígenas foram as seguintes: a) incluir como critério fundamental da Política Nacional de Mudanças Climáticas o repasse de recursos financeiros de fomento às políticas públicas e programas dedicados à proteção e ao desenvolvimento das terras indígenas e seus povos; b) aprofundar o diálogo entre a Funai, comunidades e organizações indígenas e demais ministérios na discussão sobre a Estratégia Nacional de Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação Florestal (ENREDD), visando a construção de um mecanismo técnico e financeiro para apoio à gestão das terras indígenas; c) munir a Funai e as organizações indígenas e indigenistas de ferramentas de informação e monitoramento dos impactos das mu-

danças do clima nas terras indígenas de forma a subsidiar a discussão para o desenvolvimento de Planos Indígenas de Enfrentamento às Mudanças Climáticas, tanto em nível local e regional, quanto amazônico, articulados à Política Nacional de Mudanças Climáticas e seus planos setoriais, com protagonismo dos povos indígenas; d) envolver os povos indígenas e a Funai na elaboração do Plano Nacional de Adaptação à Mudança Climática (PNA), para a incorporação de elementos chave na adaptação dos povos indígenas; e) aprofundar o diálogo sobre a incorporação de elementos da mudança do clima e Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal – REDD+ no desenvolvimento de Planos de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI), com a incorporação de componentes para a adaptação à mudanças do clima junto a cada comunidade e território indígena; f) ampliar os estudos sobre o papel das terras indígenas na mitigação das mudanças climáticas, de modo a fortalecer o argumento da importância dessas áreas para mitigar os efeitos negativos que o desmatamento pode acarretar para o clima regional e global, assim como fomentar a capacidade de captação de recursos através de mecanismos de mitigação das mudanças do clima.

Em outras palavras, o governo brasileiro vinha se encaminhando para incluir os povos indígenas como atores importantes no cumprimento da agenda 2030. Inobstante, as recomendações oferecidas no âmbito da administração federal encontraram uma modificação significativa na área política, com a eleição do novo governo, empossado em janeiro de 2019. Uma das principais mudanças pode ser avaliada, por exemplo, com a extinção da participação dos povos indígenas no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA determinada pelo decreto n. 9.806/19, que deu nova forma ao referido órgão colegiado. Publicado em 29 de maio de 2019, o decreto reduziu o plenário do Conselho a apenas 23 membros, de uma formação anterior com 96 representantes. Das 23 cadeiras, 10 pertencem ao governo, e apenas 4 a representantes da sociedade civil, onde antes se encaixavam os indígenas.

A função do CONAMA é propor diretrizes das políticas governamentais ambientais e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. O Conselho é uma fonte normativa das mais importantes, além da própria Constituição Federal e das leis ambientais, deliberando sobre licenciamento ambiental, limites de poluição, procedimentos industriais, bem como critérios para a gestão de resíduos e manejo da fauna e flora (LOVATO, 2019, *online*).

Para Lovato (2019, *online*) o Conselho perdeu em pluralidade de setores que possuem interesse na abordagem ambiental pelo Estado, sendo que apenas quatro representantes de entidades civis (desde que sejam exclusivamente ambientalistas) terão espaço para as discussões no Conama. Esses representantes da sociedade civil podem não incluir as comunidades tradicionais e indígenas, uma vez que há o critério para participação exclusiva de ambientalistas, e porque terão de disputar espaço com uma infinidade de outros igualmente legítimos representantes da sociedade civil. Lovato então apresenta uma indagação, ao avaliar a sub-representação, e mesmo a ausência de representação de povos indígenas no CONAMA:

> O Decreto 9.806/19 acaba por diminuir não apenas o número de participantes no Plenário do Conama, mas traz, também, um perigoso reducionismo ao tema da preservação ambiental. A complexidade dos elementos que formam o bem jurídico meio ambiente é massivamente reconhecida, no sentido que este deva abranger aspectos técnicos, científicos, biológicos, sociais e culturais. [...] Como tirar da decisão sobre os direcionamentos ambientais do país as comunidades indígenas, em épocas que estas têm sua existência ameaçada por desastres ecológicos de grande magnitude, como no caso da tragédia de Brumadinho?

O que se está observando em 2019, por conseguinte, é que houve uma alteração, para pior, no nível de proteção e promoção do

desenvolvimento sustentável que se espera alcançar com a agenda 2030, da ONU, em particular através do Objetivo n. 15. As decisões sobre mineração em terras indígenas, e a participação no CONAMA, exemplos dados, não favorecem as metas desse objetivo, quais sejam, proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Apesar do empenho dos povos indígenas em manter modos de vida onde os ecossistemas são favorecidos, através de sua reconhecida capacidade em gerir de forma sustentável as florestas, com papel relevante na manutenção da biodiversidade, o que se observa é o avanço das tentativas de alijá-los dos processos de decisão sobre desenvolvimento, como no caso de mineração em suas terras, e da produção de normas infralegais sobre o meio ambiente, como no caso da redução da representação no CONAMA.

5. CONCLUSÃO

O artigo apresentou como os povos indígenas do Brasil tratam as questões de desenvolvimento que os envolvem, e como contribuem para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que compõem a chamada agenda 2030. A contribuição tanto no Brasil, como no mundo inteiro, passa por práticas e formas de vida ancestrais as quais permitem a existência de áreas florestadas em territórios indígenas em muito maior quantidade e qualidade de biodiversidade que em outras áreas protegidas. A categoria brasileira denominada terra indígena apresenta índices menores de desmatamento e índices maiores de preservação da biodiversidade. Não obstante, sofre ameaças constantes, as quais vêm sendo denunciadas como um obstáculo ao atingimento dos propósitos do Objetivo 15, da agenda 2030, da ONU. Entre essas ameaças está a da abertura das terras indígenas à mineração, recentemente anunciada pelo go-

verno brasileiro, somada à diminuição de espaços de participação indígena, como no caso da extinção dessa participação no conselho de meio ambiente CONAMA. O artigo demonstra que para o atingimento do Objetivo 15, dos ODS - proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e a perda de biodiversidade – é necessário submeter as políticas públicas e ações governamentais a um paradigma mais próximo daquele vivenciado pelas populações indígenas no Brasil, e no mundo, o qual pode ser sintetizado como o de "uma obrigação sagrada de deixar para as gerações futuras uma floresta saudável plenamente capaz de proporcionar vida a seus habitantes humanos", anotação feita pela primeira-ministra da Noruega, no transcurso do primeiro ano da agenda 2030.

REFERÊNCIAS

APIB. *Nota pública de repúdio contra o propósito do governo Bolsonaro de regulamentar o garimpo e mineração em terras indígenas*. Brasília: APIB, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. *Terras Indígenas na Amazônia Brasileira: do orçamento à mitigação da mudança climática*. Brasília – DF: Brasil, 2015. Disponível em: https://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/151-monitoramento-da-biodiversidade.html?download=1408:terras-ind%C3%ADgenas-na-amaz%C3%B4nia-brasileira-do-or%C3%A7amento-%C3%A0-mitiga%C3%A7%C3%A3o-da-mudan%C3%A7a-clim%C3%A1tica-vers%C3%A3o-preliminar&start=20. Acesso em 02.10.2019.

CONJUR. *Decreto centraliza no poder público federal as diretrizes ecológicas do país.* Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-jul-10/marcos-lovato-decreto-centraliza-diretrizes-ecologicas-poder-publico. Acesso em 07 out. 2019.

FAPESP. *Estudo aponta quem é dono do carbono no Brasil.* Disponível em: http://agencia.fapesp.br/estudo-aponta-quem-e-o-dono-do-carbono-no-brasil/27812/. Acesso em: 05 out. 2019.

FUNAI. *Sete anos de PNGATI marcam o dia mundial do meio ambiente*. Disponível em: http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/5482-sete-anos-da-pngati-marcam-o-dia-mundial-do-meio-ambiente?start=1# . Acesso em 07 out. 2019.

IBGE. *Censo 2010*. Tabelas. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/tabelas_pdf/tab3.pdf. Acesso em: 13 ago. 2019.

INOVA. *ODS 15: Qual o papel dos povos indígenas e das florestas em um futuro sustentável?* Disponível em: http://inovasocial.com.br/inova/ods-15-povos-indigenas-florestas/. Acesso em 02.10.2019.

Instituto Humanitas Unisinos. *Belo Monte e Belo Sun. O desenvolvimentismo triunfalista e violento que afunda a região Amazônica em degradações. Entrevista especial com Elielson Silva*. Disponível em: http://www.ihunisinos.br/593064-belo-monte-e-belo-sun-o-desenvolvimentismo-triunfalista-e-violento-que-afunda-a-regiao-amazonica-em-degradacoes-entrevista-especial-com-elielson-silva. Acesso em 02 out. 2019.

ONU. BRASIL. *17 objetivos para transformar o mundo*. In: https://nacoesunidas.org/pos2015/principais-fatos/. Acesso em 01 out 2019.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. *Convenção n 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho*. Brasília: OIT, 2011.

A AGENDA 2030 E O BRASIL: UM DIAGNÓSTICO COM FOCO NO ODS 16 (PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES)

Davi Marcucci Pracucho

Mestre em Direito, com área de concentração em Direitos Humanos, pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – Linha de Pesquisa: Direitos Fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável. Especialista em Direito Aplicado ao Ministério Público Federal pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Procurador da República – membro do Ministério Público Federal (MPF). Ex-Defensor Público no Estado de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Em 26 de julho de 1945, a Carta das Nações Unidas firmou entre os seus propósitos e princípios fundantes a manutenção da paz internacional e a cooperação para resolver problemas de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 5-6).

No decorrer dos 70 anos que se sucederam, esses ideais foram fortalecidos e lapidados. Ainda que pareça pouco verossímil a curto prazo, o único remédio realista para a guerra, o terrorismo, os conflitos étnicos, o surgimento de fundamentalismos, o aumento da fome, da desnutrição e da miséria em geral, é a preservação da paz e o respeito aos direitos humanos fundamentais. De todos e em todos os lugares do mundo (ORTIZ AHLF; CORCUERA CABEZUT, 2003, p. XI).

No mesmo período, assistiu-se à formação e consolidação, no plano internacional, de uma nítida tomada de consciência quan-

to à premente necessidade de preservação do meio ambiente, consagrando-se a ideia de desenvolvimento sustentável. Na síntese do Princípio 3 da Declaração do Rio, acordada em 1992: "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras" (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 1).

O paradigma do desenvolvimento sustentável almeja, então, o equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico, de um lado, e a proteção ambiental, de outro (HUMPHREYS, 2018, p. 29); situando ademais, como parte crucial ao êxito desse intento a devida integração entre a equidade intergeracional e a equidade intrageracional (BARRAL, 2012, p. 380-381).

O presente artigo procede a uma breve análise do processo de implementação, no Brasil, da denominada "Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". Nessa tensão, versa, em um primeiro momento, sobre a Agenda 2030 propriamente dita, procurando abranger os seus principais aspectos – origem, contexto, natureza, configuração e possibilidades. Em seguida, examinando o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 16 – de epítome "paz, justiça e instituições eficazes" - busca explorar de que modo interpenetram-se, na novel Agenda, a noção de desenvolvimento sustentável e os princípios edificadores das Nações Unidas, mencionados logo na abertura deste escrito. Posteriormente, o estudo passa ao caso brasileiro, mantendo-se como fio condutor o ODS 16, escolhido para a realização do diagnóstico em função de sua destacada transversalidade e do viés altamente integrador do binômio paz-inclusão. De qualquer forma, evita-se perder de vista o cenário geral de internalização, estímulo e concretização dos ODS. Até mesmo porque – como é esperado e será visto – invariavelmente, ele é inseparável dos problemas e questões identificados.

2. A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OS 17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

"Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". Esse é o título da Resolução n. 70/1, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, na sede da ONU em Nova Iorque, por ocasião de sua 70ª sessão, como resultado final da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável.

Reafirmando os resultados das principais conferências e cúpulas anteriores sobre o desenvolvimento sustentável – entre elas: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), que adotou a Agenda 21, e a Cúpula do Milênio (2000), que levou à elaboração dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) – a Agenda 2030 reconhece que os compromissos e desafios até então identificados encontram-se inter-relacionados, exigindo uma nova abordagem via soluções integradas. Nesse sentido, esclarece que erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões (sobretudo a pobreza extrema) – sendo esse o maior desafio global, segundo o documento – combater as desigualdades internas e entre países, preservar o planeta, gerar crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, e promover a inclusão social são objetivos conectados entre si e interdependentes (UNITED NATIONS, 2015, p. 5).

A nova Agenda baseia-se nos ODMs, definidos 15 anos antes. Embora progressos significativos tenham sido conquistados em diversas áreas, verificou-se uma evolução desigual, particularmente na África e em países menos desenvolvidos, com destaque para a necessidade de serem alcançados os mais vulneráveis. Máxime em problemas relacionados à saúde materna, neonatal e infantil e à saúde reprodutiva. Nada obstante, o escopo da Agenda 2030 vai muito além dos ODMs:

ao lado das permanentes prioridades para o desenvolvimento, como erradicação da pobreza, saúde, educação, segurança alimentar e nutrição, ela estabelece uma ampla gama de objetivos econômicos, sociais e ambientais, buscando, outrossim, sociedades mais pacíficas e inclusivas. E, para tanto, define meios de implementação que refletem a proposta central de abordagem integrada, sendo possível constatar profundas interconexões e múltiplos elementos transversais nos novos objetivos e metas (UNITED NATIONS, 2015, p. 5-6).

A Agenda 2030 contempla 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 metas associadas, as quais são consideradas "integradas e indivisíveis" (*integrated and indivisible*), com vigência desde 1º de janeiro de 2016 para guiar as decisões a serem tomadas pelos Estados nos próximos 15 anos (*i.e.*: até o ano de 2030) nos níveis local, regional e global. Ao mesmo tempo em que, de um lado, o documento ressalva a tomada em conta das diferentes realidades, capacidades, políticas e prioridades nacionais (UNITED NATIONS, 2015, p. 6); de outra parte, ele conclama uma parceria global revitalizada, com um espírito de solidariedade universal, em particular com os mais pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, mediante intensa mobilização dos governos, do setor privado, da sociedade civil e do próprio sistema das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2015, p. 10).

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são:

> Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
> Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
> Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
> Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 18-19).

Os ODS 1–11 podem ser considerados como objetivos socioeconômicos. O ODS 12 é sobre consumo e produção responsáveis (sustentáveis). Os ODS 13–15 são objetivos ambientais. O ODS 16 é sobre paz, justiça e instituições. O ODS 17 é sobre parcerias no processo (WEIZSÄCKER; WIJKMAN, 2018, n. p.).

O acompanhamento e a revisão do progresso alcançado na implementação dos ODS é responsabilidade, principalmente, dos próprios Estados. Independente disso, a ONU disponibiliza acompanhamento e revisão sistemáticos nos vários níveis (nacional, regional e global), cabendo ao Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável – *United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF)* – sob os auspícios da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social, o papel central de supervisionar o acompanhamento e a revisão em nível global (UNITED NATIONS, 2015, p. 11). O *HLPF* já havia sido criado por meio da Resolução 66/288 da Assembleia Geral, de 27 de julho de 2012, que adotou o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), intitulado "O futuro que queremos" (UNITED NATIONS, 2012, p. 16-17). Seu formato e seus aspectos organizacionais encontram-se definidos na Resolução n. 67/290, sendo previstas reuniões anuais por um período de oito dias (UNITED NATIONS, 2013, p. 4), e a Resolução n.70/299, adotada em 29 de julho de 2016, trouxe orientações para o acompanhamento da Agenda 2030, definindo que ocorra mediante ciclos quadrienais com temas que reflitam a natureza integrada, indivisível e interligada dos ODS e as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental), incluindo questões transversais, bem como questões novas e emergentes (UNITED NATIONS, 2016a, p. 1-2).

Para Sachs (2015, p. 484), pode ser observada uma transição entre os ODMs e os ODS nos seguintes termos: ao contrário dos ODMs, que se aplicam amplamente aos países pobres e colocam os países ricos principalmente como doadores, os ODS são universalmente aplicáveis. Os Estados Unidos, assim como o Mali – anota

o autor – precisam aprender a viver de forma sustentável. Países ricos, assim como os pobres, precisam promover mais inclusão social, igualdade de gênero e, é claro, sistemas de energia com baixo carbono, resilientes.

O célebre economista estadunidense complementa ponderando que os ODS podem dar novo ímpeto, novo poder, nova mobilização social, novos recursos e nova vontade política para um desafio que já dura mais de quarenta anos na conscientização pública e vinte anos no direito internacional, mas que ainda não havia sido abordado com sucesso até o momento. Não que os ODS tenham vindo a suplantar o direito internacional. Os tratados ainda são necessários. Mas eles podem criar uma nova energia global e uma atmosfera de solução de problemas que ajudarão a implementar aqueles compromissos internacionais (SACHS, 2015, p. 484).

Souza (2017), por seu turno, enfatiza que uma das principais características da Agenda 2030 é "o mote de não deixar ninguém para trás. Então, a Agenda 2030 tem um foco nos mais vulneráveis, nos países mais vulneráveis, nas pessoas mais vulneráveis. O objetivo da Agenda 2030 é superar a chamada ´tirania das médias´". Exemplificando, cita que, no Brasil, a média de expectativa de vida está em torno de 70 anos, enquanto que a expectativa de vida de um cidadão transsexual é de 35-37 anos.

A Agenda 2030 tem a natureza jurídica de declaração, é um pacto político. Assim sendo, não possui caráter jurídico vinculante – trata-se de *soft law*. Justamente porque seus compromissos são deveras ambiciosos, de sorte que, conforme observa Denny (2018, p. 25), "provavelmente o texto não poderia ser tão audacioso se fosse juridicamente vinculante". A par disso, a estudiosa anota que:

> A inclusão de obrigações coercitivas ao mesmo tempo em que teriam mais força jurídica, poderiam inibir os Estados de participar ou ainda pior desmoralizar o esforço de se atingir um acordo em virtude da ausência de poder de polícia e de con-

> trole judicial, características típicas do Direito Internacional (DENNY, 2018, p. 25).

Precisamente por integrar a denominada *soft law*, a Agenda 2030 "reverbera os mesmos prós e contras de declarações anteriores, como a dos Direitos Humanos, especialmente em relação a medidas de monitoramento e ferramentas de financiamento"; sendo certo que, em vista dessa circunstância, "compromissos adicionais precisam ser estruturados, como por exemplo, os abordados pelo Acordo de Paris" (DENNY, 2018, p. 26).

Nesse cenário, desponta a indagação: podem os objetivos estabelecidos na Agenda 2030 fazer a diferença?

Sachs (2015, p. 489-490) argumenta que sim e, para tanto, expõe quatro razões principais, extraídas daquilo que qualifica como evidências "poderosas e encorajadoras" observadas quanto aos ODMs. Primeira razão: a definição de objetivos é crucial para a mobilização da sociedade, auxiliando governos, organizações e indivíduos a concordarem com uma direção a seguir. A segunda razão é a pressão: no caso dos ODMs, depois que foram adotados, mesmo que os governos não estivessem inicialmente inclinados a assumi-los, eles sabiam que o seu progresso (ou a falta dele) seria relatado – ou seja: cada país seria comparado com os demais, em um questionamento público. A terceira razão são as "comunidades de conhecimento" (*knowledge communities*), que acabam se formando após a fixação de objetivos a fim de compartilharem caminhos práticos para o atingimento de resultados, suprindo assim a experiência necessária à orientação das ações a serem tomadas pelos governos. Por fim, o autor lembra que os objetivos tem a aptidão de mobilizar e reunir múltiplos interessados (líderes políticos e comunitários, organizações não-governamentais e internacionais, comunidade científica, grupos religiosos), o que se verificou, em atitudes propriamente conscientes, após a definição dos ODMs.

Hard law ou *soft law* – e afora discussões quanto a uma coer-

cibilidade que, ainda que de fato existisse, desejar-se-ia desnecessária – o fato é que os ODS incorporam aquilo que a comunidade internacional reputa urgente e necessário para transformar o nosso mundo agora. E não o mundo em geral, em sua "média", e sim o mundo particular – o "aqui e agora" - daqueles que mais precisam, não deixando ninguém para trás.

3. O ODS 16: PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

Como visto no tópico precedente, os ODS são muito mais amplos do que os ODMs, consubstanciando a um só tempo, na nova Agenda, o aprofundamento e a complementação daqueles oito objetivos estabelecidos em 2000. Sem deixar de lado desafios ainda prementes nas áreas da saúde, educação e segurança alimentar – a exemplo da erradicação da pobreza extrema e da fome – a Agenda 2030 reconhece o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões (econômica, social e ambiental) como a via necessária para a transformação do mundo e, a partir de uma visão integrada das questões e dificuldades envolvidas nesse processo, propõe objetivos e metas não apenas interligados, e sim, mais do que isso, de natureza e consecução indivisíveis.

Nesse mister, logo em seu preâmbulo, a Agenda 2030 mostra sua preocupação central com as pessoas, seu bem-estar e qualidade de vida, das presentes e futuras gerações. Observando-se ali, para além do chamado à proteção do planeta, a um desenvolvimento harmônico e à solidariedade, a expressa determinação para "promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estão livres do medo e da violência", haja vista que "não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 2).

Mais adiante, o documento trabalha essa ideia de modo mais específico, registrando que:

> O desenvolvimento sustentável não pode ser realizado sem paz e segurança; e paz e segurança estarão em risco sem o desenvolvimento sustentável. A nova Agenda reconhece a necessidade de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que são baseadas no respeito aos direitos humanos (incluindo o direito ao desenvolvimento), em um efetivo Estado de Direito e boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis. Fatores que dão origem à violência, insegurança e injustiça, como a desigualdade, a corrupção, a má governança e os fluxos financeiros e de armas ilegais, são abordados na Agenda (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 12).

Prosseguindo na mesma temática, a declaração não se olvida da necessidade de reunião de esforços também para a resolução e prevenção de conflitos e para apoiar países em situação de pós-conflito, garantindo-se às mulheres um papel na construção da paz e do Estado. Faz um apelo, outrossim, a ações efetivas e novas medidas, respeitando-se o direito internacional, com vistas à "plena realização do direito de autodeterminação dos povos que vivem sob ocupação colonial e estrangeira, que continua a afetar negativamente o seu desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, bem como o seu ambiente" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 12).

O ideal perseguido – fruto de uma visão "extremamente ambiciosa e transformadora", nos termos da própria declaração – é "um mundo livre do medo e da violência". Um mundo tolerante, aberto, justo e equitativo. Socialmente inclusivo, sem discriminação por gênero, raça, etnia ou cultura, e marcado pela igualdade de oportunidades, condição essencial para a plena realização do potencial humano. Trata-se, enfim, de "um mundo de respeito universal dos direitos humanos e da dignidade humana, do Estado de Direito, da justiça, da igualdade e da não discriminação" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 4).

Para o secretário-geral da ONU Guterres (2018 apud NAÇÕES UNIDAS, 2018, n. p.), "a paz cria raízes quando as pessoas vivem livres da fome, da pobreza e da opressão". Forte nessa premissa, ele descreve a Declaração Universal dos Direitos Humanos como um marco "fundador" e um guia para o cumprimento dos ODS, defendendo que a paz duradoura para todos depende de ações conjuntas e contínuas voltadas à promoção e defesa dos direitos humanos, igualmente, para todos.

Em uma concepção convergente com a de Guterres, Lajčák (2018, n.p.), ex-presidente da Assembleia Geral da ONU, fala em "Paz Sustentável": "Quando digo paz, falo daquela que pode ser considerada como garantida. O tipo de paz que não desaparecerá nas próximas eleições. O tipo de paz que será medida não em meses ou anos, mas em gerações". Destaca, ademais, que esse tipo de paz requer mais investimentos em prevenção; em ações que, antes de tudo, evitem a ruptura dos tecidos sociais e o irrompimento de conflitos.

Posta essa perspectiva integrada de ideais e desafios, a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável – o ODS 16 – talvez desponte como o mais transversal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Afinal, não seria possível pensar em uma sociedade verdadeiramente pacífica, inclusiva e sustentável na ausência de qualquer um dos demais 16 objetivos. Todos eles, sem exceção, cuidam de questões que se encontram, de alguma forma, na origem de conflitos, tensões ou desarmonias. Integram, assim, um horizonte em que o indissolúvel binômio paz-inclusão aparece como uma espécie de matriz agregadora, resultando naquele indivisível amálgama composto pelos 17 ODS e suas 169 metas associadas.

Isso não significa, entretanto, que o ODS 16 não tenha, também, uma especificidade própria. Cuida ele, particularmente: da significativa redução de todas as formas de violência e da erradicação de qualquer forma de violência infantil; do combate à corrupção, ao

crime organizado e ao terrorismo; do aumento do acesso à justiça; da promoção do Estado de Direito; e do fortalecimento das instituições. Tem foco, portanto, na segurança das pessoas, na garantia de seus direitos, no respeito a suas liberdades fundamentais e diferenças (não discriminação). No que toca o fortalecimento das instituições, abrange, especificamente, o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes; e que sejam orientadas por uma governança responsiva, inclusiva, participativa e representativa, em todos os níveis.

Eis, precisamente, os termos do ODS 16 e das suas 12 metas associadas:

> Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
> 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares
> 16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças
> 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos
> 16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado
> 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas
> 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis
> 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis
> 16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global
> 16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo

> o registro de nascimento
> 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais
> 16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime
> 16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 36).

Importa observar, contudo, que o ODS 16 não compartimentaliza nem esgota a matéria. Conforme já exposto, em função da visão integrada fundante da Agenda 2030, seus objetivos e metas apresentam-se inter-relacionados e interdependentes. Algumas vezes de forma clara, até mesmo bastante explícita.

No caso dos temas abordados pelo ODS 16, tem-se, entre outros possíveis exemplos, que a preocupação com a violência também aparece, expressamente, na meta 4.7[217], associada ao ODS 4 (educação de qualidade), e na meta 5.2[218], associada ao ODS 5 (igualdade de gênero). Semelhantemente, a eliminação de práticas discrimina-

217 Meta 4.7: "Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 23).

218 Meta 5.2: "Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 24).

tórias vem estampada também nas metas 5.1[219], 10.3[220] (ODS 10: redução das desigualdades) e 17.10[221] (ODS 17: parcerias e meios de implementação). Já o acesso à justiça, a garantia de direitos e a inclusão mostram-se ainda mais transversais: permeiam toda a Agenda, evidenciando que a transformação do mundo via desenvolvimento sustentável de fato pressupõe a promoção e a defesa dos direitos humanos de todos, sem reservas.

Pode-se ademais afirmar, desse modo, ter sido abraçada a moderna concepção que se convencionou chamar de "acesso à ordem jurídica justa", a qual há tempos veio a suplantar a estrita – e, por isso, insuficiente – perspectiva do acesso à justiça enquanto mero acesso a órgãos judiciais (WATANABE, 1988, p. 128). Além disso, a ênfase em instituições transparentes e na tomada de decisões participativas e inclusivas denota a interdependência existente entre os direitos humanos, a cidadania e a democracia[222]. De modo que a referência ao "Estado de Direito" (*rule of law*) na meta 16.3, quando lida à luz das demais metas e dos outros objetivos, acaba por aproximar-se mais do conceito de "Estado constitucional democrático", ou "Estado de direito democrático", tipologia que, a par de conferir legitimidade ao processo de produção de normas jurídicas, legítima outrossim, via princípio da soberania popular, o próprio exercício o poder político (CANOTILHO, 2003, p. 100).

---

219 Meta 5.1: "Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 24).

220 Meta 10.3: "Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 29).

221 Meta 17.10: "Promover um sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio, inclusive por meio da conclusão das negociações no âmbito de sua Agenda de Desenvolvimento de Doha" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 38).

222 Sobre a relação de interdependência entre democracia, cidadania e direitos humanos: Guerra (2012, p. 13-16).

Outro ponto digno de nota com relação ao ODS 16 é a sua vocação para abranger "todos os níveis" - nacional, regional e global. Podendo-se notar, em especial nas respectivas metas 16.6, 16.7 e 16.8, o fomento à denominada "governança transnacional", haja vista as limitações dos Estados para sozinhos darem tratamento adequado à gestão de riscos globais, com o consequente imperativo de adoção de ações internacionais cooperativas e em rede (CRUZ; BODNAR, 2016, p. 235, 243 e 246-247) – o que remete particularmente, mas não só[223], ao ODS 17 (parcerias e meios de implementação). Neste ponto, merece destaque que também a governança transnacional – ou "global", nos termos da Agenda 2030 – deve nortear-se pela transparência, participação e inclusão, constando como meta específica (meta 16.8) a ampliação e o fortalecimento da participação dos países em desenvolvimento.

Para auxiliar na medição do progresso no atingimento das 169 metas associadas aos 17 ODS, as Nações Unidas desenvolveram um quadro de indicadores globais que compreende um conjunto inicial de 232 indicadores a ser refinado anualmente e com previsão de ampla revisão em 2020 e 2025, devendo tal quadro ser complementado por indicadores em nível regional e nacional, estes a serem desenvolvidos pelos Estados-membros. A matéria é objeto da Resolução n. 71/313 da Assembleia Geral, adotada em 6 de julho de 2017, trazendo o documento, em seu Anexo, o *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (UNITED NATIONS, 2017, p. 4-25).

O quadro de indicadores para as metas do ODS 16 é o seguinte:

223 Cumpre realçar aqui, uma vez mais, a natureza integrada e indivisível dos 17 ODS, de sorte que a cooperação internacional encontra lugar em toda a Agenda, e não apenas no ODS 17. *Vide*, por exemplo, as metas 1.a, 2.a, 4.c, 6.5, 6.a, 7.a e 14.3.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	
16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares	16.1.1 Número de vítimas de homicídio intencional, por 100.000 habitantes, por sexo e idade
	16.1.2 Óbitos relacionados com conflitos por 100.000 habitantes, por sexo, idade e causa
	16.1.3 Proporção da população sujeita a violência física, psicológica ou sexual nos últimos 12 meses
	16.1.4 Proporção da população que se sente segura quando caminha sozinha na área onde vive
16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças	16.2.1 Proporção de crianças com idade entre 1 e 17 anos que sofreram qualquer punição física e/ou agressão psicológica por parte de cuidadores no último mês
	16.2.2 Número de vítimas de tráfico de pessoas por 100.000 habitantes, por sexo, idade e forma de exploração

	16.2.3 Proporção de mulheres e homens jovens com idade entre 18 e 29 anos que foram vítimas de violência sexual até a idade de 18 anos
16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos	16.3.1 Proporção de vítimas de violência nos últimos 12 meses que reportaram às autoridades competentes ou a outros organismos de resolução de conflitos oficialmente reconhecidos
	16.3.2 Proporção de presos sem sentença em relação à população prisional em geral
16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado	16.4.1 Valor total de entradas e saídas de fluxos financeiros ilícitos (em dólares americanos correntes)
	16.4.2 Proporção de armas apreendidas, encontradas ou entregues, cuja origem ou contexto ilícito tenha sido detectado ou estabelecido por uma autoridade competente, em linha com instrumentos internacionais

16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas	16.5.1 Proporção de pessoas que tiveram pelo menos um contato com um funcionário público e que pagaram um suborno ou a quem foi pedido um suborno por funcionários públicos, nos últimos 12 meses
	16.5.2 Proporção de empresas que tiveram pelo menos um contato com um funcionário público e que pagaram um suborno ou a quem foi pedido um suborno por funcionários públicos, nos últimos 12 meses
16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis	16.6.1 Despesas públicas primárias como proporção do orçamento original aprovado, por setor (ou por códigos de orçamento ou similares)[220]
	16.6.2 Proporção da população satisfeita com a última experiência com serviços públicos
16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis	16.7.1 Proporções de cargos (por sexo, idade, pessoas com deficiência e grupos populacionais) em instituições públicas (legislativo nacional e locais, administração pública e tribunais) em relação às distribuições nacionais

224 A diferença entre o orçamento aprovado e o implementado reflete a capacidade de um governo de alcançar objetivos de desenvolvimento, incluindo a prestação de serviços ao público (UNITED NATIONS, 2019, p. 22).

	16.7.2 Proporção da população que considera que os processos de tomada de decisão são inclusivos e adequados, por sexo, idade, deficiência e grupo populacional
16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global	16.8.1 Proporção de membros e direito de voto dos países em desenvolvimento em organizações internacionais
16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento	16.9.1 Proporção de crianças com menos de 5 anos cujos nascimentos foram registrados por uma autoridade civil, por idade
16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais	16.10.1 Número de casos verificados de homicídio, sequestro, desaparecimento forçado, detenção arbitrária e tortura de jornalistas, pessoal de mídia, sindicalistas e defensores dos direitos humanos nos últimos 12 meses
	16.10.2 Número de países que adotam e implementam garantias constitucionais, estatutárias e/ou políticas para acesso público à informação

16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime	16.a.1 Existência de instituições nacionais independentes de direitos humanos, de acordo com os Princípios de Paris[221]
16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável	16.b.1 Proporção da população que reportou ter-se sentido pessoalmente discriminada ou assediada nos últimos 12 meses por motivos de discriminação proibidos no âmbito da legislação internacional dos direitos humanos (UNITED NATIONS, 2017, p. 20-22[222])

O monitoramento global dos indicadores dos ODS, sempre que possível, deve basear-se em dados nacionais comparáveis e padronizados, obtidos por meio de mecanismos de relatório, em conformidade com padrões acordados internacionalmente. Além disso,

225 Os Princípios de Paris são um conjunto de referências internacionais para o estatuto e o funcionamento das instituições nacionais de proteção e promoção dos direitos humanos. Adotados em 1993 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelecem seis critérios principais: (1) mandato amplo, baseado em normas e padrões universais de direitos humanos; (2) composição e competências definidas pela Constituição ou por lei; (3) autonomia em relação ao governo (membros com mandatos de duração específica); (4) representação pluralista das forças sociais (sociedade civil); (5) recursos adequados (para que a instituição possa ser de fato independente do governo); e (6) poderes de investigação adequados (UNITED NATIONS, 1994, p. 4-6).

226 Tradução realizada a partir do sítio eletrônico <https://indicadoresods.ibge.gov.br/objetivo/objetivo?n=16>. Acesso em: 06 out. 2019.

tais mecanismos devem estar em contínuo aprimoramento, de modo a preencher lacunas de dados, cabendo aos países: reforçar a função de coordenação dos respectivos institutos nacionais de estatística e outras instituições domésticas, fortalecer a capacidade estatística nacional e melhorar os instrumentos de notificação. Para tanto, são necessários esforços de capacitação e a exploração de novas fontes e tecnologias de coleta de dados, inclusive mediante parcerias com a sociedade civil, o setor privado e a academia. Organizações internacionais e mecanismos regionais desempenham um papel significativo na facilitação desse processo (UNITED NATIONS, 2016b, p. 27-28).

Independente disso, em que pese a importância dos indicadores para a medição e o acompanhamento do progresso – ou não – relativamente a cada uma das metas dos ODS, o fato é que nem sempre um determinado indicador terá o condão espelhar toda a amplitude e riqueza de conteúdo da meta que lhe for correspondente. O escopo dos indicadores é fundamentalmente auxiliar, e não substitutivo.

A respeito do ODS 16, tome-se o exemplo da meta 16.3: "promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos". Os atuais indicadores para essa meta são: "16.3.1 Proporção de vítimas de violência nos últimos 12 meses que reportaram às autoridades competentes ou a outros organismos de resolução de conflitos oficialmente reconhecidos" e "16.3.2 Proporção de presos sem sentença em relação à população prisional em geral". Sem dúvida, são indicadores importantíssimos. Todavia, mostram-se muito distantes de refletir, na plenitude – ou mesmo algo próximo disso – a efetiva ou substancial existência de um Estado de Direito e a observância da igualdade no acesso à justiça.

Observações como essa são importantes para que sempre se mantenham os pés no chão. Sem ignorar que o progresso em um determinado indicador represente, é claro, uma conquista e um fator motivador, não se pode cair no erro de interpretar o todo por apenas

uma de suas partes. Um equívoco que, no caso dos ODS, para além de falsear a realidade em si, distorce a compreensão mesma que se extrai dela, assim comprometendo sobremaneira a própria proposta original, que se baseia, entre outros fundamentos, no potencial construtivo do consciente exercício da autocrítica. A humildade e a honestidade no processo são essenciais ao sucesso da empreitada.

Assim é que os relatórios elaborados a partir do monitoramento dos indicadores das metas dos ODS nem sempre trarão boas notícias. Sendo certo que a verificação de um mau indicador pode vir a ser precisamente o elemento que faltava à adequada percepção de um problema, ao completo entendimento de uma realidade ou à mudança de atitude necessária ao enfrentamento de uma situação adversa.

Neste ponto, novamente vem à baila a natureza integrada e indivisível dos ODS e o emblemático exemplo do ODS 16. Um único mal indicador, ainda que não diretamente relacionado ao ODS 16, porém de alguma forma interdependente com ele, pode perfeitamente vir a afetá-lo, incrementando ou prejudicando o seu progresso. Fome (ODS 2), pobreza (ODS 1) e desemprego (ODS 8), *e.g.*, não se harmonizam, absolutamente, com paz, inclusão e acesso à justiça. Do mesmo modo – sendo agora mais específico – elevadas taxas de suicídio (indicador 3.4.2), o consumo nocivo de álcool (indicador 3.5.2) e casamentos prematuros e/ou forçados (meta 5.3).

A esta altura, depois de recorrentes considerações sobre a indivisibilidade e a interdependência dos ODS, e particularmente com relação ao ODS 16, resulta deveras sublinhada a complexidade inerente à integral consecução dos objetivos e das metas para o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões. Deflui, ademais, vistas as limitações próprias do mecanismo de metas (reflexo quantitativo de uma determinada fração da realidade), uma verdadeira complexidade "ao quadrado", a englobar então, ao mesmo tempo, uma horizontalidade consistentemente híbrida e uma verticalidade hibridamente incompleta.

O ODS 16 foi revisado com profundidade no Fórum Político de Alto Nível (*HLPF*) de 2019[227] e, em vista de tudo o que foi exposto até aqui, o respectivo relatório, como não poderia deixar de ser, constitui um elemento a indicar, em termos mais concretos, a especial complexidade dos problemas a serem superados. Ele também ilustra algumas de suas vicissitudes, nisso levantando importantes questões para análise e acompanhamento. Mas o que mais chama a atenção são alguns de seus números, por serem particularmente inquietantes.

O referido relatório foi divulgado pelo secretário-geral da ONU em maio de 2019. Intitulado *Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals*, ele integra o encerramento do primeiro ciclo de quatro anos de implementação e monitoramento dos ODS. Quanto ao ODS 16, informa o seguinte (UNITED NATIONS, 2019, p. 21-22):

De 2015 para 2017, houve um ligeiro aumento no número de homicídios intencionais por 100.000 pessoas (indicador 16.1.1): de 6,0 em 2015 para 6,1 em 2017. Em grande parte devido a um aumento das taxas de homicídios na América Latina e no Caribe e em alguns países da África Subsaariana.

A violência contra as crianças (meta 16.2) igualmente persiste. Em 83 países (principalmente das regiões em desenvolvimento) com dados recentes sobre o assunto, quase 8 em cada 10 crianças de 1 a 14 anos foram submetidas a alguma forma de agressão psicológica e/ou punição física em casa. A violência sexual é talvez a mais perturbadora das violações dos direitos das crianças: em 14 dos 46 países com dados comparáveis, pelo menos 5% das mulheres entre 18 e 29 anos tiveram relações sexuais ou outros atos sexuais que foram forçados, fisicamente ou de outra maneira, pela primeira vez antes dos 18 anos de idade (indicador 16.2.3). Além disso, a grande maioria das vítimas de tráfico de pessoas ainda é de mulheres e meninas (70%), a maioria para exploração sexual.

227 A ONU vem produzindo relatórios anuais de acompanhamento dos ODS desde 2016, os quais podem ser acessados no endereço eletrônico <https://sustainabledevelopment.un.org>. Acesso em: 06 out. 2019.

Houve um aumento geral na detecção de vítimas de tráfico de pessoas (indicador 16.2.2). Trata-se, entretanto, de um dado que demanda uma análise complementar que possa esclarecer se reflete um desenvolvimento positivo (maiores esforços das autoridades para a identificação de vítimas) ou negativo (ampliação do tráfico de pessoas).

Foi verificado que, nos últimos anos, a proporção de presos sem sentença em relação à população prisional total (indicador 16.3.2) permaneceu praticamente constante em 30%. Em números absolutos, houve um aumento, dado que o número total de pessoas presas vem acompanhando proporcionalmente o crescimento da população em geral.

Mesmo que muitas regiões já tenham atingido o registro universal ou quase universal dos nascimentos, a média global ainda é de apenas 73%. Menos da metade (46%) de todas as crianças com menos de 5 anos na África Subsaariana tiveram os seus nascimentos registrados (indicador 16.9.1). O registro de nascimento tem um papel primordial na garantia dos direitos individuais e no acesso à justiça e aos serviços sociais.

125 países já adotaram leis e políticas para reconhecer às pessoas o direito de acesso a informações mantidas por autoridades públicas (indicador 16.10.2). Pelo menos 31 deles desde 2013. Por outro lado, entre os 123 países que disponibilizaram os dados de suas leis, 40 não incluem o direito de recorrer a um órgão independente, o que se reputa essencial para a efetiva implementação do direito de acesso público à informação.

O ritmo do progresso para o estabelecimento de instituições nacionais de direitos humanos em conformidade com os Princípios de Paris (indicador 16.a.1) precisa ser acelerado. Em 2018, apenas 39% dos países possuía devidamente estabelecida uma instituição completamente compatível com os padrões internacionais. Só sete países a mais do que o verificado em 2015. Se o crescimento continuar nessa mesma proporção, até 2030, somente pouco mais da metade (54%) dos países terá instituições nacionais de direitos humanos plenamente adequadas.

Os assassinatos de defensores dos direitos humanos, jornalistas e sindicalistas estão em ascensão. De 2017 a 2018, as Nações Unidas registraram e verificaram 431 mortes em 41 países (indicador 16.10.1). Pelo menos oito pessoas assassinadas a cada semana. Um aumento preocupante em relação à média anterior, observada de 2015 a 2017, de uma vítima por dia.

Ao comentar o conjunto de informações relativo ao ODS 16, o relatório sumariza que:

> Advances in ending violence, promoting the rule of law, strengthening institutions and increasing access to justice are uneven and continue to deprive millions of their security, rights and opportunities and undermine the delivery of public services and broader economic development. Attacks on civil society are also holding back development progress. Renewed efforts are essential to move towards the achievement of Sustainable Development Goal 16 (UNITED NATIONS, 2019, p. 21).

Essa síntese, ao mesmo tempo em que retoma a relação de interdependência entre paz e desenvolvimento sustentável, mostra-se irrepreensivelmente imbuída daquela fundamental compreensão integrada que permeia toda a Agenda 2030. No caso, expressa a lúcida consciência de que, para o pleno estabelecimento de uma cultura de paz e inclusão (sociedades pacíficas e inclusivas), são essenciais esforços para reduzir significativamente todas as formas de violência, não só a violência dita pessoal ou direta. Sem deixar de apontar o premente imperativo de reversão dos crescentes ataques à sociedade civil, aborda a incontornável necessidade de superação também da denominada violência estrutural ou indireta, aquela que se encontra ínsita na estrutura das sociedades enquanto manifestação de injustiça social[228].

228 Sobre a distinção entre violência pessoal ou direta e violência estrutural ou indireta, *v.* Galtung (1969, p. 170): "We shall refer to the type of violence where there is an actor that commits the violence as personal or direct, and to violence where there is no such actor as structural or indirect. In both cases individuals may be killed or mutilated, hit or hurt in both senses of these words, and manipulated

4. O ODS 16 E O BRASIL

O Brasil teve atuação substantiva no fórum global para a definição dos ODS (FABIANCIE, 2017, p. 10), tendo logrado um grande nível de aderência entre as posições brasileiras – as quais foram construídas em parceria com a sociedade civil sob uma perspectiva de agenda de Estado, e não de governo – e os resultados finais adotados (SOUZA, 2017).

Nesse contexto, a redação final do ODS 16, segundo Souza (2017), também favoreceu a posição brasileira, que buscava evitar que a definição dos termos deste objetivo pudesse acabar gerando "uma janela para trazer conflito internacional para a agenda de desenvolvimento" ou, de algum modo, a própria "securitização"[229] da Agenda 2030.

---

by means of stick or carrot strategies. But whereas in the first case these consequences can be traced back to concrete persons as actors, in the second case this is no longer meaningful. There may not be any person who directly harms another person in the structure. The violence is built into the structure and shows up as unequal power and consequently as unequal life chances".

229 Duque (2008, p. 35-36) explica que o conceito de securitização é uma das contribuições mais relevantes da chamada "Escola de Copenhague" (*Centre for Peace and Conflict Research*, atualmente *Conflict and Peace Research Institute*, *COPRI*) para os estudos sobre segurança. Com suporte no trabalho de Buzan, Waever e Wilde (1998 apud DUQUE, 2008, p. 37-39), esclarece que "A Escola considera que as ameaças à segurança são socialmente construídas, enquanto os tradicionalistas vinculam o estudo da segurança à existência de ameaças objetivas. A securitização e os critérios de securitização, segundo o grupo de Copenhague, são práticas intersubjetivas, por meio das quais um agente securitizador procura estabelecer socialmente a existência de uma ameaça à sobrevivência de uma unidade. […] Segundo a Escola de Copenhague, palavras que fazem referências a ameaças à existência de uma unidade, além de não serem apenas signos linguísticos, trazem consigo a demanda de que medidas sejam tomadas para contrabalançar as ameaças. […] Quando um tema é securitizado, ele sai da esfera política normal e passa para a esfera da política emergencial, caracterizada pela confidencialidade e pela desconsideração dos mecanismos institucionais normais – o que costuma legitimar, por exemplo, o uso da força. […] A securitização pode ser vista de forma mais geral como uma versão extrema da politização (BUZAN ET AL., 1998, p. 23). Politização e securitização, dessa forma, encontram-se em um *continuum* de temas, o qual vai de temas ´não -politizados´ (que não são objeto de políticas estatais ou de debates políticos) aos ´politizados´ (objeto de políticas públicas) e, então, aos securitizados".

Passando a presente análise ao campo interno, tem-se – até mesmo como consectário do que se viu até aqui – que um exame dedicado ao ODS 16 não prescinde, antes é indissociável, de um diagnóstico geral das medidas adotadas pelo Brasil para a implementação da Agenda 2030.

Conforme mencionado anteriormente, os ODS começaram a valer a partir de 1º de janeiro de 2016. Em 27 de outubro de 2016, por meio do Decreto n. 8.892, a Presidência da República criou, no âmbito de sua Secretaria de Governo, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030, sendo uma instância colegiada paritária e de natureza consultiva voltada à articulação, mobilização e ao diálogo com os entes federativos e a sociedade civil. Entre as suas atribuições, estão elaborar o plano de ação para a implementação da Agenda e propor estratégias, instrumentos, ações e programas. Ela também foi encarregada de acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios periódicos. Para tanto, pode criar câmaras temáticas e deve receber permanente assessoramento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2016a, n.p.).

O plano de ação da CNODS para o período 2017-2019 é composto por cinco grandes eixos estratégicos, considerados prioridades imediatas, sendo um de caráter transversal e outros quatro finalísticos: (1º) gestão e governança da comissão (eixo transversal); (2º) disseminação da Agenda 2030; (3º) Agenda 2030 Brasil (internalização); (4º) territorialização (interiorização); e (5º) acompanhamento e monitoramento. Lendo o objetivo de cada um desses grandes eixos, pode-se observar uma preocupação central com a difusão e popularização da Agenda 2030 no intuito de promover um alinhamento das políticas públicas e iniciativas da sociedade civil com os ODS. Paralelamente a isso, vem o objetivo de acompanhar e avaliar o progresso do Brasil, o que inclui a adequação de metas e indicadores globais à realidade brasileira (BRASIL, 2017a, p. 27-34).

Em julho de 2017, ao Brasil apresentou o seu primeiro Relatório Nacional Voluntário (RNV) sobre os ODS ao *HLPF*. Nesse relatório, o país destacou a convergência entre a Agenda 2030 e o instrumento nacional de planejamento; no caso, o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Sobre o ODS 16, apontou que 134 atributos do PPA 2016-2019 teriam algum tipo de relação com ele, sendo esse, o do ODS 16, o maior número de correspondências com o PPA entre todos os 17 ODS (BRASIL, 2017b, p. 25-28). Entretanto, como o tema central do *HLPF 2017* era "Erradicar a pobreza e promover a prosperidade em um mundo em transformação", com foco nos ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14, além do ODS 17 (presente em todos os *HLPF*), o relatório apresentado pelo Brasil não conteve informações específicas sobre as metas associadas ao ODS 16.

De todo modo, ainda em 2017, um relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) nos sistemas de monitoramento do governo apontou inadequações no PPA para o acompanhamento da implementação dos ODS, a saber: indicadores com descrição genérica, sem parâmetros de qualidade e validade, bem como sem índice final; e metas sem valores anuais, fragilizando a intenção de uso do principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo para o monitoramento das metas e dos indicadores dos ODS (Acórdão n. 298/2017 – Plenário) (BRASIL, 2017c, p. 10)[230].

O citado relatório também registrou outras importantes melhorias necessárias: aprimoramento da governança para a articulação e coordenação dos ODS, a qual deveria recair sobre o "Centro de Governo" (órgãos próximos à Chefia do Poder Executivo, com atribuições de coordenação política, administrativa e de planejamento); construção de índices multidimensionais, mais sintéticos, agregando múltiplos indicadores, como instrumento para facilitar a representação e leitura de uma realidade complexa; ampliação das pesquisas

230 Outros acórdãos do TCU tendo como objeto a preparação do governo brasileiro para a implementação dos ODS: Acórdão n. 1.968/2017 – Plenário (Processo n. 028.938/2016-0) e Acórdão n. 709/2018 (Processo n. 029.427/2017-7).

demográficas, que atualmente só alcançam todos os municípios de dez em dez anos (durante o censo demográfico decenal) e apresentam desagregação insuficiente de dados (a desagregação requer dimensões como, sexo, renda, idade, localização geográfica e deficiência, entre outras); definição mais precisa da situação de domicílio, que tem se mostrado variável entre diferentes bases de dados (ex.: há prefeituras que classificam domicílios rurais como urbanos com a finalidade de aumentar a arrecadação tributária); desenvolvimento de estatísticas baseadas no gênero, matéria politômica que extrapola a variável dicotômica sexo masculino/feminino; geração de dados anuais mais detalhados sobre deficiência; e análise de credibilidade sobre os sistemas de informações que ateste a completude, unicidade, validade, uniformidade, consistência e acurácia dos dados (BRASIL, 2017c, p. 6-24).

Em dezembro de 2018, a CNODS publicou o seu primeiro relatório de atividades, o Relatório de Atividades 2017-2018 (BRASIL, 2018). Entre outras iniciativas levadas a efeito, a maior parte delas destinada à disseminação e territorialização/interiorização da Agenda 2030, a Comissão menciona a instituição de 4 câmaras temáticas: (1ª) Parcerias e Meios de Implementação; (2ª) Acompanhamento da Agenda 2030; (3ª) Integração de Políticas Públicas; e (4ª) Desenvolvimento Regional e Territorial; bem como o lançamento do Prêmio ODS Brasil (Decreto n. 9.295, de 28/02/2018)[231], com a criação do respectivo Banco de Boas Práticas[232]. Também consta a elaboração, em parceria com o IPEA, de uma proposta para a adequação das metas globais à realidade nacional[233], o que passaria ainda por uma consulta pública e cujos resultados, ao final, seriam submetidos à Presidência da República. Constam, outrossim, realizações ligadas à transparência e ao acompanhamento da implementação da Agenda: o lançamento

231 V. <http://portalods.com.br/eventos/premio-ods-brasil/> e <www4.planalto.gov.br/ods/menu-de-relevancia/premio-ods-brasil-1>. Acesso em: 13 out. 2019.

232 V. <http://portalods.com.br/boas-praticas-e-relatorio-premio-sesi-ods/> e <https://repositorio.enap.gov.br /handle/1/3551>. Acesso em: 13 out. 2019.

233 Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2019.

da Plataforma ODS Brasil (IBGE)[234], para a disponibilização dos indicadores globais dos ODS e de outras informações relevantes para o governo e a sociedade civil; a criação de Agendas ODS no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e sua disponibilização na plataforma eletrônica PPA Cidadão[235], assim como a elaboração do Relatório de Monitoramento das Agendas ODS no SIOP (Ano-base 2017)[236]; e a proposição de um Observatório Nacional dos ODS para subsidiar o diagnóstico, a análise e a produção de relatórios nacionais e internacionais sobre os avanços relacionados à Agenda 2030 no país.

Entre os "desafios e próximos passos", a Comissão registrou que:

> O vai e vem de crises econômicas e fiscais (e políticas) impõe restrições ao que o Brasil propõe a entregar até 2030 - além da cultura de descontinuidade de ações, programas e projetos que são típicas das nossas práticas político-institucionais. O quadro é agravado pelo fato de que, mais uma vez, temos a frente um período de transição de governos (federal e estaduais) que naturalmente impõe desafios extras à continuidade do compromisso brasileiro, que reiteramos, é de Estado e não de um governo específico. Ademais, em uma Agenda de Estado como essa, a descontinuidade de projeto e ações pode limitar o escopo dos resultados obtidos.
>
> A conhecida falta de integração de políticas públicas nas diversas instâncias de governo e o viés setorial da nossa gestão pública, amplificada por uma democracia de coalizão que nem sempre consegue superar interesses corporativos e práticas que nem sempre se coadunam com princípios como integração e coordenação de ações no território, são também desafios colocados à iniciativa brasileira (BRASIL, 2018, p. 48).

234 V. <https://ods.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2019.

235 V. <https://ppacidadao.planejamento.gov.br/sitioPPA/>. Acesso em: 13 out. 2019.

236 Disponível em: <http://bibliotecadigital.planejamento.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1075 /Volume%20I%20-%20ODS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 out. 2019.

A implantação e a transparência dos indicadores é fundamental para o êxito da Agenda 2030, porquanto embora – como já dito – não tenham eles o condão de abranger todas as questões envolvidas nas respectivas metas – constituem as ferramentas desenvolvidas precisamente para que se possa medir, de maneira tangível, os progressos de cada país. Possibilitando, no decorrer desse processo, a constatação, conforme o caso, de boas práticas ou de carências, falhas e/ou obstáculos pendentes de superação. Recorde-se, a propósito, que o Brasil foi exemplo de sucesso durante a vigência dos ODMs (2000-2015) justamente por ter alcançado e superado a maioria das metas antes de 2015 (FABIANCIE, 2017, p. 9).

Da Plataforma ODS Brasil (IBGE), extrai-se o seguinte quadro quanto aos 23 indicadores globais do ODS 16:

Situação do indicador	Indicadores nessa situação	Total (%)
Produzido	16.1.1, 16.3.2, 16.6.1 e 16.10.2	4 (17,4%)
Em análise/construção	16.1.2, 16.2.1, 16.2.3, 16.4.2, 16.5.2, 16.6.2, 16.7.1, 16.7.2, 16.10.1, 16.a.1 e 16.b.1	11 (47,8%)
Sem dados	16.1.3, 16.1.4, 16.2.2, 16.3.1, 16.5.1 e 16.9.1	6 (26,1%)
Sem metodologia global	16.4.1	1 (4,35%)
Não se aplica ao Brasil	16.8.1	1 (4,35%)

Fonte: <https://indicadoresods.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2019.

Podendo ser extraído, ademais, a respeito dos indicadores já produzidos:

Indicador	16.1.1	16.3.2	16.6.1	16.10.2
2010	27,8	43,4%	4,2%	Z
2011	27,4	42,2%	6,5%	Z
2012	29,4	41,8%	8,2%	E
2013	28,6	41,4%	8,5%	E
2014	29,8	38,6%	5,7%	E
2015	28,9	37,5%	9,2%	E
2016	30,3	40,2%	3,2%	E
2017	31,6	Não consta	3,0%	E
2018	Não consta	Não consta	4,8%	E

16.1.1: Número de vítimas de homicídio intencional, por 100.000 habitantes, por sexo e idade. Na tabela acima, consta o número total de vítimas. Dados extraídos do Atlas da Violência 2019, publicado pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)[237]. Isso porque na Plataforma ODS Brasil constavam, na data da consulta (13/10/2019), apenas dados relativos ao ano de 2015.
16.3.2: Proporção de presos sem sentença em relação à população prisional em geral.
16.6.1: Despesas públicas primárias como proporção do orçamento original aprovado, por setor (ou por códigos de orçamento ou similares). Na tabela acima, consta o percentual total.
16.10.2: Número de países que adotam e implementam garantias constitucionais, estatutárias e/ou políticas para acesso público à informação. Parâmetro: existência, onde Z = não e E = sim. Em 2012, entrou em vigor a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

237 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

O ODS 16, juntamente aos ODS 4, 8, 10, 13 e 17, esteve no foco do *HLPF 2019* (realizado entre os dias 9 e 18 de julho), cujo tema foi "Empoderando pessoas e assegurando a inclusão e a igualdade" e para o qual o Brasil havia se voluntariado a apresentar o seu 2º RNV (BRASIL, 2017b, p. 46). Em vista da diminuta parcela de indicadores já produzidos para o ODS 16, da evolução negativa do indicador 16.1.1 e da oscilação/inconstância dos indicadores 16.3.2 e 16.6.1, a participação brasileira no *HLPF 2019* seria particularmente relevante para uma autoavaliação conscienciosa, que poderia auxiliar na colmatação de lacunas e a estimular iniciativas e soluções.

Ocorre que, durante a 8ª Reunião Extraordinária da CNODS, em abril de 2019, o Governo Federal anunciou a decisão de adiar a apresentação do 2º RNV, tendo justificado o ato com base na necessidade de reestruturação de políticas públicas e do arranjo institucional de seguimento dos ODS, ao tempo em que, de outra parte, reafirmou o seu compromisso com a implementação da Agenda 2030 e a integração de políticas públicas prioritárias para o Brasil frente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CHADE, 2019, n.p.).

No final de maio de 2019, a ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) manifestaram preocupação com mortes e ameaças a defensores de direitos humanos nas Américas, incluindo o Brasil[238]. Alertou, ainda, que "a região americana

238 "No Brasil, foram denunciados em março de 2019 os homicídios de Dilma Ferreira Silva, coordenadora em Tucuruí do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), de seu esposo, Claudionor Costa da Silva, e de um amigo, Milton Lopes, no município de Baião, no estado do Pará. Dilma Ferreira Silva era uma destacada defensora e reconhecida liderança que lutou pelos direitos das pessoas atingidas pela empresa hidrelétrica de Tucuruí. Adicionalmente, foi denunciada a morte da ativista ambiental Rosane Santiago, torturada e assassinada, na cidade de Nova Viçosa, no estado da Bahia, em 29 de janeiro. […] No Brasil, em 18 de janeiro, a Comissão fez referência aos fatos violentos cometidos contra trabalhadores rurais na Fazenda Agropecuária Bauru, no município de Colniza, estado do Mato Grosso. Além disso, em 8 de março de 2019, a CIDH concedeu medidas cautelares em benefício de Julio Lancellotti, defensor de direitos humanos de pessoas em situação de rua e responsável pela ´Pastoral da População de Rua´, em São Paulo, em virtude de ter sido vítima de diversos atos de violência e ameaças,

continua sendo uma das mais perigosas para exercer o trabalho de defesa de direitos humanos no mundo" (CIDH, 2019, n.p.). Trata-se de uma grave conjuntura que vem a reforçar a percepção de que a ausência do 2º RNV brasileiro no *HLPF 2019* representou a perda de uma valiosa oportunidade para que pudesse ser realizada uma análise estrutural da implementação do ODS 16 no Brasil, mormente de seus atuais alicerces e principais desafios.

Posto isso e considerando a justificativa do governo brasileiro de necessidade de reestruturação de políticas públicas, mostra-se pertinente um exame, ainda que breve, da atual proposta de PPA, com referência ao período 2020-2023. Valendo-se, para tal mister, de uma comparação com o PPA 2016-2019 e de algumas das considerações do anteriormente citado relatório de auditoria do TCU, consignadas nos seguintes termos:

> É natural que se tente uma confrontação entre os ODS e o principal instrumento de planejamento, o PPA, apesar de não esperarmos obviamente que os dois documentos sejam perfeitamente equivalentes, pois possuem não só distintos prazos de maturação – o primeiro é de longo prazo e o segundo, de médio prazo –, como também elaborações diferentes – ODS constituído de objetivos, metas e indicadores e PPA formado de eixos estratégicos, diretrizes estratégicas, programas temáticos com indicadores e objetivos com metas. No entanto, o PPA deve nortear e conciliar-se aos ODS, pois é não só o principal instrumento de planejamento governamental, como condiciona todos os demais planos e orçamentos.
>
> 69. No nível dos objetivos, pode-se fazer um paralelo com as diretrizes estratégicas do PPA 2016-2019. Pode-se perceber que o conjunto total das 28 diretrizes estratégicas apresenta uma

inclusive por autoridades da força pública. Adicionalmente, em janeiro de 2019, o deputado federal Jean Wyllys anunciou o abandono de seu cargo e a saída do país, devido ao nível de ameaças de morte contra ele e sua família" (CIDH, 2019, n.p.).

> cobertura total sobre os dezessete objetivos dos ODS (tabela 3), o que demonstra que a atuação governamental brasileira encontra-se alinhada à agenda ODS (BRASIL, 2017c, p. 13).

Eis, então, um possível quadro comparativo[239] entre as diretrizes do PPA 2016-2019 e as da atual proposta de PPA (2020-2023):

PPA 2016-2019 (Lei n. 13.249/2016, artigo 4: oito incisos)	Proposta de PPA 2020-2023 (Projeto de Lei n. 21/2019-CN, artigo 3: 13 incisos)
I - O desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social;	VIII - a promoção do uso sustentável e eficiente de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais; X - a simplificação do sistema tributário, a melhoria do ambiente de negócios, o estímulo à concorrência e a maior abertura da economia nacional ao comércio exterior; XII - a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica;

239 Diz-se "possível" quadro comparativo porque, à evidência, são possíveis diferentes critérios de comparação. Neste ensaio, procurou-se estabelecer uma correspondência entre as diretrizes do PPA 2016-2019 a proposta de PPA para 2020-2023 de acordo com palavras ou expressões chaves (p. ex.: "sustentável", "educação" e "gestão pública") e objetivos explícitos ou implícitos (ex.: desenvolvimento, melhoria dos serviços públicos e proteção de direitos).

II - A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos;	II - a articulação e a coordenação com os entes federativos, combinados: a) processos de relacionamento formal, por meio da celebração de contratos ou convênios, que envolvam a transferência de recursos e responsabilidades; e b) mecanismos de monitoramento e avaliação;
III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero;	IV - a valorização da liberdade individual e da cidadania, com foco no amparo à família; VI - a ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde;
IV - O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade;	V - a dedicação prioritária à qualidade da educação básica e à preparação para o mercado de trabalho; VII - a ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho;
V - A participação social como direito do cidadão;	
VI- A valorização e o respeito à diversidade cultural;	

VII - O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção; e	I - o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e redução da estrutura administrativa do Estado; III - a intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado; XI - a eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia;
VIII - A garantia do equilíbrio das contas públicas.	IX - o compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscais, com vistas à reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento;
	XIII - o desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias à promoção da soberania e dos interesses nacionais, consideradas as vertentes de defesa nacional, as relações exteriores e a segurança institucional.
(BRASIL, 2016b, n.p.)	(BRASIL, 2019a, p. 2-3)

A proposta de PPA para o período de 2020-2023 traz diretrizes mais específicas, circunstância que, em princípio, tem o mérito de conferir mais clareza e transparência ao plano de governo. Ganhos qualitativos. Ainda sob a perspectiva qualitativa, pode-se notar,

nessa maior especificidade das diretrizes, substanciais alterações com relação ao PPA 2016-2019. Mudanças a implicarem, simultaneamente, acréscimos e supressões.

Como exemplos de acréscimos, tem-se a simplificação do sistema tributário, a melhoria do ambiente de negócios, o estímulo à concorrência, a redução da insegurança jurídica, a preparação para o mercado de trabalho, a ênfase na geração de oportunidades e a intensificação do combate à violência e ao crime organizado. Por outro lado, entre as supressões, é digna de nota a ausência de expressa referência ao respeito à diversidade cultural, à participação social como direito do cidadão e à inclusão social.

Pode-se argumentar, com parcela de razão, que o respeito à diversidade cultural, participação e inclusão social são todas questões já objeto da própria Constituição brasileira de 1988 (*e.g.*: artigo 1º, II, III e parágrafo único; artigo 3; artigo 204, parágrafo único; e artigo 215, § 3º, VI, CF/88); e que, por isso, seria despicienda a expressa previsão desses temas em um PPA.

Contudo, à luz do citado relatório de auditoria do TCU e dos desafios apontados pela CNODS em seu Relatório de Atividades 2017-2018, ambos acima objeto de transcrição, é possível inferir a insuficiência do referido argumento para fins de uma verificação conclusiva no que concerne à integral aderência da proposta de PPA para 2020-2023 à Agenda 2030. Em especial, no que interessa a esta análise, ao ODS 16.

Uma primeira razão para tanto é que, não obstante o PPA seja um instrumento de planejamento a médio prazo – podendo definir, desse modo, prioridades não necessariamente coincidentes com um planejamento a longo prazo (Agenda 2030) – o ideal seria que se norteasse e conciliasse aos ODS, porquanto "não só [é] o principal instrumento de planejamento governamental, como condiciona todos os demais planos e orçamentos" (BRASIL, 2017c, p. 13).

Em um segundo plano, tem-se a pertinente preocupação expressada pela CNODS sobre a continuidade do compromisso do governo brasileiro com a Agenda 2030, uma Agenda que "é de Estado e não de um governo específico" (BRASIL, 2018, p. 48). Considerando que os ODS – *in casu*, o ODS 16, em particular – falam expressamente em sociedades "inclusivas" (o próprio ODS 16), tomadas de decisão participativas e representativas (meta 16.7) e "promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias" (meta 16.b); considerando, de outro lado, a pública e notória polarização política observada nas eleições brasileiras de 2018 (a envolver eleitores e candidatos), não parece fora de contexto colocar a hipótese de que a ausência das temáticas em questão – inclusão e participação social; diversidade cultural, não discriminação – na proposta de PPA para 2020-2023 tenha decorrido daquilo que se costuma chamar de "silêncio eloquente" (*beredtes Schweigen*).

Em função de o Brasil não ter apresentado RNV no *HLPF 2019* e de o RNV de 2017 não conter dados específicos sobre o ODS 16, o presente estudo buscou, em outras fontes, informações a respeito do assunto, podendo ser citado o III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, publicado em agosto de 2019 pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GT Agenda 2030), entidade não governamental apoiada pela União Europeia e pela Fundação Friedrich Ebert (*Friedrich Ebert Stiftung*) e formada por mais de 40 entidades de todas as regiões do Brasil[240].

O III Relatório Luz do GT Agenda 2030 foi apresentado durante o seminário "Avanços e desafios na implementação da Agenda 2030: o papel dos diferentes atores". O evento, realizado em setembro de 2019 em Brasília-DF, foi promovido pela Delegação da União Europeia no Brasil com o apoio da Embaixada da França no país (NAÇÕES UNIDAS, 2019, n.p.).

240 Para detalhes, *v.* <https://gtagenda2030.org.br/>.

De acordo com o relatório do GT, foram verificados mais retrocessos e obstáculos do que avanços (GT AGENDA 2030, 2019, p. 75-78). Quanto aos últimos, ficaram basicamente por conta da queda das taxas de homicídios entre 2017 e 2018 em todo o território nacional; e da assinatura pelo Brasil, em setembro de 2018, do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, o chamado Acordo de Escazú[241].

Com relação aos retrocessos e obstáculos, são mencionados: o aumento de 18% no uso de força letal pela polícia entre 2017 e 2018; a proposta de pacote anticrime, cuja aprovação pode acabar estimulando a execução de suspeitos por policiais; as medidas tendentes à flexibilização do uso de armas; a taxa de superlotação nos presídios: de 197% (ou seja: praticamente dois presos para cada vaga); a particular demora dos processos criminais, os quais levam 30% mais tempo para serem julgados no 1º grau de jurisdição, com uma média de 44 meses, contra 31 para os demais processos; a edição do Decreto n. 9.759/2019, que extinguiu espaços colegiados e revogou a Política e o Sistema Nacional de Participação Social sem prévia consulta à sociedade civil e sem que tenha sido proposta alguma política alternativa[242]; a edição do Decreto n. 9.690/2019, que

241 "Esse acordo tem como base o Princípio 10 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe, durante a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992. O Acordo de Escazú é o primeiro tratado internacional a determinar ações específicas para os Estados garantirem a proteção de defensores da terra e do meio ambiente, dado que a América Latina é uma das áreas mais perigosas do mundo para sua atuação. O acordo também estabelece o acesso a informações ambientais como fundamental para a justiça e a participação social" (GT AGENDA 2030, 2019, p. 77).

242 Em abril de 2019, o Partido dos Trabalhadores (PT) propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra o Decreto n. 9.759/2019 (ADI-6121), sendo que o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia de dispositivos que geravam a "possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência ´sobre a competência ou a composição´" (BRASIL, 2019b, p. 1).

ampliava o número de agentes públicos que poderiam impor sigilo a uma informação mantida por ente estatal (após intensa mobilização social e política, tais regras foram revogadas); retirada do ar de determinados conteúdos de páginas do governo na internet; e a edição da Medida Provisória (MP) n. 870, que previa a supervisão, coordenação, o monitoramento e acompanhamento das atividades das organizações não governamentais e de organismos internacionais pela Secretaria de Governo da Presidência da República[243].

A conclusão do relatório é que "O Brasil se encontra distante da concretização do ODS 16, especialmente desde alguns acontecimentos recentes que recrudesceram a violência institucional tanto no discurso quanto nas ações das forças de segurança pública" (GT AGENDA 2030, 2019, p. 75).

Após a finalização do III Relatório Luz, sobreveio a MP n. 893/2019, a qual, ao transformar o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) em Unidade de Inteligência Financeira (UIF), dá azo a que o novo órgão seja composto a partir de indicações políticas, o que pode comprometer a adequada consecução das suas finalidades (produzir e gerir informações de inteligência financeira confiáveis para subsidiar a prevenção e o combate da lavagem de dinheiro, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa), indo de encontro às recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI)[244].

243 Tais atribuições não vieram a ser objeto de conversão em lei, consoante se depreende da redação final plasmada na Lei n. 13.884, de 18 de junho de 2019, oriunda da MP n. 870.

244 Sobre as questões colocadas no texto, *vide* a Nota Técnica PGR/2ªCCR n. 15/2019, subscrita em conjunto pelas coordenadoras da 2ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Outro ponto levantado por tal documento é a inadequação da MP 893 em relação à Lei n. 13.853/2019 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, LGPD): "Inclusive, prevê a Lei n. 13.853, de 2019, que a autarquia de proteção de dados pessoais será integrada exclusivamente por servidores públicos efetivos, de sorte que a abertura a que dados sensíveis e sigilosos dos cidadãos sejam acessados e tratados por pessoas sem

Trata-se esse de uma involução a prejudicar especificamente, a um só tempo, as metas 16.4 ("Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado"), 16.5 ("Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas") e 16.a ("Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime").

Ocorre que, como visto algumas páginas atrás, a intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado é uma das diretrizes a constarem expressamente do Projeto de Lei (PL) n. 21/2019-CN. O mesmo podendo ser observado concernente à transparência da ação estatal e à valorização da cidadania (artigo 3, incisos III, I e IV, respectivamente, PL n. 21/2019).

Logo, em um contexto de significativos retrocessos e obstáculos ao ODS 16, é particularmente digno de nota que a MP n. 893/2019, assim como a MP n. 870 e os Decretos n. 9.690 e 9.759/2019, antes mencionados, não guardem observância, congruência ou harmonia com as diretrizes preconizadas pelo próprio Governo Federal em sua proposta de PPA para 2020-2023.

5. CONCLUSÃO

A Agenda 2030 é uma declaração integral em diferentes sentidos. Em primeiro lugar, ela é global, mundial, cujo escopo abrange todas as nações, inclusive os países desenvolvidos. Além disso, ela in-

vínculo com a Administração além de todos os problemas já expostos caminha na contramão de todo arcabouço jurídico que vem sendo construído justamente para garantia da proteção dos dados pessoais, que com maior razão deve ser assegurada pelo Estado" (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019, p. 7-8, negrito no original).

corpora uma compreensão integral do desenvolvimento sustentável, contemplando, em seus 17 ODS e 169 metas associadas, às dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento humano – *i.e.*: equidade inter e intrageracional – de um modo profundamente integrado e interdependente. E, para além disso, ela ambiciona uma implementação efetivamente integral, que conte com a mobilização de governos, do setor privado e da sociedade civil e que, superando a chamada "tirania das médias", com foco nos mais vulneráveis, não deixe ninguém para trás.

Muito embora trate-se de um pacto político, juridicamente não vinculante (*soft law*) – e que, justamente por isso, não dispensa a adoção de compromissos adicionais – a Agenda 2030, a exemplo dos ODMs, pode representar uma valiosa oportunidade para a mobilização e a agregação de governos, organizações e pessoas em torno de objetivos comuns, sendo proporcionados, nesse desiderato, metas bem definidas e eficientes ferramentas (os indicadores) para o acompanhamento dos progressos e o exercício de *accountability*. Além de ser fomentado o estabelecimento de redes voltadas a um sempre promissor intercâmbio de boas práticas (*knowledge communities*).

A Agenda 2030 consubstancia o reconhecimento da existência de uma relação indissociável entre desenvolvimento sustentável, paz e direitos humanos. Maior expressão disso é o seu ODS 16, sumarizado na tríade "paz, justiça e instituições eficazes" (*peace, justice and strong institutions*). Refletindo de maneira emblemática a marcante transversalidade que caracteriza a Agenda, o ODS 16 envolve uma concepção de paz e justiça que extrapola, respectivamente, a simples redução de atitudes deliberadas de violência e o mero acesso a órgãos judiciais. E na qual uma instituição eficaz não é, simplesmente, aquela que se mostra operacional e impositiva. Representativo da visão integral e integrada que fundamenta e amálgama a Agenda, o ODS 16 engloba, fundamentalmente, responsabilidades também para com a violência estrutural, a justiça social, a garantia de direitos, o respeito às diferenças e a confiança dos cidadãos nas instituições.

De acordo com a ONU, os progressos em relação ao ODS 16 ainda são insuficientes, fazendo-se essencial uma ampla renovação de esforços. A partir do que pode ser visto no presente trabalho, o Brasil não se situa fora desse quadro. Particularmente sintomático e preocupante é o recente aumento do número de assassinatos de defensores dos direitos humanos, jornalistas e sindicalistas. No Brasil, segundo a ONU e a CIDH, foram denunciados em 2019 diversos casos de homicídio, tortura, atos de violência e ameaças contra pessoas ligadas à defesa de direitos, principalmente de minorias.

A análise empreendida neste estudo evidenciou duas ordens de dificuldades à obtenção de avanços pelo Estado brasileiro na implementação do ODS 16: questões que afetam a consecução da Agenda 2030 como um todo (ou seja: os 17 ODS) e questões verificadas concretamente no que diz respeito ao ODS 16.

Em um primeiro plano, geral, desponta a necessidade de aprimoramento da governança, das pesquisas, estatísticas e dos indicadores; bem assim, o déficit de integração de políticas públicas entre os múltiplos níveis e setores de governo – fato em parte atribuível precisamente a deficiências de governança. Do mesmo modo, em agravo, receia-se a persistência de antigos problemas, como o risco de descontinuidade de ações, programas e projetos e a vulnerabilidade das instituições a interesses corporativos e/ou particulares.

Observou-se que boa parte dos esforços da CNODS enquanto órgão consultivo, com atribuições limitadas, tem sido concentrada na disseminação, territorialização e popularização da Agenda 2030, ao passo que o ideal seria que a articulação e coordenação dos ODS fosse incumbência de órgãos centrais dotados de capacidade de planejamento em nível institucional e de competências que lhes permitam influir na conformação político-administrativa.

Em segundo plano, somadas aos graves relatos de violência contra defensores de direitos humanos, sobrevém a contínua inconstância de três dos quatro indicadores já produzidos no país para o ODS 16 (16.1.1, 16.3.2 e 16.6.1) e a recente adoção, na órbita

federal, de medidas dissonantes com a Agenda 2030 no tocante à transparência pública, à cidadania e ao enfrentamento da corrupção, do crime organizado e da violência. Ainda que tais diretrizes constem expressamente do novo plano de governo.

Nada obstante se possam encontrar explicações conjunturais para esse segundo grupo de problemas e questões mais específicas, ele não deixa de constituir uma manifestação, em alguma medida, daquele conjunto de dificuldades estruturais verificado em primeiro plano. Sem alicerces sólidos que lhes assegurem centralidade – com o peso, a estabilidade, continuidade e irradiação necessários – os ODS, ainda que se deseje o contrário, a custo traduzirão, seguramente, uma verdadeira agenda de Estado.

REFERÊNCIAS

BARRAL, Virginie. Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm. *The European Journal of International Law*, [S.L], v. 23, n. 2, p. 277-400, 2012.

BRASIL. *Decreto n. 8.892, de 27 de outubro de 2016*. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 27 out. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. *Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, 13 jan. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Plano de Ação 2017-2019*. Brasília: Presidência da República, 2017a. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.

br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019/view>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. _____. *Relatório de Atividades 2017-2018*. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatorio-cnods-2017-18>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. Presidência da República. *Projeto de Lei*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, 30 ago. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2020_2023/proposta/textoPL_em.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. _____. *Relatório nacional voluntário sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável*. Brasília: Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017b. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/secretaria-nacional-de-articulacao-social/snas-documentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF n. 944 (10 a 14 de junho de 2019)*. Data de divulgação: 19 de junho de 2019b. Disponível em: <http://stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo944.htm>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 298/2017 – TCU – Plenário* (TC 020.414/2016-1). Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília, 22 de fevereiro de 2017c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%252a/PROC%253A02041420161/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em: 13 out. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHADE, Jamil. Governo se retira de sabatina na ONU sobre sua política social. *Universo on Line*, 16 mai. 2019 04h09. Jamil Chade (Blog). n.p. Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/05/16/governo-se-retira-de-sabatina-na-onu-sobre-sua-politica-social/>. Acesso em: 13 out. 2019.

CIDH. *CIDH e os Escritórios da ONU Direitos Humanos expressam a sua preocupação pela situação de pessoas defensoras de direitos humanos no primeiro quadrimestre do ano*. Comunicado de imprensa publicado em 30 de maio de 2019. n.p. Disponível em: <>. Acesso em: 13 out. 2019.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Cosmopolitismo e governança transnacional-ambiental: uma agenda para o desenvolvimento sustentável. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, Santos, v. 6, n. 1, p. 233-249, 2016. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4187/2520>. Acesso em: 06 out. 2019.

DENNY, Danielle Mendes Thame. *Agenda 2030 e governança global*: estudo de caso sobre etanol de cana de açúcar e padrões de sustentabilidade com bonsucro. 2018. 412 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2018. Disponível em: <http://biblioteca.unisantos.br:8181/bitstream/tede/4581/1/Danielle%20Mendes%20Thame%20Denny.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

DUQUE, Marina Guedes. *A teoria da securitização e o processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos no Guerra do Iraque*. 2008. 181 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1565/1/2008_MarinaGuedesDuque.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

FABIANCIE, Niky. Prefácio. In: BRASIL. Presidência da República. *Relatório nacional voluntário sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável*. Brasília: Secretaria de Governo da Presidência

da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/secretaria-nacional-de-articulacao-social/snas-documentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422690?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 06 out. 2019.

GT AGENDA 2030. *III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*. Organização: ARTIGO 19; Gestos – Soropositividade, Comunicação e Gênero. Revisão: Anita Deak; Noa Cykman. Financiamento: União Europeia. Brasil, 22 de agosto de 2019. Disponível em: <https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/09/relatorio_luz_portugues_19_final_v2_download.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

GUERRA, Sidney. *Direitos humanos & cidadania*. São Paulo: Atlas, 2012.

HUMPHREYS, Matthew. *Sustainable development in the European Union*: a general principle. Abingdon, OX: Routledge, 2018.

LAJČÁK, Miroslav. *Uma nova abordagem para a paz*. Publicado em 23/04/2018. Atualizado em 23/04/2018. n.p. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/artigo-uma-nova-abordagem-para-a-paz/>. Acesso em: 06 out. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Nota Técnica PGR/2ªCCR n. 15/2019*. Brasília-DF, 8 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Nota%20Tecnica%20015-2aCCR%20-%20MPV%20893-2019%20-%20COAF.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco (Estados Unidos da América), 26 de junho de 1945. Disponível

em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Adotada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. *ONU Brasil participa de debate da União Europeia sobre objetivos globais*. Publicado em 12/09/2019. Atualizado em 12/09/2019. n.p. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-brasil-participa-de-debate-da-uniao-europeia-sobre-objetivos-globais/>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. *ONU diz que direitos humanos são caminho para 'paz duradoura' no mundo*. Publicado em 21/09/2018. Atualizado em 24/09/2018. n.p. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-diz-que-direitos-humanos-sao-caminho-para-paz-duradoura-no-mundo/>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), última edição em 13 de outubro de 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

ORTIZ AHLF, Loreta; CORCUERA CABEZUT, Santiago. Prólogo. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*: derechos humanos, derecho humanitario, derecho de los refugiados. México DF: Editorial Porrúa, 2003, p. IX-XVI.

SACHS, Jeffrey D. *The age of sustainable development*. New York: Columbia University Press, 2015.

SOUZA, Pedro Tiê Candido. Divisão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, Ministério das Relações Exteriores. Participação no Painel 3: A liderança brasileira em desenvolvimento sustentável e o futuro do Acordo de Paris. In: *VI Conferência sobre Relações Exteriores*: o Brasil e as tendências do cenário internacional, 2017, Brasília. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Oi-s7ID7MwGM >. Acesso em: 06 out. 2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly* [on the report of the Third Committee (A/48/632/Add.2)]: 48/134. National institutions for the promotion and protection of human rights. A/RES/48/134. Distr.: General. 4 March 1994. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/48/134>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. _____. *Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012* [without reference to a Main Committee (A/66/L.56)]: 66/288. The future we want. A/RES/66/288. Distr.: General. 21 September 2012. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. _____. *Resolution adopted by the General Assembly on 9 July 2013* [without reference to a Main Committee (A/67/L.72)]: 67/290. Format and organizational aspects of the high-level political forum on sustainable development. A/RES/67/290. Distr.: General. 23 August 2013. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/290&Lang=E>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. _____. *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015* [without reference to a Main Committee (A/70/L.1)]: 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable

Development. A/RES/70/1. Distr.: General. 21 October 2015. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. _____. *Resolution adopted by the General Assembly on 29 July 2016* [without reference to a Main Committee (A/70/L.60)]: 70/299. Follow-up and review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the global level. A/RES/70/299. Distr.: General. 18 August 2016a. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/299&Lang=E>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. _____. *Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017* [without reference to a Main Committee (A/71/L.75)]: 71/313. Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/71/313. Distr.: General. 10 July 2017. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/71/313>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. Economic and Social Council. *Progress towards the Sustainable Development Goals*: Report of the Secretary-General. E/2016/75. Distr.: General. 3 June 2016b. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2016/75&Lang=E>. Acesso em: 06 out. 2019.

_____. _____. *Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals*: Report of the Secretary-General. E/2019/68. Distr.: General. 8 May 2019. Disponível em: <https://undocs.org/E/2019/68>. Acesso em 06 out. 2019.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; KAZUO, Watanabe. *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WEIZSÄCKER, Ernst Ulrich von; WIJKMAN, Anders. *Come on!*: capitalism, short-termism, population and the destruction of the planet. New York: Springer Nature, 2018. Edição digital

REFUGIADOS AMBIENTAIS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O PONTO DE ENCONTRO ENTRE O MEIO AMBIENTE E O INSTITUTO DO REFÚGIO

César Augusto Silva da Silva

Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UFMS, em Campo Grande. Professor do Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD. Líder do Grupo de Pesquisa no CNPQ: Direito, Estado e Sociedade.

Verônica Maria Bezerra Guimarães

Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela UNB. Professora Adjunta de Direito Ambiental dos cursos de Direito e Gestão Ambiental da UFGD. Professora do Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD. Líder do Grupo de Pesquisa no CNPQ: Ecofenomenologia, Ciência da Sustentabilidade e Direito.

1. INTRODUÇÃO

A conjuntura internacional para aqueles chamados de refugiados na ordem jurídica internacional refere-se a uma construção que vem sendo erigida desde a metade do século XX, por meio da Convenção de Genebra de 1951 da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo marco normativo fundamentalmente se estende até hoje. Não obstante, os limites temporais e geográficos delineados pela Convenção tenham sido superados, diante da dinamicidade de novos fenômenos sociais e políticos posteriores, fazendo necessária a adoção do Protocolo Adicional de Nova York de 1967, expandindo, assim, seu alcance e classificação jurídica.

Mesmo considerando todos os demais instrumentos jurídicos que sobrevieram no âmbito global ou regional, é inegável que

a ordem internacional de proteção aos refugiados possui demandas incompatíveis com o atual cenário global (CLARO, 2015; MAHLKE, 2017), tornando-se ultrapassada e obsoleta.

Sendo assim, o foco deste trabalho é demonstrar as lacunas entre o que diz a esfera jurídica e a realidade hodierna dos chamados refugiados e daqueles que estão à espera de obter esse *status, ou seja,* os solicitantes de refúgio, em especial os chamados "refugiados ambientais", os quais são submetidos à fragmentação do direito internacional e a sua omissão.

O presente trabalho busca detalhar e analisar a trajetória de proteção internacional aos refugiados a partir do século XX, mormente àqueles conhecidos como "refugiados ambientais", considerando que estes não foram abarcados pelos dispositivos internacionais tradicionais de proteção aos refugiados, mesmo em uma interpretação aberta. (McADAM, 2012; MAHLKE, 2017; CLARO, 2015). Ademais, será traçada a necessidade de um respaldo político-jurídico específico para nortear o processo de reconhecimento dos refugiados ambientais (CLARO, 2015), conectados com os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas.

Os acontecimentos internacionais de deslocamento forçado no contexto da Primeira e Segunda Guerras Mundiais compuseram o cenário histórico e político dos direitos e deveres dos refugiados, identificando os principais fenômenos de migração internacional em massa que acarretaram na Convenção de Genebra de 1951 e no seu Protocolo Adicional Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, que eliminou as limitações temporal e geográfica previstas na Convenção. Uma fase inicial de construção do regime de proteção descritos dentre outros por Arendt (1989) e pelo próprio ACNUR (2006, 2018, 2019).

A partir da descrição multidisciplinar dos fatores que cercam a dinâmica de mudança paradigmática do instituto do refúgio na pós-modernidade, é praticamente inevitável problematizar a res-

peito da ineficácia do atual modelo de proteção internacional dos refugiados diante da dinamicidade imposta pelas novas demandas e particularmente pela incoerência do exercício da interpretação legislativa entre os Estados, incluindo o controle de fronteiras, o patrulhamento dos mares, os acordos de cooperação e detenção de pessoas (MAHLKE, 2017; PUGGIONI, 2016).

Ao averiguar acerca da política de refúgio perante o sistema internacional de Estados, é flagrante que seu fluxo tem sido desafiado pela dinamicidade de vários fatores correlatos ao fenômeno da mobilidade humana, visto que a proteção internacional acaba sempre pressupondo uma proteção nacional de um Estado. E eis que o Estado é sempre instado a proteger e garantir os direitos de seus próprios nacionais e dos imigrantes que residem em seu território (PUGGIONI, 2016, p.2). Muito embora o alcance das diretrizes oriundas dos chamados Direitos Humanos esteja se estendendo entre as fronteiras, o fluxo de indivíduos em situação de refúgio ou à espera do *status* é alarmante, compondo, ao final de 2018, mais de 70 milhões de pessoas deslocadas (ACNUR, 2018, p.2).

Diante da urgência dos números supramencionados, a problemática dos refugiados em nível global está longe de ser apenas uma questão securitária ou de controle de fronteiras, constituindo um direito público subjetivo dos indivíduos e não uma mera concessão ou caridade do Estado nacional. Além da quantidade de refugiados reconhecidos, o estopim dos deslocamentos não se limita às definições normativas, ramificando-se em circunstâncias complexas e profundas (MAHLKE,2017; NYT, 2017).

O regime global de proteção aos refugiados tem como arcabouço jurídico principal a Convenção de Genebra da Organização das Nações Unidas de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, e portanto existindo um limbo jurídico e social entre aqueles contemplados pelos instrumentos internacionais e os indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade real, conhecidos doutrinariamente como refugiados ambientais, os quais perfizeram cerca

de 24,2 milhões de pessoas em 2016, cerca de três vezes mais que os 6,9 milhões de indivíduos deslocados por conflitos e violência, conforme o Relatório Global de Deslocamentos Internos, do Centro de Monitoramento de Deslocamentos Internos (IDMC, 2017). No que tange à analogia entre os dois fatores propulsores, o IDMC (The Internal Displacement Monitoring Centre) quantificou tais dados, conforme se é possível analisar.

No sentido que demonstra L. Craig John Stone, até 2050, cerca de 250 milhões de pessoas irão de se deslocar por razões ambientais, totalizando 6 milhões por ano (STONE, 2008). Apesar da constatação ter sido feita há mais de dez anos atrás, vem se mostrando mais concreta a cada ano, contrastando com o recrudescimento das políticas migratórias restritivas e a abordagem securitária prevalecendo sobre intervenções humanitárias (CLARO, 2015).

Diante desta descrição, observa-se que o plano original não foi consagrado para contemplar novas modalidades de proteção para imigrantes internacionais, bem como tem se evadido de se adequar, deixando comunidades inteiras à deriva, expondo-as aos riscos iminentes de desastres ambientais, tendo como exemplo enchentes pelo aumento do nível dos oceanos, erupções vulcânicas, desertificações ou terremotos (McADAM;2012; NYT, 2017). Assim, tentando conjugar os âmbitos normativos e fáticos, cabe refletir quanto às alternativas exequíveis a fim de que o Direito Internacional dos Refugiados delineie sua evolução jurídica de acordo com as múltiplas motivações que justificam sua existência e transformação normativa.

Nesse contexto, cabe ressaltar que conforme despontam novas situações na esfera social, a chamada governança migratória ambiental mundial deve se adaptar conforme as circunstâncias se apresentam (CLARO, 2015). A relevância social e jurídica do tema mencionado é inegável, visto que o impacto sobre milhões de pessoas não comoveu a comunidade internacional o suficiente para levar a questão para além do domínio meramente regional, criando

lapsos jurídicos e sociais que ensejam a supressão massiva de direitos humanos e a subsequente falta de proteção (PUGGIONI, 2016).

Por fim, busca-se demonstrar a distribuição espacial dos "refugiados ambientais" e de suas existências como fenômeno migratório global, mesmo que não reconhecidos juridicamente pela comunidade internacional. Assim como deve-se expor as lacunas jurídicas em que os refugiados não convencionais se encontram, culminando na invisibilidade de milhares de indivíduos à espera da condição jurídica e política de refugiado.

2. REFUGIADOS AMBIENTAIS: UM DEBATE CONTEMPORÂNEO

A complexidade teórica acerca dos refugiados ambientais tem início em sua própria nomenclatura e seu enquadramento. Como todo conceito que escapa à norma jurídica solidificada e reconhecida globalmente, há diversos posicionamentos sobre como devem ser chamados e reconhecidos. Embora possa parecer trivial, a ausência de uniformidade na nomenclatura jurídica e midiática, deixa grupos vulneráveis à margem de interpretação de dispositivos que não os alcançam, e nesse sentido, sem proteção internacional (PUGGIONI, 2016).

Originalmente, o termo "refugiado ambiental" foi cunhado em 1970 por Lester Brown, e, em seguida, pelo relatório do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) por Essam El-Hinnawi em 1985, em Nairobi, na África. Mesmo nos debates mencionados, a discussão girava em torno da denominação em si, deixando de lado os sujeitos abrangidos pela proteção internacional (CLARO, 2015).

Deve-se considerar que a Convenção da ONU de 1951 limita claramente as categorias passíveis de amparo, pelas quais os refugiados ambientais não são contemplados ou mesmo mencionados. Sendo assim, estes são *refugiados não convencionais*, pois, o vácuo

jurídico não apaga sua existência e importância, apenas os excluem do arcabouço normativo internacional (McADAM, 2012).

El Hinnawi ressaltava que a definição de refugiado estabelecida pelas Nações Unidas e pela Organização da Unidade Africana é estritamente legalista, ao passo que a noção de refúgio, na realidade cotidiana, é fluida e se encontra em constante evolução (RAIOL, 2010, p. 159). Não havendo um conceito fechado e consolidado no tempo, diversas nomenclaturas são utilizadas para descrever essa emergência humanitária, cujo destaque se deve às mais comumente empregadas.

Adotada pela OIM - Organização Internacional das Migrações, a terminologia "migrante ambiental" é genérica, considerando que o indivíduo pode ser um migrante ambiental voluntário ou forçado. Já a ideia de "Eco migrante", cunhada por William B. Wood, alarga seu objeto ao agregar as pessoas que migram parcial e indiretamente por razões ambientais (OIM, 2018).

O ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados se pronuncia publicamente em relação a esses indivíduos como "deslocados ambientais", referindo-se apenas aos migrantes internos, excluindo os internacionais, ou seja, aqueles que de fato cruzam uma ou mais fronteiras. Por último, ao se pronunciar a respeito do vertiginoso crescimento da categoria, Cançado Trindade, em 1993, chamou -os de "refugiados ambientais" (TRINDADE, 1993).

Por trás das diversas denominações, há seres humanos que anseiam por uma classificação que os assegure perante a comunidade internacional, superando a ambiguidade do conceito de proteção (PUGGIONI, 2016, p.17). Além da estrutura deficiente para catalogá-los, deve-se considerar refugiado ambiental, conforme Hinnawi, "pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente em razão de uma ruptura ambiental (natural/e ou ocasionada pelo homem) que ameaçou sua existência e/ou afetou seriamente sua qualidade de vida" (RAIOL, 2010, p. 159).

É claro que, conforme expõe Altamirano (2014, p. 15), as definições irão variar entre os diversos autores e suas respectivas teorias a respeito da migração internacional, entretanto, o aspecto iminente a ser discutido é o modo como os Estados analisam as causas e efeitos dos deslocamentos, bem como políticas públicas e privadas a curto e longo prazo. A denominação será consequência de um futuro tratado ou convenção que padronizará o signo ao qual serão referidos, sendo a mudança de um paradigma internacionalista a principal pauta.

Os refugiados ambientais têm como característica substancial a mola propulsora de movimento, ou seja, a razão que os motivou ao deslocamento forçado. E entre as opções das rupturas ambientais, encontram-se características distintas que diferenciam de modo casuístico como o êxodo se manifesta.

A mobilidade urbana por estímulo ambiental pode ser de início rápido ou lento, de causas naturais, antropogênicas ou mistas, dependendo do caso concreto. Independentemente de suas características, é fato que os desastres são majoritariamente subprodutos de uma modernidade poluidora, insustentável e que encoraja o consumo desenfreado (NYT, 2017).

Ademais, os organismos da imprensa abordam uma perspectiva oscilante ao expor a problemática ambiental, comumente variando entre três dimensões: os catastróficos, os relativamente céticos e os moderados. A principal diferença entre os chamados catastróficos e céticos é a previsão quantitativa de refugiados ambientais, considerando que estes conjecturam um bilhão de refugiados climáticos em 2050 e aqueles pressupõem apenas 150 milhões.

Os moderados tendem a não fazer previsões, explicando que, além de ser difícil prever a quantidade exata, os pormenores circunstanciais como a situação financeira daqueles que se deslocam, o grau do desastre ambiental e a recepção do país procurado alteram os dados significativamente. Enquanto partidos verdes e organizações que defendem animais silvestres, por exemplo, tendem a ter uma visão alinhada aos catastróficos, já as grandes multinacionais de gás,

petróleo e processamento de carne possuem uma perspectiva cética, desprezando danos ambientais.

Neste trabalho, a perspectiva moderada se mostra mais plausível, visto que sua estrutura basilar se encontra em dados científicos e organizações internacionais comprometidas que não se vinculam aos partidos políticos, como, por exemplo, o IPCC (Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas).

Diversamente às outras dinâmicas de migração, a ambiental acompanha os seres humanos desde sua origem, não fazendo distinção entre etnia, classe social, ou localização geográfica, sendo sua aleatoriedade um fator determinante para compreender o processo de deslocamento. Sendo assim, a capacidade de adaptação possui papel fundamental, seja no microcosmo da população atingida ou na esfera política do Estado.

O aspecto involuntário da migração independe se as mudanças climáticas passaram a dificultar a presença humana, como enchentes, vulcões ou erosões, que ensejam impossibilidade de subsistência, mesmo que tardia, ou se a qualidade de vida foi minada, normalmente após desertificação, poluição extrema, escassez de água, acidez do solo, entre outros. Mesmo que remota e por influência antrópica, a supressão de recursos torna o êxodo imposto (CLARO, 2015, p. 98).

Cabe observar que os refugiados ambientais podem ser separados em três grupos: os "refugiados da conservação", isto é, indivíduos que se retiraram forçadamente em virtude de uma área de conservação protegida; os "refugiados climáticos" que mudaram diretamente por alteração ambiental, e, por fim, os "refugiados ambientais", gênero que engloba as espécies anteriores. A exemplo de outras classificações expõe Ramos (2011):

> Refugiados de desastres ou catástrofes: resultam de eventos agudos naturais, de acidentes tecnológicos ou da interação entre

> ambos, que provocam deslocamentos forçados não planejados. Exemplos: desastres naturais - furacões, inundações, tornados, terremotos, erupções vulcânicas ou qualquer outro evento climático ou geológico que torna o ambiente anteriormente habitado impróprio para habitação; desastres tecnológicos - acidentes industriais, nucleares. Refugiados de expropriações: resultam de perturbações ambientais antropogênicas agudas ou discretas que intencionalmente deslocam populações-alvo. Exemplos: desocupação de áreas para a execução de empreendimentos de infraestrutura (usinas hidrelétricas, estradas) ou para a criação de áreas protegidas; destruição dos recursos naturais como estratégia de guerra (bombardeios e aplicação nociva de herbicidas em áreas agricultáveis). Refugiados de deteriorações: resultam de transformações graduais e antropogênicas que podem culminar na inviabilidade da sobrevivência em virtude de contaminação ou exaurimento dos recursos ambientais locais. Exemplos: poluição, desertificação, esgotamento do solo (grifos nossos).

Assim, o gênero supracitado é entendido como qualquer migrante ambientalmente forçado, tendo como alicerce a influência do meio ambiente, seja qual for (CLARO, 2015, p.93-101). No entanto, a posição predominante adotada pela OIM e pelo ACNUR é que essas pessoas não são consideradas refugiadas pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 da ONU. Entre os empecilhos na aplicação do Direito Internacional de Refugiados ao deslocamento ambiental, destaca-se a definição originária de refugiados sintetizada no ato de cruzar fronteiras internacionais, visto que a maioria dos casos climáticos são internos. Além disso, na teoria clássica é priorizado o sentido de "perseguição" como elemento basilar do refúgio, distanciando-se da necessidade real na atualidade (MAHLKE, 2017, p. 185).

A abstração por trás da concepção de "perseguição" se traduz como a seriedade da natureza do direito que está em risco e a vio-

lação sobre a qual o indivíduo está submetido, tendo em vista os "fundados temores" previstos na legislação, focados nas falhas da proteção nacional oferecidas às pessoas perseguidas (HATHAWAY, FOSTER, 2014). Acresce-se a isso, outro obstáculo da Convenção de 1951 é o estreitamento desse conceito, reduzindo-o à perseguição por razão de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou membro de um grupo social, impossibilitando, assim, ligar tais características com as mudanças climáticas (McADAM, 2012, p. 2).

Diante da classificação restritiva, não é viável classificar os refugiados ambientais como convencionais, considerando que faltam dois critérios: o subjetivo, isto é, o temor sentido pelo sujeito; e o objetivo, sendo este a perseguição fundada. Existe a discussão se os eventos ambientais poderiam se encaixar como agente perseguidor e o refugiado ambiental como grupo social (CLARO, 2015. p. 115).

Jane McAdam (2012) ressalta que a forma como o Direito Internacional dos Refugiados e as instituições internacionais reagem à mobilidade urbana decorrem das características destes. Isto é, se o movimento é voluntário ou forçado, se sua natureza é da causa de um desastre ou um processo lento, se as fronteiras internacionais foram cruzadas, se existe conexão com mudanças climáticas e se foi gerado ou agravado por influência humana.

Diante da ausência de um tratado específico para regulamentar a questão ambiental, a abordagem de McAdam delineia um norte para determinar quais normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) seria aplicável para proteger os refugiados não convencionais.

Neste sentido, Helisane Mahlke (2017) propõe como alternativa a busca de amparo em outras normas do DIDH, tais como o direito à vida, tal qual artigo 6 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos, a proibição de submeter qualquer indivíduo a tratamento desumano e degradante e o artigo 7 do mesmo Pacto. Ademais, vale ressaltar a importância do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), considerando que a maioria de suas normas

internacionais têm cumprimento imediato.

Sob essa perspectiva, a proteção complementar merece destaque, visto que cede a outros dispositivos para proteger direitos correlatos não abarcados pela Convenção da ONU de 1951, sendo os sujeitos considerados formalmente como refugiados ou não, como é o caso dos ambientais. Como destaca a mesma Mahlke (2017, p. 186), tais direitos são relativos à condição adicional de vulnerabilidade extrema.

Ademais, como respaldo normativo, faz-se importante frisar a relevância não só dos dispositivos que universalizaram os direitos humanos, mas também aqueles que podem ter seu uso específico. Entre os instrumentos correlatos mais relevantes, encontra-se a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Sobre Eliminação de Todas as Forças de Discriminação Contra a Mulher e a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas Com Deficiência. A Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança merece destaque e singularidade, considerando que a quantidade de crianças que constituem as porcentagens de migrantes é significativa, inclusive as que se deslocam desacompanhadas de familiares ou outros responsáveis (MAHLKE, 2017, p. 186).

O Direito Internacional dos Refugiados se encontra cada vez mais pressionado pelas novas circunstâncias mundiais, visto que a manutenção de antigas estruturas não supre as demandas atuais, sendo cada vez mais difícil distinguir entre os diversos grupos em movimento, combinando fatores como conflitos armados, violações graves de direitos humanos, marginalização econômica e degradação ambiental (ACNUR, 2006, p.24). O caráter humanitário parece não demonstrar urgência suficiente diante de temas pautados em interesses políticos e econômicos, resultando em uma criatividade forçada para instrumentalizar a proteção cuja base legal é escassa e/ou insuficiente.

Cabe mencionar o Colóquio Internacional sobre "Refugiados Ambientais" realizado em Limoges, França (2005), considerando

que daí se originou "O Apelo de Limoges" (L'Appel de Limoges). O mérito se deve pela proposta concreta, visto que o documento invocou Organizações Internacionais e regionais, Estados e ONGs à tomada de consciência acerca da circunstância na qual os refugiados ambientais estavam inseridos.

A proposta começou a ser estruturada em 2008, tendo como título final "Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais". Com o intuito de ter alcance universal, sua proteção visava abarcar os deslocamentos ambientais interestatais e intraestatais, temporários e definitivos, sejam eles de origem meramente ecológica ou causados por conflitos armados e atos de terrorismo.

Os principais objetivos traçados eram de garantir direitos aos chamados refugiados ambientais, organizando seu acolhimento e esboçando estratégias para eventual retorno. Essas ações só seriam possíveis se encabeçadas pelos princípios da solidariedade, da responsabilidade compartilhada, do *non refoulement*, da proteção efetiva e não discriminação.

Parte de seu pioneirismo deve-se à consideração de diversas motivações, ou seja, de abranger vários agentes causadores. Não só deterioração ambiental súbita tendo origem natural ou humana, mas também a deterioração ambiental gradual, podendo ser lenta, progressiva ou programada. Além de que, visualiza-se previsão de direitos para as vítimas potenciais, aquelas que estão ameaçadas de deslocamento iminente.

A proposta se dirigia aos direitos das pessoas ameaçadas de deslocamento, enfatizando o direito de cruzamento fronteiriço. Mais especificamente, separando os indivíduos entre intraestatais e interestatais dos deslocados definitivos. Essa compartimentação se revela sensata ao especificar que aqueles que se mudam definitivamente, isto é, não retornam ao Estado de origem possuem o direito de nacionalidade.

Já a primeira gama de sujeitos, a Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais se propôs a lhes assegurar o direito de estarem seguros, serem resgatados, possuírem assistência, personalidade jurídica, água, ajuda alimentar, habitação salubre, adequada e segura, retorno voluntário, direitos civis e políticos de origem, respeito à unidade familiar, educação e formação, identidade cultural, subsistência pelo trabalho e identidade cultural.

Os principais atores e instituições formadores da proposta foram a Conferência das Partes, a Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDA), Alta Autoridade, Comissões Nacionais sobre Deslocados Ambientais e diversas Organizações Não Governamentais. Para possibilitar sua existência, o Fundo Monetário para os Deslocados Ambientais (FMDA) foi mantido por meio de contribuições voluntárias dos Estados e atores privados e contribuições obrigatórias, sendo estas mantidas por uma taxa baseada no que motivou o desastre, isto é, se foram desastres brutais ou graduais.

Para a implementação da Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais se fez essencial o apoio e cooperação das instituições da Convenção com as organizações internacionais e regionais, bem como as secretarias das convenções internacionais de proteção ao meio ambiente e de defesa aos direitos humanos. As reuniões das partes, Relatórios Nacionais e Instâncias Decisórias proporcionaram negociações e meios pacíficos na primeira instância e a Corte Internacional de Justiça (CIJ) na segunda instância.

Embora a proposta da Convenção possa ser analisada pela perspectiva de responsabilidade internacional, visto que tem como marco o compromisso, independente da participação em tratados específicos, de que obriga a todos a contribuição direta para o equilíbrio ambiental e diversos engajamentos ligados aos direitos humanos, é também uma abordagem integrada e inédita que previne e protege os deslocamentos ambientais.

Conforme destaca Mahlke (2017), "o fluxo de refugiados, na atualidade, não é apenas importante quanto ao número, mas quan-

to à profundidade e complexidade das causas que o originaram". Hodiernamente, o relatório Tendência Globais elaborado pelo ACNUR é uma das principais fontes em relação aos levantamentos de dados e estatísticas sobre o instituto do refúgio. O Relatório é divulgado todo ano na véspera do Dia Mundial dos Refugiados (20 de junho), isto é, em 19 de junho. A publicação sistematiza dados e elementos recolhidos pelo próprio ACNUR e outros parceiros ao longo dos meses.

Apesar de inicialmente aparentar uma especificidade demasiada e partindo de apenas uma perspectiva, o Relatório traz diversas visões sobre o tópico em questão, muitas vezes destrinchando noções equivocadas e amplamente divulgadas na imprensa internacional em contrapartida aos números que assomam uma realidade diversa. Como exemplo, pode-se citar a ideia de que a maioria dos refugiados se encontra em países do hemisfério norte, e, em contrapartida, os dados revelam que 85% desses indivíduos estão em países em desenvolvimento. Outra informação ímpar é que quatro em cinco deslocados se fixam nos países próximos ao de partida, sendo majoritariamente, os países economicamente mais pobres (ACNUR, 2018).

Não obstante a elucidação impactante de que mais de 70 milhões de indivíduos se deslocaram motivados por guerras e conflitos armados até o final de 2018, é preciso esmiuçar esses números e compreender que aqueles que atravessam fronteiras são em menor quantidade do que sugere os mais de 70 milhões. Ao monitorar tais eventos, percebe-se que dois terços são deslocados internos, ou seja, não chegam a cruzar fronteiras internacionais.

Um quinto dos 25,4 milhões de refugiados internacionais são palestinos tutelados pela UNRWA (Agência da ONU de assistência aos refugiados palestinos), considerando que os restantes estão sob o cuidado do ACNUR. Dois terços destes são oriundos da Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Mianmar e Somália. Ademais, 58% dos refugiados vivem em áreas urbanas e 53% são crianças, acompanhadas ou não de parentes (ACNUR, 2018).

Embora haja muito destaque sobre os países de origem dos refugiados, pouco enfoque é dado aos países receptores destas migrações forçadas. Conforme os seguidos relatórios do ACNUR a Turquia continua em 1º lugar, abrigando 3,5 milhões de refugiados, seguida pelo Líbano. Ou seja, em torno de 63% dos refugiados tutelados pelo ACNUR estão situados em somente 10 países (ACNUR, 2018, 2019).

Já a OIM publicou seu Relatório Mundial das Migrações de 2018, na qual as estatísticas se revelaram igualmente impressionantes. Em 2015, o número estimado de migrantes internacionais era de 244 milhões, isto é, 3,3% da população mundial. O aumento é considerável se comparado à estimativa de 2000: 155 milhões de indivíduos, totalizando 2,8% de toda a população. Os migrantes internos são ainda mais expressivos, visto que 740 milhões de pessoas migraram forçosamente dentro do próprio país (OIM, 2018). A seguir podemos ver uma tabela que exemplifica os aumentos ao longo dos anos em relação à população mundial.

Tanto o Relatório Tendências Globais do ACNUR quanto o Relatório Internacional das Migrações da OIM confirmam um novo recorde de indivíduos em situação de refúgio, entretanto, como é o quinto ano consecutivo que os dados anteriores são ultrapassados, não se configura um ineditismo ímpar. Essa tendência corrobora a urgência de lidar de forma multidisciplinar e de maneira holística com a questão, tanto de forma preventiva quanto no gerenciamento de soluções para os problemas. Percebe-se o aumento paulatino de deslocados ambientais em cada vez maior quantidade do que aqueles classificados no estrito enquadramento do Direito Internacional dos Refugiados, baseado no elemento "perseguição" humana.

Nesse raciocínio, é necessário examinar os pormenores da construção histórica do crescimento da questão ambiental na pauta internacional de modo a conectá-la com o instituto jurídico do refúgio.

3. O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E A AGENDA DA SUSTENTABILIDADE FACE AO REFÚGIO

A construção do Direito ao meio ambiente como um Direito Humano, no plano internacional, remonta a Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano, de 1972 (TRINDADE, 1993). O Encontro de Estocolmo, promovido pela ONU e, seu recém-criado Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), teve como base científica o Relatório Limites ao Crescimento, sob a coordenação de D. H. Meadows (CORRÊA DO LAGO, 2007, p. 29).

O mundo vivia os paradoxos da Guerra Fria, em países divididos conforme seu alinhamento político e seus graus de desenvolvimento econômico. Os reflexos da revolução industrial e do pós-guerra sinalizaram desastres ambientais de proporções que foram além das fronteiras nacionais. Nesse contexto, ficou evidente que a herança da racionalidade hegemônica baseada numa oposição dualista entre natureza e sociedade a partir da Modernidade gerou crises do desenvolvimento e do meio ambiente (CAPRA, MATTEI, 2018).

Alguns desastres ambientais paradigmáticos causaram danos irreparáveis às populações de diversos países, como: as bombas de Hiroshima e Nagasaki, em 1945, no Japão; a poluição da Baía de Minamata, em 1945, no Japão; o vazamento de poluentes químicos em Bhopal, em 1984, na Índia; vazamento do navio Exxon Valdez, em 1989, no Alasca, revelam os riscos e as incertezas tecnológicas do mundo contemporâneo.

Houve o reconhecimento que o mundo vivia uma crise ambiental sem precedentes, implicando no que Leff (2014) chamou de crise civilizacional. Daí remonta o surgimento de paradigmas ecológicos que questionaram se uma outra civilização seria possível. Várias correntes de desenvolvimento foram colocadas na arena interna-

cional. O termo ecodesenvolvimento, proposto por Maurice Strong e aprofundado por Ignacy Sachs (2009, p. 230-247), que paulatinamente foi sendo substituído pela expressão desenvolvimento sustentável, passou a ser utilizado em documentos internacionais ligados a atividades do PNUMA.

A definição institucional adotada foi a da proposta da CMMAD, conhecida como Comissão Brundtland que em 1987, no seu relatório chamado de Nosso Futuro Comum, fixou o desenvolvimento sustentável como "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades" (BARBIERI, 2000, p. 23). Por ocasião da CNUMAD, conhecida como Rio ou Eco/92, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, incorporou no seu texto o termo desenvolvimento sustentável.

Na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, foi estabelecido um sistema de coordenação da temática ambiental de forma global e articulada. A Conferência gerou cinco normas internacionais: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas; a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Declaração de Princípios sobre o Uso de Florestas e a Agenda 21. Em todos eles, o conceito norteador é o do desenvolvimento sustentável.

A era das grandes conferências foi marcada também pelos seguintes encontros: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em Johanesburgo, em 2002 e Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012. Tal processo revela que O Direito Ambiental Internacional "constitui um ordenamento jurídico destinado a regular as relações de coexistência, cooperação e interdependência, institucionalizada ou não, entre os diversos atores internacionais, que tem como objetivo a proteção internacional do meio ambiente" (GRANZIERA, REI, 2015, p. 152).

Surgiram diversas interpretações e apropriações do termo desenvolvimento sustentável, desde Brundtland. Sachs (2008, p. 85-8.) identifica vários critérios de sustentabilidade, são eles: social; cultural; ecológico; ambiental; territorial; econômico e político (nacional e internacional). Três destas dimensões ficaram discursivamente mais populares e passaram a formar o modelo do tripé da sustentabilidade. As dimensões foram adjetivadas e para se alcançar a sustentabilidade, o desenvolvimento deveria ser harmonicamente: socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente correto. Se isto ocorrer, teremos uma sustentabilidade forte; caso contrário, a sustentabilidade será fraca, pois, um dos tripés estará mais em evidência que o outro, geralmente, o econômico, formando o que alguns autores chamam de esquema Mickey Mouse (BURSZTYN, BURSZTYN, 2012, p. 51-2).

Para além das três consagradas dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, ambiental e social; existem muitas faces que nem sempre são colocadas abertamente nos processos decisórios sobre atividades e empreendimentos que causam profundas transformações nos territórios urbanos ou rurais. Como lembra Pinheiro do Nascimento (2012, p. 51) o desenvolvimento sustentável:

> se tornou um campo de disputa, no sentido utilizado por Bourdieu, com múltiplos discursos que ora se opõem, ora se complementam. O domínio da polissemia é a expressão maior desse campo de forças, que passa a condicionar posições e medidas de governos, empresários, políticos, movimentos sociais e organismos multilaterais.

O campo multidisciplinar da sustentabilidade possui regras próprias, regularidades, agentes identificáveis e formas exclusivas. A noção de campo, que também é um espaço de luta no microcosmo do macrocosmo social, reside em um jogo com regras que seguem e mudam conforme os atores agem nas suas relações sociais. No cam-

po específico da sustentabilidade há diversos agentes com diferentes saberes e práticas que se unem em torno da "preocupação com o futuro da humanidade", cujas concepções, muitas vezes, são diversas e contraditórias.

A construção das agendas de sustentabilidade, no âmbito da ONU, remonta a Agenda 21, passa pelos oito Objetivos do Milênio e chega aos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável atuais. Durante esse período têm sido desenvolvidas várias metodologias de indicadores para a aferição das metas estimadas. Uma visão lúcida desse cenário pode ser encontrada em Veiga (2019), que aponta vários obstáculos técnicos e financeiros para a sua real implementação nos âmbitos que transitam do global ao local.

4. CONCLUSÃO

Os desafios jurídicos nas esferas internacionais e nacionais somam-se aos riscos ambientais e climáticos. Das fronteiras planetárias, quais sejam: aquecimento global, acidificação e aumento do nível dos oceanos; ozônio; ciclo biogeoquímico do nitrogênio e fósforo; uso da água doce; mudanças no uso da terra; biodiversidade; poluição química e concentração de aerossóis na atmosfera, três delas já foram ultrapassadas: mudança climática, taxa de perda de biodiversidade e ciclo do nitrogênio. Tal situação indica que estamos vivendo uma era de colapso ambiental, como aponta Marques (2016).

Os conflitos socioeconômicos estão se acentuando juntamente com os conflitos e a escassez de meio ambiente em várias partes do planeta, gerando o fenômeno sociológico das injustiças ambientais (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

Nesse contexto, a Agenda dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030 dialoga intrinsecamente com a pauta do Direito Internacional dos Refugiados e com os Direitos Humanos de forma geral. A indicação de que "ninguém será dei-

xado para trás e que objetivos e metas serão atendidos para todas as nações e povos e todos os seguimentos da sociedade". Além disso, nas Diretrizes Estratégicas 2017-2021, o ACNUR (2019, p. 15) atua para:

> 1) Basear-se no compromisso da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030 de não deixar ninguém para trás, bem como nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para promover a inclusão de refugiados, deslocados internos e apátridas nas estruturas nacionais de desenvolvimento; e
> 2) Envolver fortemente os Estados, as comunidades de acolhimento, a sociedade civil e os principais parceiros e prestadores de serviços para promover a inclusão de refugiados, deslocados internos e apátridas nos sistemas nacionais existentes, incluindo saúde e educação, enquanto aguardam soluções duradouras para seu deslocamento.

A sustentabilidade normativa precisa equilibrar-se com suas demais dimensões, ou seja, propor mudanças para uma economia de transição do atual modelo hegemônico capitalista para uma economia ecológica; reduzir as desigualdades sociais e avançar com a proteção ambiental, impedindo o avanço de processos destrutivos da natureza.

Entende-se necessário investigar mais profundamente a utilização do desenvolvimento sustentável na construção do Direito Internacional como um todo, e do Direito Internacional dos Refugiados em particular, de modo a promover um modelo de sustentabilidade forte, que incorpore a matriz biocêntrica, levando em consideração os ciclos de vida e regeneração de ecossistemas e biomas e de todas as formas de vida.

As categorias jurídicas em torno das concepções de refugiado criadas ao final da Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, erigindo um regime de proteção internacional aos refugiados a par-

tir do Direito Internacional dos Direitos Humanos, consubstanciado pela Convenção de Genebra e pelo Protocolo Adicional de 1967, parecem não mais responder aos desafios impostos no novo milênio aos recentes deslocamentos forçados ao redor do globo.

Desafios ligados aos desastres naturais e as mudanças climáticas que atualmente produzem um número muito maior de deslocamentos forçados do que as tradicionais razões em torno da perseguição humana consagrada nas classificações propostas pelo Direito Internacional dos Refugiados.

As definições e concepções devem variar historicamente no que tange as migrações internacionais, e atualmente a dinâmica global da mobilidade humana internacional ultrapassa as classificações jurídicas atuais, pois as dimensões a serem discutidas giram em torno da maneira como os Estados nacionais verificam e classificam causas e efeitos dos deslocamentos forçados, ou seja, classificações rígidas ligadas ao elemento de perseguição, e aos fundados temores previstos na Convenção de 1951, ainda que já existam categorizações regionais distintas ligadas exclusivamente às violações de direitos humanos. No entanto, a construção de um novo modelo classificatório será consequência de uma futura convenção que procure padronizar os signos aos quais serão referidos, ou completar aquelas já existentes na construção de um novo paradigma jurídico internacionalista.

Por fim, a denominação de "refugiados ambientais" parece estar fundamentalmente ligada à característica substancial do movimento humano provocado pela degradação ambiental ou pelos desastres naturais como causa primordial do deslocamento forçado, enquanto motivação inicial do movimento de mobilidade. Em outros termos, as razões primordiais que motivaram as pessoas ao deslocamento. Entre as opções das rupturas ambientais, situam-se caracteres ímpares que diferenciam de modo singular como o deslocamento humano acontece, correspondendo à novos desafios para as categorizações do Direito.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*. Brasília: ACNUR, 2019.

_____. *Global Trends*: forced displacement in 2018. Disponível em: https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.114594818.445199061.1571768184-2098782148.1524424016. Acesso em: 15.08.2019.

_____. *La situación de los refugiados en el mundo*: desplazamientos humanos en el nuevo milênio. Barcelona: Icaria Editorial, 2006.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é Justiça Ambiental.* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALTAMIRANO, Teófilo. *Refugiados ambientales:* Cambio climático y migración forzada. Fondo Editorial de la PUCP, 2014.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente:* as estratégias de mudanças da Agenda 21. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BURSZTYN, Marcel, BURSZTYN, Maria Augusta. *Fundamentos de política e gestão ambiental:* os caminhos do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. *A Revolução ecojurídica*: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. São Paulo: Cultrix, 2018.

CLARO, Carolina. *A Proteção dos "Refugiados Ambientais" no Direito Internacional.* São Paulo, v. 1, 2015. 328 p Tese (Direito) - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2015.

CORRÊA DO LAGO, André Aranha. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo*: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI Fernando (coords.). *Direito Ambiental Internacional:* avanços e retrocessos 40 anos de conferências das Nações Unidas. São Paulo: Atlas, 2015.

HATHAWAY, James C. FOSTER, Michelle. *The Law of Refugee Status*. 2a ed. Cambridge: University Press, 2014.

IDMC. *Internal Displacement Monitoring Center 2017*. Disponível em: http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/downloads/IDMC-GRID-2017-Highlights_embargoed-EN.pdf. Acesso em: 15.09.2019.

LEFF, Enrique. *La apuesta por la vida:* imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur. México, DF: Siglo Veintiuno, 2014.

MAHLKE, H. *Direito Internacional dos Refugiados*: novo paradigma jurídico. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

McADAM, Jane. *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford: OUP, 2012.

MARQUES, Luiz. *Capitalismo e colapso ambiental.* Campinas: Unicamp, 2016.

NYT - NEW YORK TIMES COMPANY. *Climate Refugees: How Global Change Is Displacing Millions*. New York Times Educational Publishing, v. 1, f. 224, 2017.

OIM – Organização Internacional das Migrações. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf. Acesso em: 15.09.2019.

PINHEIRO DO NASCIMENTO, Elimar. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos avançados,* São Paulo, v. 26, n. 74, 2012, p. 51.

PUGGIONI, Raffaela. *Rethinking International Protection:* the sovereign, the state, the refugee. London: Palgrave macmillan, 2016.

RAMOS, Érika. *Refugiados ambientais:* em busca de reconhecimento pelo direito internacional. São Paulo, v. 1, 2011. 150 p Tese (Direito) - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2011.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *Ultrapassando Fronteiras*: a proteção jurídica dos refugiados ambientais. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente*: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

____. *A terceira margem:* em busca do ecodesenvolvimento. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

STONE, L.Craig John. *The Climate Change Future is Now*. Disponível em: https://www.unhcr.org/protection/environment/4901e8e82/address-mr-l-craig-johnstone-united-nations-deputy-high-commissioner-refugees.html Acesso em: 08/09/2019.

VEIGA, José Eli. *Deplorável Inércia*. Ciência e cultura, v. 71, n. 1, São Paulo. Jan-mar. 2019.

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL N. 16: A PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E DE INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS E INCLUSIVAS COMO INSTRUMENTOS DE SUSTENTABILIDADE E PAZ PARA A COMUNIDADE PLANETÁRIA

Raquel Domingues do Amaral

Doutoranda em Direito – DINTER USP/UFMS. Mestre em Direito pela PUC/SP. Membro da Academia Sul-matogrossensse de Direito Público. Juíza Federal.

1. INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, líderes de vários países reuniram-se na sede da ONU, em Nova York, para construírem um plano de ação com objetivo de erradicar a pobreza, proteger a Terra, com o fomento da paz e da prosperidade entre os povos. Foi estabelecida nesta reunião histórica a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que contém o conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Este artigo pretende fazer a abordagem do objetivo n. 16, a partir da perspectiva do novo paradigma epistemológico que emerge com as chamadas ciências complexas (PREGOGINE, 1996), que reverbera também nas ciências sociais e no conceito de justiça.

Pretendemos analisar a extensão da democracia nas sociedades contemporâneas, demonstrando a necessidade de democratização das instituições em todos os espaços sociais (Santos, 2013). Além da necessidade do aprofundamento da qualidade e ampliação da abrangência da democracia para todos os espaço de produção de

poder (SANTOS, 2013), propomos uma revisão da ética humanista com base no Princípio da Responsabilidade de Jonas (2015) como caminhos para construção de uma sociedade pacífica e inclusiva como meio para se cumprir o objetivo de n. 16-ODS.

Chamamos atenção para a necessidade de ressignificação do conceito de Justiça para além dos princípios de imparcialidade fechada (SEN, 2011) e responsabilidade simétrica (JONAS, 2105) construídos pelas teorias contratualistas, de modo ampliar a abrangência da imparcialidade e da responsabilidade para acolher na comunidade de justiça, não só os membros do contrato social, os seres humanos, mas também os seres não humanos e a própria Natureza (BERRY, 2006). Por fim, apresentamos uma breve reflexão de Amartya Sen (2011) sobre a importância de se construir um novo significado de sustentabilidade, que ultrapasse os limites da satisfação das "necessidades" intergeracionais apresentado pelo do relatório Brundtland. Apresentamos uma sugestão de sustentabilidade pautada na fraternidade interespécies e na responsabilidade assimétrica (JONAS, 2015) dos seres humanos em favor dos seres não humanos e da Natureza, para a consolidação de um projeto de comunidade planetária interdependente fundada na paz e no respeito pela vida.

2. A OBSOLESCÊNCIA DAS BASES EPISTEMOLÓGICAS DA MODERNIDADE DIANTE DAS LUZES DE UM NOVO PARADIGMA

Desde a segunda metade do século passado e limiar deste século ambiente acadêmico tem sido sacudido por novas ideias estranhas à modernidade cartesiana: o antropozoico de Stopanni rebatizado de "antropoceno" (RULL, 2017), a noosfera de Teilhard de Chardin (TEILHARD DE CHARDIN, 1995 apud HALÉVY, 2010), o sistema autopoéticos de Humberto Maturana (SELLA,

2004), o ecocentrismo de Aldo Leopold, a ecologia profunda de Arne Naess (1973), a modernidade líquida de Bauman (2001), a ciberdemocracia de Pierre Lévy (2003) e, por fim, o evolucionismo cósmico proposto por Ilya Prigogine (2001) e Isabelle Stengers (2017). Todas essas ideias demonstram uma nova visão do mundo e nos desvelam em algum ponto e medida a insuficiência do paradigma epistemológico que nos foi legado por quatro séculos de modernidade racional. Neste trabalho não há espaço para examinar todas elas, mas pretendemos fazer uma breve reflexão sobre a falência do paradigma cartesiano diante da ascensão de um evolucionismo cosmológico que nos impele a libertarmo-nos das "forças destrutivas de Tânatos" (HALÉVY, 2010, p.15) , que empurrou a humanidade para a política opressiva e letal do nazismo, do comunismo, do nacionalismo, racismo, integrismo, colonialismo, imperialismo e mercantilismo (HALÉVY, 2010).

Para Stengers (2017) vivenciando um momento histórico peculiar como se estivéssemos suspensos entre dois mundos:

> *Vivimos tiempos extraños, un poco como si estuviéramos suspendidos entre dos historias que, tanto una como otra hablan de un mundo globalizado. Uno nos é familiar. Está acompasada por las noticias del frente de la gran competência mundial y tiene el crecimiento como flecha del tiempo. Tiene la claridad de la evidencia en cuanto a lo que exige y promueve, pero está marcada una notable confusión por lo que respecta as súas consecuencias. La outra, en cambio, podría ser llamada distinta en cuanto a lo que está ocurriendo, pero es oscura en cuanto a lo que exige, por lo que atañe a la respuesta que se debe dar a lo que está ocurriendo* (STENGERS, 2017, p. 7)[245].

245 "Vivemos tempos estranhos, como se estivéssemos suspensos entre duas histórias em que ambas falam de um mundo globalizado. Uma história é familiar para nós. Acompanhamo-la pelas notícias da grande competição mundial, cujo crescimento é como a flecha do tempo. Esta tem a clareza demonstrada pelas evidências do que se exige e do que promove, todavia é marcada por uma grande incerteza

A primeira história mencionada por Stengers (2017) nos é contada pelas evidências incontroversas dos fatos: agudização da desigualdade social, poluição dos mares, extinção acelerada das espécies, esgotamento de recursos, quedas nos lençóis freáticos, queimadas das florestas equatoriais, deslocamentos de milhares de humanos refugiados acossados pela violência, pobreza e intolerância; enfim, a primeira história é a notícia de todos os dias. Essa história de destruição e maldade, em nome de um desenvolvimento que é associado ao crescimento econômico sem limites, não pode ser normalizada. Uma das formas de evitarmos sua normalização é o protesto da sociedade civil, como fez o movimento de resistência francês contra a legalização dos Organismos Geneticamente Modificados-OGM (STENGERS, 2017). O protesto, o chiado, como tem feito nos dias de hoje a jovem Greta Thunberg, a Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE, a mesma que lutou para encartar na Constituição de 2008 os direitos da Mãe Natureza, é uma forma legítima de resistência imediata contra a normalização de políticas obsoletas que colaboram para a morte entrópica do planeta (LEFF,2016). Não se pode olvidar, contudo, que a ação, a vida activa (Arendt, 2007) é um dever de todos nós, e não podemos delegá-lo apenas aos ativistas noticiados na grande mídia, temos de dar eco às vozes destemidas que se dispõem ao auto sacrifício. Todos temos a responsabilidade, o dever fundamental de assegurar o direito à vida das gerações futuras e das outras espécies com as quais compartilhamos a Terra. Todo ser humano, neste momento, deve ser um ativista pela vida digna no Planeta, pois é justamente a "ação" (ARENDT, 2007) que nos distingue como seres noéticos (HALÉVY, 2010).

Quanto à segunda história mencionada por Stengers (2017), ou seja, aquela que emerge da própria ruptura do antigo paradigma,

no que concerne a suas consequências. O outro mundo, por sua vez, poderia ser considerado de diferente quanto o que está acontecendo, entretanto é obscuro quanto ao que nos exige, ou seja, em relação a resposta que deve ser dada para o que está acontecendo " (tradução nossa).

essa é a história de várias possibilidades em mundos possíveis, que poderemos habitar (PRIGOGINE, 1996). Precisamos fundamentá -la em um novo paradigma epistemológico, um novo senso comum, como preleciona Boaventura de Sousa Santos em sua "Crítica à Razão Indolente" (2013), essa razão indolor, alienada dos cosmo e antropocêntrica, que Santos (2013) crítica, sustentou por quatro séculos a primeira história referida por Stengers (2017), cujo ciclo se encerra sob nossos olhos atônitos e, não raro, desalentados. Todavia, não há tempo para o desalento quando temos uma gama de possibilidades, basta que nos coloquemos a serviço da vida planetária e não como fim e medida da existência.

Halévy (2010) apresenta-nos dois cenários possíveis:

> – um cenário de suicídio: a humanidade recusa o desafio para se fechar na sociosfera - para definhar e secar - e continuar a se acreditar e a se pretender o centro, a meta e o cume do universo;
> – um cenário da audácia: a humanidade sai da sociosfera e toma consciência de que faz parte do cosmo e tem um papel que a supera infinitamente (HALÉVY, 2010, p. 15).

Halévy (2010, p.15) adverte que o segundo cenário é construído a partir "do encontro do cosmo e de sua evolução tanto ecológica – direção á Biosfera – quanto noética – direção da noosfera.".

Teilhard de Chardin (1995) criou a expressão noosfera para designar o conjunto de redes de ideais e de conhecimentos em que se desenvolve os processos de criação, memorização, transformação e transmissão dos noemas. A noosfera é a esfera pensante, a camada de saberes e conhecimentos que cobre todas a terra (HALÉVY, 2010). O termo noosfera tem origem em *nous*, que significa a inteligência, a alma racional, a mente, a memória (FERRATER MORA, 2004). Já *noema* é o objeto do *nous,* ou seja, o pensamento (FERRATER MORA, 2004). Por sua vez, *noesis* é o ato de pensar em si (FERRATER MORA, 2004).

Antes de avançarmos em nossa reflexão sobre a noosfera e sua relevância na ruptura com os paradigmas ultrapassados da modernidade, é necessário fazermos uma reflexão sobre as sociedades, ou seja, a sociosfera, o limo do qual se alimenta a noosfera a que se refere Halévy (2010).

Para entendermos a sociosfera, faremos uma incursão no significado de sociedade proposto por Hannah Arendt (2007), que estabelece uma distinção teórica das esferas privada, pública e da sociedade, ao longo da história, desde a antiguidade grega. Arendt (2007) pontua que na antiguidade grega, a satisfação das necessidades vitais, biológicas se dava no espaço privado, onde o chamado *animal laborans* (ARENDT, 2007) trabalhava para a manutenção da vitalidade biológica da família, instituição central da esfera privada. Já a ação, a vida activa, a política, na antiga Grécia, eram desenvolvidas na esfera pública, representada na Cidades-Estados por espaços físicos como a Ágora em Atenas. Participavam da esfera pública os cidadãos gregos, seres humanos do sexo masculino e livres, que se distinguiam pela capacidade de discurso e pela possibilidade de influir nas tomadas de decisões, que afetariam os interesses dos cidadãos em geral.

Arendt (2007) encarece que um dos significados da do termo "público" denota que tudo o que vem a público pode ser visto, ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Assim, só é considerado uma realidade para nós, aquilo que pode ser visto e ouvido pelos outros, pois a presença dos outros, que veem o que também estamos vendo, que ouvem o que ouvimos, é o fato gerador da realidade do mundo e da realidade da nossa própria existência. Nessa linha, só é considerado real o que de alguma forma aparece, a realidade tem como condição a aparência, sendo a esfera pública o espaço em que a realidade do mundo se concretiza, onde, segundo Arendt (2007), o cidadão grego passava a existir como tal e se tornava notável pelo exercício do discurso, da ação política, exercendo a vida ativa que lhe propiciava a transcendência da mera existência biológica. (Arendt, 2007)

Com o advento da modernidade, contudo, irrompeu-se um deslocamento da administração dos interesses privados, necessidades pertinentes à nutrição, à manutenção biológica, da "privatividade" (ARENDT, 2007, p. 48) do recinto familiar para a esfera pública, é neste ponto que Arendt (2007) aponta o surgimento da ideia de sociedade. Se antes, na Grécia antiga, a propriedade significava para o cidadão grego apenas o meio para manutenção de suas necessidades vitais e biológicas, que era o pressuposto para sua liberdade de ação na esfera pública, com advento do capitalismo, a propriedade passa a ser identificada com a própria riqueza; logo, os interesses dos proprietários foram deslocados para a esfera pública da política, onde passaram a postular proteção as suas ambições de enriquecimento, por meio da sacralização do direito de propriedade. Nesse momento histórico também é reclamada a legalização do direito irrestrito do proprietário de explorar os recursos naturais à exaustão. Se na antiguidade, os recursos naturais eram explorados apenas para a subsistência das necessidade biológicas, como alimentação, higiene, moradia e repouso, a partir do momento que a propriedade é confundida com a riqueza pelo capitalismo moderno (Arendt, 2007), a relação do ser humano, proprietário, com a Terra torna-se agressiva, a Terra passa ser vista com fonte inesgotável de lucro pelo *homo faber* (ARENDT, 2007).

Para Arendt (2007), a sociedade emergiu como organização pública dos interesses privados dos proprietários, que passaram a reivindicar ao Estado a proteção de suas riquezas e do *status quo*. Antes do surgimento do capitalismo, os interesses privados afetos à manutenção da vida biológica, estavam restritos ao espaço doméstico, eram supridos pelo trabalho das pessoas que sofriam a privação de participarem dos assuntos públicos: escravos, estrangeiros, mulheres, *animal laborans* (ARENDT, 2007). Contudo, com o advento do capitalismo, esses interesses, que outrora eram relacionados com a mantença da vitalidade, passam a albergar a propriedade privada como sinônimo de riqueza e são transferidos para o espaço visível, o espaço público, daí surge o que se denominou sociedade, que nada

mais é que a publicização dos egoísticos interesses de proprietários na exploração da mão de obra e dos recursos naturais; em verdade, com o advento da sociedade instituiu-se a privatização do espaço público.

Segundo Arendt (2007) foi assim que o sistema socioeconômico capitalista impeliu a entrada da economia no espaço público, e passou a defini-la como tema de interesse público, daí para diante, os interesses privados (produção, comércio e lucro) adquiriram uma suposta relevância pública. Nesse contexto, surgem ciências ancilares do capitalismo moderno, a economia e estatística (ARENDT, 2007), que servem para quantificar, organizar e projetar a exploração dos recursos naturais e maximizar o lucro em detrimento da vida.

Nesse processo histórico, a unidade familiar, que antes estava confinada no espaço privado, é absorvida pela sociedade. Na sociedade, assim como no âmbito familiar, não existe espaço para a ação (o agir, o pensar, o questionar, o argumentar). A sociedade impõe regras de comportamento, seus membros são compelidos a seguirem um padrão comportamental útil à produção, à geração de riqueza pela técnica, isso é a inauguração da chamada civilização técnica, que se estendeu por todo planeta (JONAS, 2015). Nesse espaço social emergente, passou a prevalecer o indivíduo "privado", uma pessoa isolada em seus interesses de conforto e consumo, talhado para cochilar no conformismo social e político (ARENDT, 2007).

Boaventura Sousa Santos (2013), ao tratar sobre os modos de produção do poder, do direito e do senso comum, descreve um mapa de "estrutura-acção" (SANTOS, 2013, p.273) das sociedades capitalistas no sistema mundial, no qual demarca seis espaços de exercício do poder e do direito: espaço doméstico, espaço da produção, espaço do mercado, espaço da comunidade, espaço da cidadania, espaço mundial. Esses espaços são organizados, respectivamente, pelas seguintes instituições: casamento, família, parentesco; fábrica e empresa; mercado; comunidade vizinhança, igrejas; estado e, por último, sistemas interestatais e organismos internacionais.

A teoria de Santos (2013) nos desvela as formações de poder nas sociedades capitalistas em seis formas de poderes: 1) o poder do patriarcado exercido espaço doméstico pela maximização das relações de afetividade; a exploração do ser humano pelo ser humano e da natureza pelo ser humano praticada no espaço de produção pela maximização do lucro e da degradação da natureza; o fetichismo das mercadorias criado pelo mercado pela maximização dos conceitos de utilidade e necessidade; a diferenciação desigual que ocorre dentro do espaço comunitário pela maximização da identidade, a dominação do Estado, que ocorre no espaço da cidadania, pela maximização da lealdade; a troca desigual entre Estados-Nação pela maximização da Eficácia.

Igualmente, preceitua que as sociedades capitalistas também apresentam seis formas de direitos, que são produzidas nesses espaços: 1) o direito doméstico produzido no espaço da família; 2) do direito da produção posto no espaço de produção; 3) o direito da troca consubstanciado nas regras do mercado; 4) o direito da comunidade imposto no espaço da comunidade por instituições como religião, organizações populares; 5) o direito estatal legislado no espaço da cidadania; 6) o direito que chama de sistêmico, que aquele que regra as relações entre os Estado.

Essa descrição espacial e cartográfica das sociedades capitalistas apresentada por Santos (2013) desnuda-nos um aspecto muito relevante das sociedades, cuja compreensão é essencial para a verdadeira revolução na chamada noosfera (esfera do conhecimento) (HALÉVY, 2010), tendo em vista que propõe a construção de um outro senso comum Santos (2013). Trata-se de um alerta para o fato de que, das seis formas de poder e de direito produzidas pelas sociedades liberais, a única que se auto reconhece como poder e como direito é o poder de dominação do estado no espaço da cidadania. Essa é a forma de poder menos despótica, tendo em vista que seu exercício está regrado pelo próprio direito estatal, pelas chamadas regras de controle democrático, que permitem a participação dos cidadãos no exercício do poder, todavia em todos os outros cin-

co espaços sociais existem de fato e, em oculto, regras que regulam a vida das pessoas e que não são reconhecidas juridicamente, o que as coloca fora de qualquer controle jurídico e democrático.

O poder relativamente democrático e o direito produzidos no espaço da cidadania postulam uma exclusividade, mas não são de fato exclusivos, tendo em vista que funcionam em uma constelação de outras formas de poderes e direitos (SANTOS, 2013), que atuam de forma invisível e despótica, sem qualquer controle pelos cidadãos.

Santos (2013) assevera que não houve interesse em expandir os princípios jurídicos e políticos da modernidade para além do espaço da cidadania. Em outras palavras, criou-se a ilusão de que o único Poder existente na sociedade é o Poder do Estado e que o único direito posto e vigente é o direito estatal veiculado nas Constituições liberais e nas leis, todavia há os outros poderes invisíveis, instrumentalizados por regras de direito, que não são reconhecidas como regras jurídicas e, assim, estão fora do escrutínio dos princípios democráticos, mas estão moldando os comportamentos no espaço da família, da setor de produção, do mercado e da comunidade (SANTOS, 2013).

Se estabelecermos uma sobreposição da teoria de Santos (2013), que preconiza a existência desses seis espaços de produção de poder e de direito na sociedade com a teoria de Arendt (2007) sobre a esfera pública, a esfera privada e a esfera da sociedade, constataremos que apenas o espaço da cidadania, descrito por Santos (2013), ainda coincide em alguma medida com a definição arendtiana de esfera pública, constituída pelo discurso e pela ação, ou seja, pela política. Esse ainda é o espaço onde é minimamente possível o exercício da pluralidade e da participação e da visibilidade das regras, cujos procedimentos estão sujeitos ao escrutínio dos cidadãos. Apesar de todas as imperfeições e insuficiência das democracias liberais, que não cumpriram várias promessas originárias do contratualismo, como denuncia Bobbio (2017), o chamado espaço

da cidadania (SANTOS, 2013) ainda guarda alguns vestígios da esfera pública, na medida em que é o único espaço de poder onde é possível realizar a ação e controle democráticos.

Já os espaços da família, da produção, do mercado, da comunidade e espaço mundial se identificam com o conceito arendtiano de sociedade. Arendt explica que a sociedade surgiu com a transformação dos interesses individuais de proprietários privados em uma preocupação pública. Os assuntos, que antes ficavam confinados à esfera privada, foram levados para esfera pública, de modo que "a sociedade assumiu o disfarce de uma organização de proprietários que, ao invés de se arrogarem acesso à esfera pública em virtude de suas riquezas, exigiram dela proteção para o acúmulo de mais riquezas" (ARENDT, 2007, p. 78).

Nessa linha, o conceito de sociedade nasce com o direito de propriedade e nada mais é que um avanço dos interesses egoísticos dos proprietários sobre a política, identificando seus interesses comuns de proteção da propriedade com o interesse público, para justificar a reivindicação de normas protetivas. Nesse sentido, Arendt (2007, p. 78) cita Bodin que advertia "o governo pertencia aos reis e a propriedade aos súditos, de sorte que o dever do rei era governar no interesse da propriedade de seus súditos".

A sociedade, cujo interesse comum era a proteção dos proprietários na luta competitiva por mais riquezas (ARENDT, 2007) solapou tanto a esfera pública quanto a privada. A esfera pública, a partir de então, passou a existir em função dos interesses privados dos proprietários. Já no que concerne ao aniquilamento da esfera privada, Arendt (2007) explica eu que a "privatividade" (ARENDT, 2007, p. 48) na concepção moderna nada tem a ver com a esfera privada do antigo mundo grego, onde o termo tinha o significado de privação. Havia pessoas que eram impedidas de participar da esfera pública, de se distinguirem em sua individualidade pelo discurso e pela obra na política, porque estavam confinadas ao espaço privado, onde deveriam se dedicar apenas a manutenção das necessidades vi-

tais, ao labor. Já a compreensão de esfera privada, a partir da modernidade, identifica-se com o conceito de intimidade dos romanos, ou seja, proteção do que nos é considerado íntimo e isso também foi devorado pela sociedade. Os círculos mais íntimos, a própria família também não escapou da absorção pelos grupos sociais e, assim, sujeitados a ter uma única opinião, a compartilharem os mesmos interesses, a se pautarem pelas regras comportamentais ditadas pelos salões da alta sociedade.

Arendt (2007) adverte que os governos monárquicos foram substituídos pelo governo da sociedade: "É verdade que o governo de um só homem – o governo monárquico – que os antigos diziam ser a forma organizacional da família, transforma-se na sociedade (como hoje a conhecemos, quando o topo da ordem social já não é constituído pela casa real de um governante absoluto) em uma espécie de governo de ninguém. Mas esse ninguém, o suposto interesse único da sociedade como um todo em questão econômica e a suposta opinião única da sociedade educada em salões, não deixa de governar por ter perdido a personalidade. Como verificamos pela forma mais social de governo, isto é, pela burocracia, (...) o governo de ninguém não significa necessariamente a ausência de governo; pode, de fato, em certas circunstâncias, vir a ser umas das mais cruéis e tirânicas versões" (ARENDT, 2007, p. 50).

Ao dialogarmos a fala de Arendt com a descrição de Santos (2013) dos espaços sociais, verificamos que a sociedade, com sua mão invisível, fora do controle democrático, governa absoluta o espaço familiar, mantendo o poder patriarcal, controla despoticamente os espaços da produção, do mercado, da comunidade e o espaço global. Nesses espaços autoritários desvelados por Santos (2013) não há qualquer possibilidade de exercício da ação política espontânea. São redutos fechados para a democracia, para os princípios republicanos, onde de fato, como sustenta Santos (2013), existe uma constelação de direitos, mas que não são reconhecidos como normas jurídicas e que, portanto, continuam invisíveis à esfera pública e fora de controle. São regras comportamentais produzidas por uma

sociedade, que se recusa a romper com os velhos paradigmas do patriarcado e do espaço de produção que pratica a exploração do ser humano e da Natureza, como uma forma de poder, que está fora do controle jurídico e democrático.

Quando Teilhard de Chardin (apud Halévy, 2010) cunhou o termo sociosfera, referia-se a essa sociedade que nasceu com a modernidade capitalista, e que tem se pautado em uma relação dialética entre o político, e o econômico. Ressalta outrossim que a economia clássica praticada no âmbito da sociosfera baseia-se na noção de raridade e penúria: "um objeto me pertence ou não, e seu valor depende do quanto ele é raro" (HALÉVY, 2010, p. 17) . Já a economia no âmbito da noosfera, isto é, no plano das ideias orienta-se por uma lógica diferente, pois a ideia não pertence a ninguém e o seu compartilhamento não empobrece quem a detém. Quanto mais partilhada é uma ideia mais valor ela ganha.

Nessa linha de ideias, as memórias, que circulam pela noosfera tem suas raízes na já analisada sociosfera humana. Halévy (2010, p. 69) explica que "existe uma relação do tipo 'logístico' entre elas. A noosfera não é um mundo isolado, suspenso fora de tudo, e esse é o ponto essencial: nada de idealismo; nada de dualismo ontológico entre matéria e espírito, entre vida e pensamento, entre real e ideia" (HALÉVY, 2010, p. 69).

Enfatiza que sem cérebro humanos e sem ideias, não se poderia falar em uma noosfera, pois o ser humano, pensante e noético, é o portador da noosfera, compara-o ao adubo no qual a árvore noética finca suas raízes para nutrir-se. Dessa forma, a noosfera se alimenta da sociosfera e esta se alimenta da biosfera, ou seja, da Natureza, que, por sua vez, nutre-se na litosfera (minerais, água, ar) (HALÉVY, 2010).

Halévy (2010, p. 69) propõe, assim, uma macroecologia fazendo a descrição de todas as interações relacionais e trocas mútuas entre as diversas camadas de realidades. Nessa logística interdependente, a sociosfera humana passa a ser um elo entre a biosfera (na-

tureza) e a noosfera onde circula o conhecimento. Usa a metáfora da ponte entre dois mundos: "a humanidade é uma ponte, uma passagem, um vão entre duas margens, dois mundos, dois graus da mesma escala de complexidades" (HALÉVY, 2010, p.69).

Assim, a tônica da chamada revolução nooética é o deslocamento da humanidade da posição de centro, cume e meta do universo para o papel de ponte: "a serviço da natureza e do conhecimento" (HALÉVY, 2010, p.70). Servir à natureza é a vocação ecológica do ser humano. Servir ao conhecimento é o seu carisma noético.

Nesse contexto, acreditamos que a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, que proporcionem o acesso à justiça para todos, com a edificação de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, proposta na meta 16 dos Objetivos de Desenvolvimento sustentável-ODS, necessariamente deve ocorrer dentro desse novo cenário terreno, cujo horizonte é expandido pelo acoplamento da sociosfera humana à biosfera (a Mãe Terra) e à noosfera (a massa de conhecimento que vem sendo produzida pelos humanos como seres noéticos).

Contudo, só conseguiremos avançar na construção desse novo paradigma, dessa nova história metaforizada por Stengers (2017), se evitarmos a captura da massa de conhecimento e tecnologias que compõem a noosfera pelo velho paradigma ético antropocêntrico, que tudo transforma em coisa, que reduziu a Natureza à categoria jurídica de propriedade, nos albores da modernidade, ao destituir as antigas comunidades de camponeses do uso comunitário da Terra para subsistência, os *commons*, pelas as leis de cercamento (STENGERS, 2017). Para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva como propõe a meta n. 16 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS, o livre acesso ao conhecimento, à tecnologia, bem como a democratização da informação são fundamentais, assim como eram os *commons* para a vida das comunidades pré-industriais, de modo que não podemos aceitar uma nova versão dos *enclosures* (STENGERS, 2017, p. 62-64) no âmbito da noosfera.

Não podemos ainda olvidar a advertência de Santos (2013) da necessidade de construção de um novo senso comum, que sustente a transição de paradigmas, sob pena de fracassarmos. O ponto fulcral dessa mudança no senso comum, na linha proposta por Santos (2013), é a identificação das formas de poderes e direitos ocultos pelas sociedades que governam vários espaços de forma despótica, com mãos invisíveis e inacessíveis ao controle jurídico. Reconhecer esses sistemas normativos ocultos e trazê-los para a ribalta do espaço público, a fim de que sejam sujeitos ao controle da democracia, dos princípios jurídicos republicanos e dos direitos conquistados, é fundamental para a transição de paradigmas.

3. A DEMOCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E A REVISÃO DA ÉTICA HUMANISTA COMO CAMINHOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE PACÍFICA E INCLUSIVA

Como demonstrado no tópico anterior, são várias as instituições consolidadas na modernidade que influenciam na relação entre as pessoas, na relação entre as pessoas e a Natureza e que estão fora do alcance do controle democrático.

Bobbio (2017), ao tratar do futuro da democracia, fez-nos uma lúcida advertência sobre as promessas não cumpridas pelo regime democrático liberal, que serviu de base jurídica para a modernidade capitalista. Observa que a ideia de democracia nasceu no ambiente gestado pelo contratualismo - indivíduos soberanos criam uma sociedade política – povo soberano – uma cabeça um voto (BOBBIO, 2017). Assim, a doutrina democrática concebeu um Estado sem "corpos intermediários". No que concerne à representação política, os representantes do povo deveriam perseguir os interesses da nação e não estariam sujeitos a um mandato vinculado. Havia uma grande expectativa de derrota do poder oligárquico. Todavia, os sujeitos relevantes da democracia passaram a ser os grupos, asso-

ciações, sindicatos das mais diversas profissões, partidos de diferentes ideologias. Os grupos tornaram-se os protagonistas e o cidadão, como indivíduo, teve seu papel amesquinhado na democracia representativa. Essa realidade também afetou à representação política, pois em uma sociedade composta por grupos, que lutam pela supremacia de seus interesses, a representação política prometida (uma cabeça um voto) foi mitigada. Os grupos sociais sempre usaram a estratégia de identificar o interesse nacional com os seus próprios interesses. Acabou prevalecendo a representação dos interesses privados, dos grupos sociais, sobre a representação política do corpo dos cidadãos. Assim, surgiram as chamadas sociedades neocorporativas (BOBBIO, 2017).

Após a consagração do sufrágio universal, a grande expectativa da democracia era ampliar os espaços onde se pudesse exercer o direito de voto, aumentando-se a extensão do processo de democratização para atingir todos os espaços sociais. Todavia, tal promessa também não se concretizou. Bobbio (2017) frisa que, para se alcançar a democracia, não é suficiente a resposta à pergunta "Quem vota?" Mas, deveria haver uma ampliação da pergunta "Onde se vota? " (BOBBIO, 2017, p. 40).

A resposta a essa indagação por certo é desanimadora, pois como vimos na análise apresentada por Santos (2013) sobre os vários espaços de poder no tópico anterior, apenas na esfera da cidadania se exerce o sufrágio para a construção de consensos normativos. A realidade é que nos demais nichos sociais, mormente no espaço de produção, há um direito vigente não reconhecido que é invisível e que impõe normas de natureza comportamental unilateralmente, sem qualquer possibilidade de diálogo entre as partes e cuja regulação jurídica é cada vez mais frágil, para atender aos anseios do liberalismo econômico.

Outra promessa não cumprida foi a eliminação do poder invisível, do chamado Estado Duplo (WOLFE, 1977). Ao lado do estado visível, existe o Estado invisível, que toma decisões baseadas na

política dos *arcanas imperii* ou autoridades ocultas, motivados pela chamada 'razões de Estado" (teoria para qual seria lícito ao Estado o que não é lícito ao cidadão), restringindo assim a publicidade dos atos governamentais.

Por fim, a promessa mais importante não cumprida: a educação para a cidadania, ou seja, a qualificação do cidadão para fazer a escolha. Bobbio, lembra Stuart Mill (1977), quando menciona a transformação do súdito em cidadão pelo exercício de uma cidadania ativa. John Stuart Mill (1977) dizia que a democracia necessita de cidadãos ativos e se prevalecesse a existência de cidadãos passivos, os governantes acabariam prazerosamente por transformar seus súditos em bando de ovelhas dedicadas tão-somente a pastar o capim uma ao lado da outra.

Se a Democracia é um conjunto de regras e procedimentos, como pode contar com os cidadãos não educados, incapazes de fazer suas escolhas conscientemente? Então, Bobbio indaga (2017) se é necessário algum ideal para ser um cidadão ativo? Quais seriam essas ideias? Em seguida propõe os valores desejáveis aos cidadãos ativos: a) tolerância; b) a não violência; c) o ideal de renovação gradual da sociedade por intermédio do livre debate de ideias e da mudança de mentalidades; d) o ideal de solidariedade.

Entretanto, vivemos uma época de populismo extremista, em que esses valores necessários aos cidadãos ativos são desencorajados por setores da sociedade refratários à mudança paradigmática. Nesse momento em que estamos suspensos entre duas história (Stengers, 2017) a intolerância, a xenofobia, a misoginia, a coisificação da Natureza, o desejo de violência grita, esperneia e jogam sua última carta: o fascismos social populista .

A construção de instituições sociais responsáveis e inclusivas só é possível dentro da esfera pública, a esfera da ação, do diálogo onde se estabelece os dissensos dialogados e justificados e, principalmente, cria-se os consensos necessários entre grupos de interesses antagônicos. Isso é o que proporciona a maturidade e o fortaleci-

mento das instituições, tornando-as mais eficazes e equidistantes das posições conflitantes para garantir os valores suprapartidários que estabilizam as sociedades e as tornam mais justas e pacíficas.

Dessa forma, temos de ampliar o controle democrático sobre todos os espaços sociais apontados por Santos (2013), com a efetiva aplicação nesses espaços de poder dos direitos conquistados e reconhecidos na Declarações Internacionais, nas Constituições Nacionais e, sobretudo, das normas que impõem deveres e responsabilidades para com a sustentabilidade.

Ademais, para constituirmos instituições mais inclusivas, precisamos ressignificar o conceito de inclusão, de modo a acolher também na comunidade moral os seres não humanos, os ecossistemas, as plantas. Necessitamos ampliar o conceito de bem comum para incluir os seres não humanos. Essa mudança de consciência ética só pode ocorrer a partir de uma revisão da moral humanista na qual edificamos nossas sociedades e instituições. Halévy (2010) nos adverte com certa radicalidade sobre a urgência de uma revisão da moral humanista:

> Toda moral humanista, porque está confinada por definição em um antropocentrismo autista, porque está fechada em si mesma em uma sociosfera fechada em si mesma está condenada a andar em círculos na argúcia sem fim da serpente que morde a própria cauda. Seus valores são como os códigos jurídicos que deveriam colocá-los em prática: armações artificiais e arbitrárias que não se baseiam em nada, a não ser na visão disparatada e míope que (...) têm de si mesmos e de sua felicidade (HALÉVY, 2010, p.93).

Encarece ainda que precisamos "erradicar toda forma de moral humanista. O homem não é mais – nunca foi, exceto em sua imaginação – a medida de todas as coisas. O homem não é mais o cume, o centro e a meta do que quer que seja. O está serviço do que

o supera e é no que o supera devemos buscar os fundamentos da nova ética que desponta." (HALÉVY, 2010, p. 93).

O Autor propõe uma nova ética pautada na vocação, na busca de uma missão para além dos interesses humanos, uma moral ecológica da frugalidade, uma ética fundada no dever para com o outro para com a Natureza e neste particular ressalta a necessidade da proclamação de uma "Declaração Universal dos Deveres Humanos" (HALÉVY, 2010, p. 97).

Por certo, o primeiro e o mais fundamental dever da pessoa humana, na qualidade de ser noético, é para com o futuro da vida no planeta, tendo em vista o alto risco de extinção as espécie, criado pela sociedade industrial com o super desenvolvimento técnico. Esse dever há muito foi encarecido por Hans Jonas (2006, p. 229): "o futuro da humanidade é o primeiro dever de comportamento coletivo humano na idade da civilização técnica, que se tornou 'toda poderosa' no que tange ao seu potencial de destruição".

Jonas (2015) foi uma das primeiras vozes a nos advertir sobre o risco criado pela maximização da técnica e a explosão demográfica, cuja minimização nos desafiava ao fortalecimento de uma ética da responsabilidade, para tal apresentou uma readequação do imperativo categórico de Kant (apud JONAS, 2015, p. 47-48): "age de tal maneira que a máxima de sua ação torna-se universal", para "age de tal maneira que a máxima de sua ação permita a perpetuação dos seres humanos no planeta" (JONAS, 2015, p. 47-48).

No mesmo sentido, Santos (2013) postula a construção de um novo senso comum ético, o senso comum solidário, pautado no princípio da responsabilidade proposto por Jonas (2015), ou seja, uma responsabilidade para além da ética linear (sujeito – ação – consequência) do pensamento liberal. Diante da quase impossibilidade de identificação dos sujeitos e ações causadores dos danos ambientais e de suas consequências, essa ética linear não mais atende à realidade criada pelo risco difuso, de modo que defende, na linha do pensamento de Jonas (2015), uma responsabilidade pautada no

dever de cuidado para aqueles que estão em nosso entorno e no mundo. Interpretando esse dever de cuidado, para além do antropocentrismo, ele deve irradiar sobre todos os seres humanos e não humanos, pois todos estamos interconectados. Essa responsabilidade não é imediata, mas ecoa para o futuro. Além disso, não está atrelada ao princípio da reciprocidade, que fundamenta a "micro-ética liberal' (SANTOS, 2013, p. 112). Para a lógica liberal da reciprocidade, que delimita o princípio da responsabilidade, "só pode ter direitos aquele a quem puder exigir os correspondentes deveres" (SANTOS, 2013, p.112). Já o princípio da responsabilidade proposto por Jonas (2015) e encarecido por Santos (2013) preconiza uma responsabilidade para o ser humano sem o correspondente dever da natureza.

Jonas (2015) compara essa responsabilidade com o cuidado dos pais para com os filhos recém-nascidos, cuja existência está a mercê da solicitude e dos cuidados dos genitores. Esse cuidado proposto por Jonas(2015) é fundado em uma responsabilidade quase que biológica, já a responsabilidade assimétrica do ser humano para com a Natureza deve fundar-se na fraternidade e na solidariedade, como observa Courtine-Denamy (2004): "Com efeito, não obstante o caráter 'natural' da responsabilidade dos pais em face dos filhos, em oposição ao caráter 'artificial' da responsabilidade do homem político face aos seus concidadãos, este último permanece, ainda assim, ligado pelos laços de fraternidade e de solidariedade à comunidade da qual, não sendo o genitor, é certamente o filho, assumido 'para todos eles o papel que, por suas responsabilidades, assemelha-se ao de um pai'" (COURTINE-DENAMY , 2004, p. 102).

Essa evocação a uma responsabilidade quase que visceral pela Natureza da qual somos parte nos remete a outro trecho de Courtine-Denamy (2004), quando, ao exaltar o dever de cuidado do ser humano com o mundo, lembra a fábula de Goethe em Fausto, citada por Heidegger, cuja narrativa diz que um ser chamado Cuidado estava atravessando um Rio e então resolveu colher um bocado de argila para modelar. Concluído a sua escultura de barro, pediu a Júpiter que lhe soprasse a vida, o que foi realizado. Contudo, Cuidado

e Júpiter travavam uma disputa quando ao nome daquele ser, que ambos criaram a partir do barro. A Terra interveio e postulou o privilégio de nomear a criatura, pois havia sido moldada a partir de seu próprio corpo. Nisso, aparece Saturno e se põe na posição de árbitro do conflito entre Cuidado, Júpiter e a Terra. Determina então que o ser fosse chamado de *homo*, não em consideração ao seu ser, pois ele fora feito do *humus* (a terra), mas em consideração ao ser que o moldou. Concluiu que *homo* teve a origem do seu ser em Cuidado, aquele que o moldou, assim *homo* jamais se libertaria dele.

Essa fábula da mitologia ocidental também tem ressonância na cultura oriental. Amartya Sen (2011) no tratamento do Poder e de suas obrigações, traz-nos o pensamento de Gautama Buda no Sutta-Nipatta em que Buda nos ensina que temos uma responsabilidade ampliada com os animais, tendo em vista a assimetria de poder entre os humanos e os não humanos. Na lógica budista, por sermos mais poderosos, seres noéticos (HALÉVY, 2010), temos uma maior responsabilidade para com as outras espécies.

4. A RESSIGNIFICAÇÃO DO CONCEITO DE JUSTIÇA COMO UMA GARANTIA DE SUSTENTABILIDADE E DA PAZ PARA A COMUNIDADE PLANETÁRIA

Quando a meta n. 16 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS faz referência ao acesso à Justiça, isso não pode ser interpretado de uma forma amesquinhada como simples acesso ao Poder Judiciário. Trata-se, em primeiro lugar, de ampliar o acesso ao círculo de consideração moral, sobre o qual irradia a Justiça, a todos os seres: os humanos e não humanos.

Uma Justiça, que pretenda servir de esteio seguro para a transição de paradigmas, não se pode restringir somente aos humanos. Urge o reconhecimento de valor intrínsecos também aos seres não humanos. A Natureza deve receber proteção jurídica por seu próprio

valor, por sua própria dignidade, e não como um apêndice do direito de propriedade.

Carecemos do estabelecimento de um critério seguro de Justiça que atenda à complexidade do mundo em que vivemos, que nos permita fazer com segurança a transição de paradigmas, tanto sem o risco dos traumas de uma ruptura radical com as instituições, com os direitos humanos já conquistados, quanto sem o risco de uma apatia, de uma cegueira deliberada que nos leve a reboque na morte entrópica do Planeta (LEFF, 2016).

Essa Justiça deve ser marcada pela ampliação de consideração moral aos seres não humanos e pelo resgate do valor de imparcialidade, ressignificado em profundidade e extensão para servir de fundamento a uma Justiça inclusiva, que assim como o Sol, ilumine a todos independentemente de suas espécies, de suas etnias, de suas crenças, nacionalidades, ideologias e orientação sexual. Trata-se de uma imparcialidade aberta (AMARTYA SEN, 2011) para além da ideia de contrato, mas fundada no princípio da responsabilidade (JONAS, 2015) e na reabilitação do princípio da fraternidade, adredemente olvidado pela modernidade capitalista.

Reynaldo Soares da Fonseca em sua obra "O Princípio Constitucional da Fraternidade: seu resgate no sistema de justiça" encarece a relevância do resgate da Fraternidade: "[...] por ausência de finalidade específica na consolidação dessa nova ordem jurídica do Estado capitalista pós-absolutismo, a fraternidade tornou-se um 'princípio esquecido' e se interdita qualquer intelecção de uma categoria política ou jurídica. Nessa ordem de ideias, a fraternidade persiste com multifuncionalidade na tradição cristã, mas atrai pouca atenção no paradigma racional-científico. (...)" (FONSECA, 2019, p. 53)

Todavia no atual momento de transição paradigmática há a ressurreição deste valor que é tão importante para a perpetuação da vida Planetária:

> [...] é possível identificar junto à fraternidade o fenômeno da *palingenesia iuris politici* (ressurreição) do Direito Político, imbricada nas realidades políticas e jurídicas, que são distintas mas harmonizáveis. Isso porque o contexto de transição para a pós-modernidade e com vista a evitar o esvaziamento substancial do conceito de Constituição, o chamamento a reduzir as distâncias entre a normatividade constitucional e a realidade sócio-política a que se pretende regular é inexorável. (...) Por conseguinte, a fraternidade passa a expressar-se como categoria jurídica relacional com aptidão a regular a vida gregária e estabilizar as expectativas sociais no que tange às condutas humana (FONSECA, 2019, p. 53-54).

É justamente o valor da fraternidade que nos inspira para uma responsabilidade alargada, que ultrapasse a ideia de reciprocidade inculcada em nossa cultura pelo contratualismo.

Consideramos que essa Justiça inclusiva de todos os seres vivos: humanos e não humanos, pautada em uma imparcialidade aberta (AMARTYA SEN, 2011) cujo fundamento está no Princípio da Responsabilidade (JONAS, 2015) e no Princípio da Fraternidade " (FONSECA, 2019), portanto construída fora do paradigma antropocêntrico do contratualismo, apresenta-se como um caminho novo para a verdadeira sustentabilidade. Uma sustentabilidade que amplia a proposta do Relatório da Comissão Brundtland, publicado em 1987 (AMARTYA SEN, 2011).

Amartya Sen (2011), ao analisar o conceito de desenvolvimento sustentável no relatório Brundtland: "desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades", pondera que os seres humanos, além de necessidades, têm valores e capacidades, assim um conceito de sustentabilidade, que se limite a assegurar a satisfação de necessidades intergerações, não se demonstra satisfatório. Cita o conceito desenvolvido por Robert

Solow (1992), em que substituiu o critério "necessidade" por "padrão e vida" e o considera também insatisfatório, tendo em vista que 'padrão de vida' ainda é pouco abrangente, pois não abarca o nosso próprio interesse em garantir uma liberdade para que as pessoas exerçam suas capacidades. Sen (2011) defende a garantia de uma liberdade sustentável, cujo leque de abrangência é amplo de modo a incluir a conservação do meio ambiente, e, "quando possível, a expansão das liberdades e capacidades substantivas das pessoas de hoje 'sem comprometer a capacidade das gerações futuras' de ter liberdade semelhante e maior" (AMARTYA SEN, 2011, p. 286).

De fato, uma sustentabilidade, cujo objetivo seja apenas resguardar as "necessidades" ou "padrões de vida" (SOLOW, 1992) dos seres humanos desta e das gerações futuras, restringe seu foco apenas aos interesses humanos e, portanto, está arraigada na velha história antropocêntrica e materialista, trata-se de uma visão pobre que subestima a capacidade do ser humanos com criador da noosfera (HALÉVY, 2010). A proposta de Sen (2011) de um conceito de sustentabilidade, que vise assegurar a liberdade dos seres humanos, como seres noéticos (HALÉVY, 2010), para o exercício de suas capacidades, abre uma porta para o princípio da responsabilidade, pois entre as múltiplas capacidades do ser humano, a mais importante é o dever de responsabilidade para como os seres não humanos e para com a Natureza.

Como ressalta Sen (2011), a proposta de sustentabilidade, limitada pelas necessidades humanas ou manutenção do padrão de vida, amesquinha nossa liberdade: "O significado de nossa vida não pode ser colocado na caixinha de nossos padrões de vida ou da satisfação de nossas necessidades" . (AMARTYA SEN, 2011, p. 286)

Nessa linha, os conceitos de sustentabilidade do relatório da Comissão Brundtland e de Robert Solow (1992), pautados respectivamente nos conceitos de necessidade e padrão de vida, além de apequenar a própria capacidade humana, ainda não abrange uma justiça interespécie, portanto devemos pensar em uma sustentabi-

lidade pautada no princípio da responsabilidade proposto por Jonas (2015) e no Princípio da Fraternidade, sendo que este último deve ser ampliado para abranger todas as espécies como membros de uma comunidade de sujeitos, como nos ensina Thomas Berry (2006):"O Universo é uma comunhão de sujeitos, não uma coleção de objetos. Como sujeitos os membros integrantes do Universo são capazes de ter direitos" (CULINNAN, 2015, p. 95).

Nessa ótica, Sella (2006) observa que a teoria dos sistemas de Humberto Maturana demonstrou que:

> a dinâmica do determinismo estrutural do universo é regulada por um processo de acoplamento, o qual organiza e é constitutivo de qualquer sistema complexo que queira existir (...) o biólogo chileno capta a essência da vida de cada ser vivo: a existência depende da capacidade de acoplamento e não mais da dura lei da competição. Relacionar-se como outro se torna, pois, fundamental para a existência: sem essa dimensão, a única alternativa possível seria a morte (SELLA, 2006, p. 45).

A verdadeira sustentabilidade, como condição para a vida, não pode ser construída apenas do ponto de vista dos interesses humanos, da competição e da exploração organizada dos recursos naturais, deve partir do novo paradigma sistêmico e relacional, onde estamos interconectados em uma relação de interdependência com todos os seres da comunidade planetária (BERRY, 2006).

5. CONCLUSÃO

A Promoção do acesso à Justiça e de instituições responsáveis e inclusivas como instrumentos de sustentabilidade e paz para a comunidade planetária proposta na meta n. 16 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS na chamada Agenda 2030, faz parte da estrutura do projeto para a construção da ponte entre as

duas histórias metaforizadas por Isabelle Stengers (2017). Precisamos construir a ponte, a transição de paradigmas, que nos retirará da margem da velha história, de quatro séculos de racionalidade moderna, de epistemologia antropocêntrica, que nos legou, no âmbito da sociosfera, instituições construídas sob o pálio do contratualismo, e que precisam ser ressignificadas para encontrarem sua utilidade na nova história, que já avistamos do outro lado da margem, mas ainda parece intangível. Precisamos dessa ponte, para atravessar de mãos dadas com a biosfera, adoecida pela velha história, e que, cada segundo do nosso tempo linear, evolui para a morte entrópica (LEFF, 2016). Estamos todos aqui à beira do abismo, adoecidos e frágeis no fim da estrada da velha história. Mas, curiosamente, nós seres humanos, organismos biológicos e noéticos, somos todos os aspectos dessa doença planetária: somos, ao mesmo tempo, o agente patológico, o doente, o remédio e própria ponte (Halévy 2010), que nos dará acesso às possibilidades de uma nova história.

A cura, está no reencantamento com a Natureza, no reconhecimento de sua complexidade, na aceitação de que somos parte Dela:

> [...] assistimos ao surgimento de uma ciência que não mais se limita a situações simplificadas, idealizadas, mas nos põe diante da complexidade do mundo real, uma ciência que permite que se viva a criatividade humana como a expressão singular de um traço fundamental comum a todos os níveis da natureza (PRIGOGINE, 1996, p. 14).

O abandono do paradigma antropocêntrico que nos colocou na posição de deuses arrogantes e reconhecimento de que nossa posição de seres noéticos, inteligentes, não nos coloca acima da Natureza, mas acoplados a Ela como o elo mencionado por Halévy (2010) entre a biosfera e noosfera, para oferecer o nossa capacidade de produzir conhecimento a serviço da construção do projeto da

nova história, de infinitas possibilidades, que nos espera do outro lado da margem.

Nesse sentido, entendemos que o atingimento da meta n. 16 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS nos pede as seguintes mudanças: a) a ampliação da democracia para todos os espaços sociais, para que não mais exista poder fora do controle democrático e do pálio dos direitos humanos conquistados; b) a revisão da ética humanista para a inclusão na comunidade de justiça de todos os seres humanos e não humanos e da Natureza como um todo; c) a revisão do conceito de sustentabilidade para assegurar mais que as necessidades das gerações de humanos do presente e do futuro, ou seja, a construção de um novo conceito de sustentabilidade pautado nos valores de uma imparcialidade aberta (SEN, 2011), no princípio da responsabilidade assimétrico proposto por Jonas (2015).

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 91, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BERRY, Thomas. Legal conditions for Earth survival. In: TUCKER, Mary-Evelyn (ed.). *Evening Thoughts:* Reflections on Earth as Sacred Community. San Francisco: Sierra Club Books, 2006

COURTINE-DENAMY, Sylvie. *O Cuidado com o Mundo:* diálogo entre Hannah Arendt e alguns de seus contemporâneos. Tradução de Maria Juliana Gambogi Teixeira. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

CULLINAN, Cormac. *Wild Law.* Siber INk: Cape Town, 2011

HALÉVY, Marc. *Era do Conhecimento*: Princípios e Reflexões sobre a revolução Noética no Século XXI. Tradução Roberto Leal. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

FONSECA, Reynaldo Soares da. *O Princípio Constitucional da Fraternidade*: Seu Resgate no Sistema de Justiça. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

JONAS, Hans. *O princípio da Responsabilidade:* ensaio de uma ética para civilização tecnológica. 2ª. Reimpressão. Tradução do Original Alemão Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2015.

LEFF, Enrique. *A Aposta pela Vida*: Imaginação Sociológica E Imaginários Nos Territórios Ambientais Do Sul. Petrópolis-RJ: Vozes, 2016.

LEOPOLD, Aldo. *A sand county almanac, With Other Essays on Conservation from Round River.* London: Oxford University Press, 1949

LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia.* Lisboa: instituto Piaget, 2003.

MILL, J.S. Considerations on Representative Government. *Collected Papers of John Stuart Mill*, University of Toronto Press, Routledge and Kegan Paul, Vol XIX, Londres.

MORA, Ferrater. Dicionário de Filosofia. Tomo 3. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

NAESS, Arne. *The shallow and the deep, Long-Range Ecology Movements*: A Summary. Inquiry. V. 16, p.95-100, 1973.

PRIGOGINE, Ilya. *L'homme devant L'incertain*.Paris:Odile Jacob, 2001.

_____ O *fim das Certeza*s: tempo, caos e leis da natureza. Tradução Roberto Leal. São Paulo: Ed. UNESP, 1996.

RULL, V. *The "Anthropocene" uncovered*. Collectanea Botanica. Barcelona, [s. n.], v. 36, p. 3, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um Novo Senso Comum:* a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 8º Edição. São Paulo: Cortez, 2011.

SELLA, Adriano. *A Justiça*: o novo rosto da Paz. Tradução José Maria de Almeida. São Paulo:Paulus,2006.

SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Tradução Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOLOW, Robert. *An Almost practical step toward sustainability*, Washington, DC:Resources for the Future, 1992.

STENGERS, Isabelle. *En tiempos de catástrofes, Cómo resistir a la barbarie que viene.* Barcelona- Espanha: NED- Ediciones,2017.

TEILHARD DE CHARDIN, Pierre. *La Place de L'homme dans la Nature*, Paris:Plon, 1995.

WOLFE, Alan. The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism, The Free Press, Nova York, 1977, apud BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2017.

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS

Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian

Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada.

Thamara Duarte Cunha Medeiros

Advogada e Pesquisadora. Doutora em Política Criminal e Direito Penal (Granada-ES), Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

1. INTRODUÇÃO

Apesar de em voga desde o ano de 2015, a discussão sobre a necessidade de os sujeitos e atores internacionais adequarem suas práticas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS ou Objetivos) ganhou força com o início da nova década. Os dezessete Objetivos e suas cento e sessenta e nove metas, que compõem a chamada "Agenda 2030" da Organização das Nações Unidas (ONU), são a mais recente iniciativa de Estados, corporações e demais membros da sociedade civil de buscar soluções para os principais problemas relacionados à sustentabilidade no planeta.

Por sustentabilidade compreende-se a realização de práticas simultâneas e equilibradas que contribuam para a erradicação da pobreza, a implementação de sistemas de saúde e de educação de qualidade, a redução das desigualdades e o incremento do cresci-

mento econômico com o menor impacto ao meio ambiente, neste incluídos oceanos e florestas.

Diferentemente dos "Objetivos do Milênio", adotados nos anos 2000, a definição dos ODS e das formas pelas quais os sujeitos e atores internacionais poderiam contribuir para seu alcance contou também com a participação ativa do corpo empresarial que, não custa lembrar, perfaz a maior parte do capital mundial, sobretudo se considerados os Produtos Internos Brutos dos Estados em contraposição ao capital corporativo. Resta claro, portanto, que as discussões sobre sustentabilidade e proteção aos direitos humanos não mais podem ficar tão-somente no vocabulário das competências e atribuições estatais.

Muito embora os dezessete objetivos devam ser compreendidos em sua integralidade, de forma que cada uma de suas metas seja parte de um conjunto holístico de medidas em prol da sustentabilidade, o presente trabalho objetiva analisar a problemática do tráfico de pessoas no Brasil à luz do ODS 16, a saber: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis". Mais especificamente, o recorte será feito às metas "16.4" e "16.a", respectivamente transcritas:

> 16.4: Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado.
> (...)
> 16.a: Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime.

A escolha de referido Objetivo – e sobretudo de sua meta – servirão como ponto de partida para análise mais profunda sobre a necessidade de o Estado brasileiro perseguir tais pressupostos quando do estabelecimento de políticas públicas de combate ao crime de tráfico de pessoas, sobretudo no que tange à implementação de uma rede integrada entre órgãos estatais nacionais e internacionais e, eventualmente, atores privados, sendo estes também internos e/ou internacionais.

Ao contrário da organização geopolítica vigente na sociedade internacional, o crime de tráfico de pessoas desconhece as fronteiras estatais (GLOBAL RIGHTS, 2007)[246]. Estima-se que, atualmente, 21 milhões de pessoas sejam vítimas de trabalhos forçados, o que, necessariamente, pressupõe o tráfico de seres humanos no conjunto dessa forma de escravidão moderna (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, s. d.). Correlacionado ao crime em comento encontram-se outros, tais como exploração sexual, tráfico de órgãos, tráfico de armas, tráfico de drogas, armas, pedofilia, homicídios, falsificação de documentos, extorsão, corrupção e lavagem de dinheiro (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2014), que, em conjunto, acabam por dificultar o alcance das demais metas da Agenda 2030.

Os Princípios e Diretrizes recomendados sobre os Direitos Humanos e o Tráfico de Pessoas (ACNUR, 2002) informam que os Direitos Humanos das pessoas vítimas do tráfico constituirão o centro de todo o trabalho para prevenir e combater o tráfico de pessoas e para proteger e dar assistência e reparação às vítimas.

Sob essa premissa, as políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas devem estar pautadas no resgate e no respeito dos Direitos

246 A esse respeito, ver também SANTIBANEZ, Dione Antonio de Carvalho de Souza. A economia política do crime organizado transnacional. DURÃES, Telma Ferreira Nascimento. CORRÊA, Edwiges Conceição Carvalho. DAMASCENO, João Pedro Tavares (Orgs.). *Tráfico internacional de pessoas e outros trânsitos.* Goiânia: Editora Espaço Acadêmico/Editora Puc Goiás, 2014, p. 199-223.

Humanos, enfatizando o tratamento justo, seguro e não discriminatório às vítimas, além da reinserção social, assistência consular, proteção especial e acesso à justiça.

Assim, a partir de pesquisa qualitativa em fontes primárias e secundárias do Direito Internacional e do Direito Penal e por meio do uso do método indutivo, serão traçadas as premissas iniciais de análise do tema em consonância com os ODS. Serão, portanto, estudados inicialmente os ODS, o ODS 16 e sobretudo a *ratio* de implementação das metas 16.4 e 16.a. Em seguida, será feita avaliação dos esforços nacionais de implementação de uma rede de combate ao tráfico de pessoas, a fim de verificar se tais iniciativas se coadunam ou não com as diretrizes da Agenda 2030. O pressuposto de análise estará centralizado em três métricas, a saber: (i) a existência de instituições competentes; (ii) o estabelecimento de políticas em consonância com os ODS; e (iii) a cooperação entre os demais entes estatais e atores privados internos e internacionais.

O reconhecimento da participação ou da complacência do Estado brasileiro em referida temática é fundamental para o estabelecimento de políticas públicas que visem ao ideal de sustentabilidade insculpido nos ODS.

2. AGENDA 2030, ODS 16 E METAS 16.4 E 16.A: A SUSTENTABILIDADE DA RELAÇÃO ENTRE SUJEITOS E ATORES NO COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS

A Agenda 2030 da ONU consubstancia-se em uma iniciativa de caráter global para promover a sustentabilidade no planeta e, consequentemente, maior equidade entre os continentes. A partir do desenvolvimento conjunto entre sujeitos e atores internacionais de dezessete objetivos centrais e 169 metas, espera-se que até o ano de 2030 todas as políticas domésticas e internacionais implementadas levem em consideração os pressupostos elencados naquele documento.

Para facilitar seu caráter didático os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável referem-se às mais variadas necessidades humanas hoje carentes de igualdade. Assim, as metas aplicáveis perpassam desde o combate à pobreza e o crescimento econômico até a criação de cidades sustentáveis e a proteção da vida no ambiente marinho. Incluso a este referencial encontra-se o ODS objeto do presente trabalho, a saber, aquele referente aos ideais de paz, justiça e instituições competentes (ODS 16).

Apesar da amplitude de referido Objetivo, suas metas perfazem-se claras: (i) redução de todas as formas de violências e estatísticas de mortalidade, o que inclui tortura às crianças (ODS 16.1 e 16.2); (ii) promoção das normas do Estado de Direito tanto do ponto de vista doméstico quanto internacional (ODS 16.3); (iii) combate ao tráfico de armas e bens roubados e outras formas de crime organizado (ODS 16.4); (iv) redução da corrupção e desenvolvimento de instituições transparentes, representativas e inclusivas (ODS 16.5, 16.6 e 16.7); (v) aumento da participação de Estados em desenvolvimento nas instituições de governança global (ODS 16.8); (vi) promoção de identidade para todos e acesso público à informação e às liberdades fundamentais, respeitadas normas internas e internacionais (ODS 16.9 e 16.10); (vii) fortalecimento das instituições nacionais relevantes por meio de cooperação doméstica e internacional a fim de prevenir a violência e combater o terrorismo e o crime (ODS 16.a); e (viii) promoção e *enforcement* de normas não discriminatórias e políticas para o desenvolvimento sustentável (ODS 16.b)

Assim, da análise das metas atinentes ao ODS 16 é possível compreender que para que outros objetivos, tais como a redução da pobreza, sejam atingidos, entidades estatais e atores privados precisam estabelecer suas normas e diretrizes de maneira holística e coordenada. Estados devem se comprometer a implementar políticas públicas com o fim de atenção aos ODS e suas respectivas metas e empresas – muitas vezes também agentes catalisadores do tráfico de pessoas – necessitam, a partir de seu poderio econômico, realizar o *lobby* e os investimentos sociais necessários para combater práticas

corruptas e do crime organizado (SDG COMPASS, s. d.) e auxiliar Estados a contabilizar estatisticamente o desenvolvimento das metas (UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS FUND, s. d.).

Considerando o combate ao crime de tráfico de pessoas, é possível enquadrá-lo nas metas 16.4 e 16.a dos ODS. Isso porque não obstante a meta 16.4 faça referência expressa ao crime organizado – raiz da modalidade criminosa ora em comento -, a meta 16.a reafirma a importância de as instituições nacionais cooperarem para pôr fim aos seus impactos negativos na sociedade – embutida, neste conceito, a criação de redes de combate ao tráfico de pessoas. Por mais que o ODS 16.2 mencione a exploração de crianças – o que também envolve o tráfico de menores -, optou-se no presente trabalho analisar o crime em sua perspectiva genérica, envolvendo seres humanos de todas as idades.

Ademais, ainda que as metas relacionadas ao ODS 16 em grande parte façam referência ao combate ao crime organizado em regiões de conflito, é possível compreender também a importância de sua aplicabilidade em Estados com regimes democráticos, como é o caso do Brasil. Dados de 2018 do UNODC retratam as mazelas do tráfico de pessoas para o país e para a região da América do Sul, com a alarmante estatística de que 80% das pessoas traficadas são mulheres (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2018). Em análise de eventuais progressos globais quanto ao ODS 16 em 2019, a própria ONU afirmou pelo crescimento de detenções de vítimas do tráfico de pessoas naquele ano, desconhecendo, contudo, se este é um aspecto positivo (de incremento de esforço por parte das autoridades na identificação das vítimas) ou negativo, oriundo do próprio crescimento do crime no planeta (UNITED NATIONS, 2019).

Tanto em relação ao Brasil quanto aos demais Estados do globo, verifica-se ainda problemas no que tange à coleta interna de dados e estatísticas de combate ao tráfico de pessoas. Tal dificuldade,

existente mesmo com a existência de uma metodologia de análise de dados por parte do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), reforça o raciocínio de que apenas será possível maior combate ao tráfico de seres humanos quando houver efetiva cooperação entre os sujeitos e atores da sociedade internacional (PINTO; ATCHABAHIAN; PLACCA *et al*, 2018).

Em outras palavras, o tráfico de pessoas ocorre independentemente do regime político a que se submete o Estado assim como de seu nível de desenvolvimento[247], razão pela qual seu combate continua a ser obrigatório por parte da sociedade internacional.

Assim, será à luz dos ODS 16.4 e 16.a que serão estudadas as iniciativas brasileiras de combate ao tráfico de pessoas O pressuposto de análise estará centralizado em três métricas, a saber: (i) a existência de instituições competentes; (ii) o estabelecimento de políticas em consonância com os ODS; e (iii) a cooperação entre os demais entes estatais e atores privados internos e internacionais.

3. ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS, COM ÊNFASE NA ATENÇÃO ÀS VÍTIMAS, À LUZ DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006 (BRASIL, 2006), incorporou o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas na agenda pública do governo brasileiro. Institui os princípios, diretrizes e ações que devem nortear a atuação do poder público no

247 Não obstante os maiores deslocamentos de pessoas ocorram de Estados em desenvolvimento para Estados desenvolvidos. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Global Report on Trafficking in Persons 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf>. Acesso em: 22 de fev. 2020.

combate ao tráfico de pessoas e está estruturada em três eixos estratégicos: a) prevenção: b) repressão ao tráfico e responsabilização de seus atores e c) a atenção às vítimas.

Utiliza a mesma definição de tráfico de pessoas utilizada no Protocolo de Palermo, ressalvando a irrelevância do consentimento da vítima em todo e qualquer situação de tráfico de pessoas.

Estabelece ainda várias ações, distribuídas por áreas específicas de atuação: Justiça e Segurança Pública, Relações Exteriores, Educação, Saúde, Assistência social, Proteção e promoção dos Direitos da Mulher, Turismo e Cultura.

O I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, instituído pelo Decreto nº. 6.347, de 8 de janeiro de 2008 (BRASIL, 2008)[248], teve como objetivos: prevenir e reprimir o tráfico de pessoas; responsabilizar os seus autores; e garantir atenção às vítimas. Para promover este último objetivo, estabeleceu como prioridade "articular, estruturar e consolidar, a partir dos serviços e redes existentes, um sistema nacional de referência e atendimento às vítimas de tráfico" (BRASIL, 2008).

Nessa ambiência, foi criada a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas por meio da atuação articulada de Núcleos Estaduais de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) e de Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs).

Com efeito, a logística do atendimento às vítimas do tráfico de pessoas requer articulação e um atendimento em rede constituído por serviços locais, regionais e internacionais, que contemple um conceito de atendimento humanizado e integrado que compreenda as consequências do fenômeno, sobretudo no quanto aos impactos físicos, psicológicos, sociais e econômicos sofridos pelas vítimas durante e após o processo de exploração, por essa razão, o Programa

248 Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano.

Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)[249], por meio da ação 41, reforçou a necessidade do diálogo intersetorial e interinstitucional a partir de parceria com os governos estaduais, municipais com o objetivo de promover um atendimento às vítimas de tráfico internacional de formas integrada e humanizada.

Nesse sentido, os Núcleos Estaduais de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs), instalados em 15 estados da federação (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, s. d.), são unidades administrativas do Poder Executivo Estadual comprometidas com a estruturação de uma rede de referência para o atendimento das vítimas do tráfico de pessoas, a partir da articulação dos serviços e redes existentes.

Os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs), instalados em aeroportos, rodoviárias e/ou portos, ou seja, em locais de entrada, saída e trânsito, atuam por meio de uma recepção humanizada, atendendo migrantes deportados, refugiados, repatriados e não admitidos, detectam, ainda, possíveis vítimas do tráfico de pessoas ou trabalho escravo e promovem o acolhimento na rede de referência de atendimento às vítimas[250]. Atualmente contamos com PAAHMs nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Amazonas e Pará.

Os Núcleos e Postos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas também desenvolvem importante parcerias com os Comitês de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Os Comitês são canais de diálogo intersetorial que fortalecem as articulações entre representantes de

249 O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi um programa de governo federal, instituído pela lei 11.530 de 2007 e desenvolvido pelo Ministério da Justiça para diminuir os indicadores de criminalidade nas regiões metropolitanas mais violentas do Brasil. O Pronasci contabilizou um total de 94 ações que envolvem a União, estados, municípios e a sociedade civil.

250 A metodologia de atendimento dos PAAHMs foi desenvolvida pela ASBRAD - Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude a partir de ações de atenção a mulheres deportadas e não admitidas no Aeroporto Internacional de São Paulo, em Guarulhos.

instituições públicas, do setor privado e da sociedade civil para a promoção de ações e pautas em comum para o combate ao tráfico de pessoas. Os Comitês locais estão instalados em dezenove estados da federação (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, s. d.).

O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP, foi criado em fevereiro de 2013, por meio do Decreto nº 7.901, no entanto, suas diretrizes e competências foram atualizadas por meio do Decreto nº 9.833, de 12 de junho de 2019[251].

Trata-se de um órgão colegiado, subordinado administrativamente ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, cujo principal propósito consiste em articular a atuação dos órgãos e instituições públicas e privadas no combate ao tráfico de pessoas. Nesse sentido, nos termos do artigo 2, compete ao CONATRAP:

> I - propor estratégias para a gestão e a implementação das ações da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP, aprovada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006, e dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
> II - propor a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas;
> III - fomentar e fortalecer a expansão da rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas, em especial dos Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e dos Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante;
> IV - articular suas atividades àquelas dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas que tenham interface com o enfrentamen-

251 Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CONATRAP. Art.3º §1º- II - fomentar e fortalecer a cooperação entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas.

> to ao tráfico de pessoas, para promover a intersetorialidade das políticas;
> V - articular e apoiar tecnicamente os comitês estaduais, distrital e municipais de enfrentamento ao tráfico de pessoas na definição de diretrizes comuns de atuação, na regulamentação e no cumprimento de suas atribuições;
> (...)

A necessidade de fomentar e fortalecer a cooperação entre os órgãos públicos, as organizações da sociedade civil e os organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas já estava prevista como objetivo no II Plano Nacional e Enfrentamento e foi reforçada nos objetivos e metas do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (BRASIL, 2018)[252].

Por fim, a Coordenação Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, vinculada à Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, comanda a articulação e a integração das ações dos NETPs e PAAHMs e também faz a gestão de convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios. Além dessas atribuições, celebra parcerias com organizações internacionais para a produção de conhecimento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil[253].

252 O Decreto nº 9.440 aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Art. 2º, II- fomentar e fortalecer a cooperação entre os órgãos públicos, as organizações da sociedade civil e os organismos internacionais no Brasil e no exterior envolvidos no enfrentamento ao tráfico de pessoas; Art. 4º, § único - As metas serão implementadas por meio de ações articuladas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal e contarão com a colaboração de organizações da sociedade civil e de organismos internacionais.

253 Entre a parcerias já realizadas para o desenvolvimento de fluxo de atendimento e diagnósticos, destacam-se as parcerias com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime(UNODC), com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e com o International Centre for Migration Policy and Development (ICMPD).

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo estabelecer as linhas iniciais de análise da necessidade de se estabelecer uma rede de combate ao crime de tráfico de pessoas no Brasil a partir da observância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, notadamente do ODS 16 e de sua meta 16.a.

Dessa maneira, foi realizado breve estudo sobre a Agenda 2030 e seus dezessete objetivos, tendo por pressuposto o ideal de que a sustentabilidade não mais se concretiza apenas por meio da atuação estatal e puramente doméstica. Neste sentido, a necessidade de os órgãos estatais brasileiros cooperarem internamente com entes privados e internacionalmente com Estados e demais atores internacionais é premente e perfaz a obediência ao ODS objeto do presente estudo, sobretudo em relação ao tráfico de pessoas.

O tráfico de pessoas, revela uma realidade perversa, caracterizada por situações de fraude, violência, exploração, humilhação e desumanização que afeta a realização dos direitos humanos fundamentais, individuais e coletivos. Trata-se de um crime inserido na dinâmica da criminalidade organizada transnacional e por tanto, seu combate demanda uma atuação complexa e articulada.

Neste sentido, visando proporcionar maior empoderamento às pessoas vitimizadas por este terrível crime, o governo brasileiro instituiu e implementou a Política e os Planos Nacionais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, estabelecendo princípios, diretrizes e ações específicas de atenção e proteção às vítimas do tráfico de pessoas.

A partir do estudo das estratégias de enfrentamento ao tráfico de pessoas, com ênfase na atenção às vítimas e tendo como pressuposto de análise (i) a existência de instituições competentes; (ii) o estabelecimento de políticas em consonância com os ODS; e (iii) a cooperação entre os demais entes estatais e atores privados internos

e internacionais, foi possível concluir que o Estado brasileiro está comprometido com o enfrentamento ao tráfico de pessoas nos termos sugeridos pelo ODS 16 e 16.a.

Para combater o tráfico de pessoas, enquanto crime organizado transnacional, são imprescindíveis ações e políticas públicas articuladas e colaborativas. Nesse sentido, nota-se que são múltiplas as instituições públicas e privadas que estão involucradas no combate ao tráfico. A atuação por meio de articulação intersetorial e interinstitucional atende às disposições previstas na meta 16.a, eis que as estratégias nacionais de enfrentamento ao tráfico estão pautadas em ações e políticas públicas integradas, elaboradas por meio do diálogo entre instituições públicas, privadas e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *Principios y directrices recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de personas.* Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf Acesso em: 28 de fev 2020.

BRASIL, *Decreto N. 5.948*, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_contrap/decreto-no-5948.pdf Acesso em 27 de fev 2020.

_____, *Decreto nº. 6.347*, de 8 de janeiro de 2008. Aprova o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP e institui Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido Plano. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2008_PlanoNacionalTP.pdf Acesso em 27 de fev 2020.

_____, *Decreto nº 7.901*, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2013. Institui a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CONATRAP. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf Acesso em: 26 fev 2020.

_____, *Decreto nº 9.440*, DE 3 DE JULHO DE 2018. Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

DURÃES, Telma Ferreira Nascimento. CORRÊA, Edwiges Conceição Carvalho. DAMASCENO, João Pedro Tavares (Orgs.). *Tráfico internacional de pessoas e outros trânsitos*. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico/Editora Puc Goiás, 2014.

GLOBAL RIGHTS. *Combating Human Trafficking in the Americas:* A guide to international advocacy. Washington: 2007.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Forced labour, modern slavery and human trafficking.* Disponível em: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--ja/index.htm>. Acesso em: 20 de fev. 2020.

MEDEIROS, Thamara Duarte Cunha. *Matriz Nacional e Formação em Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.* Brasília: SNJ/MJ/UNODC, 2013. Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/formacao-em-etp Acesso em 28 de fev 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico.* Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/comites-1 Acesso em: 27 de fev 2020.

_____. *Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.* Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/nucleos-de-enfrentamento Acesso em 27 fev.2020

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *Diálogos da Cidadania:* Tráfico de pessoas: conhecer para se proteger. Brasília: 2014, p. 11.

SDG COMPASS. *SDG 16*. Disponível em: <https://sdgcompass.org/sdgs/sdg-16/>. Acesso em: 23 de fev. 2020.

PINTO, Felipe Chiarello de Souza. ATCHABAHIAN, Ana Cláudia Ruy Cardia. PLACCA, Caroline Lopes. Estatísticas relacionadas ao tráfico de pessoas: dos relatórios do UNODC à busca de uma metodologia compreensiva sobre o tema. SMANIO, Gianpaolo Poggio. PINTO, Felipe Chiarello de Souza. ATCHABAHIAN, Ana Cláudia Ruy Cardia. JUNQUEIRA, Michelle Asato. ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan (Org.). *Mulheres Invisíveis*: Panorama internacional e realidade brasileira do tráfico transnacional de mulheres. Curitiba: CRV, 2018.

SANTIBANEZ, Dione Antonio de Carvalho de Souza. A economia política do crime organizado transnacional. DURÃES, Telma Ferreira Nascimento. CORRÊA, Edwiges Conceição Carvalho. DAMASCENO, João Pedro Tavares (Orgs.). *Tráfico internacional de pessoas e outros trânsitos.* Goiânia: Editora Espaço Acadêmico/Editora Puc Goiás, 2014.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. PINTO, Felipe Chiarello de Souza. ATCHABAHIAN, Ana Cláudia Ruy Cardia. JUNQUEIRA, Michelle Asato. ANDREUCCI, Ana Cláudia Pompeu Torezan (Org.). *Mulheres Invisíveis*: Panorama internacional e realidade brasileira do tráfico transnacional de mulheres. Curitiba: CRV, 2018.

UNITED NATIONS. *Millennium Development Goals and Beyond 2015*. Disponível em:

<https://www.un.org/millenniumgoals/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. *Sustainable Development Goals*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>. Acesso em: 20 fev. 2020.

UNITED NATIONS. SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS FUND. *The role of the private sector in support of reporting under SDG 16.* Disponível em:

<https://www.sdgfund.org/sites/default/files/private_sector_role_sdg16_report_r2.pdf>. Acesso em: 24 de fev. 2020.

UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals Knowledge Platform. *Progress of Goal 16 in 2019*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>. Acesso em: 24 de fev. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global Report on Trafficking in Persons 2018*. Disponível em:

<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf>. Acesso em: 22 de fev. 2020.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SOLIDÁRIA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A EFETIVAÇÃO DA AGENDA 2030

Lívia Gaigher Bósio Campello

Pós-Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Doutora em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestre em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito (FADIR/UFMS). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGD/UFMS). Coordenadora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER - USP/UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global" (UFMS/CNPq). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Cooperação Internacional e Meio Ambiente" (Fundect/MS). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEDI) desde 2005. Filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) desde 2011. Membro do Conselho Deliberativo do CNPq (2013-2014). E-mail: liviagaigher@gmail.com.

Rafaela de Deus Lima

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGD-UFMS). Bolsista CAPES. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global (UFMS-CNPq). E-mail: rafaeladedeuslima@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 foi incorporada em 2015 no cenário internacional como plano político para a implementação do desenvolvimento sustentável. Atualmente, cinco anos após a sua adoção,

ainda persistem inúmeros desafios para a real efetivação dos seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo que, em determinados domínios, questiona-se se as metas estabelecidas serão alcançadas até o ano de 2030.

Logo, é indispensável buscar mecanismos para implementar as referidas metas. Essa necessidade não foi olvidada pela Agenda 2030 que trouxe, no ODS 17, como forma de "fechar" a agenda, alguns meios de implementação dos demais dezesseis objetivos.

No contexto concernente à efetivação da agenda política para a sustentabilidade, a ideia de solidariedade é indispensável pois – no mundo globalizado em que os problemas não respeitam fronteiras e cujos efeitos podem repercutir, inclusive, nas próximas gerações – é primordial a combinação de esforços dos diversos atores enquanto componentes da sociedade global.

Com efeito, novas demandas emergem no que tange aos mecanismos de implementação da referida agenda. Portanto, questiona-se quais são os mecanismos disponíveis no contexto internacional que viabilizam a atuação solidária e conjunta de todos os atores em prol da sustentabilidade e da efetivação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Desse modo, o presente trabalho tem como objetivo analisar a cooperação internacional solidária, no contexto do desenvolvimento sustentável, para a efetivação da Agenda 2030. Para tanto, o texto é dividido em três itens. O primeiro analisa o ODS 17 na condição de objetivo "instrumental" trazido pela própria Agenda 2030 com vistas à sua concretização. O segundo estuda a solidariedade internacional e seu caráter multidimensional no contexto do desenvolvimento sustentável. Por fim, o terceiro item analisa a cooperação internacional solidária como instrumento para a efetivação da Agenda 2030.

A fim de alcançar os objetivos mencionados, será utilizada a pesquisa exploratória e descritiva no que tange aos fins e bibliográ-

fica e documental quanto aos meios, com análise realizada por meio de obras, artigos científicos e documentos internacionais. O método adotado será o dedutivo, partindo de conceitos gerais e buscando sua particularização.

2. A RELEVÂNCIA DO ODS 17 PARA A CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA 2030

O paradigma do desenvolvimento sustentável nasce diante da necessidade de incluir as demandas ambientais e sociais no processo de desenvolvimento. A definição de seu conteúdo acompanha as conferências da Organização das Nações Unidas (ONU)[254] voltadas para a proteção do meio ambiente, justamente porque esse se encontra diretamente relacionado com o processo de desenvolvimento, pois os recursos naturais – além de serem dotados de valor econômico – foram, e ainda são, essenciais para a evolução da humanidade.

Nesse sentido, frente às manifestações da crise ambiental global e ao despertar da consciência ecológica na década de 1960, juntamente com a realização da Conferência de Estocolmo em 1972, que inaugura o debate sobre o meio ambiente no âmbito internacional, passa-se a questionar e a repensar o modelo de desenvolvimento adotado até aquele momento. Em 1983 a ONU estabeleceu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on Environment and Development - WCED*), presidida por Gro Harlem Brundtland[255], para discutir e construir um novo modelo de desenvolvimento. Os trabalhos da Comissão resultaram na publicação – em 1987 – do Relatório Brundtland,

254 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo em 1972); Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo em 2002) e Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro em 2012).

255 Foi Primeira-Ministra da Noruega e diretora-geral da Organização Mundial da Saúde.

também denominado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), que conceituou o desenvolvimento sustentável como aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades (WCED, 1987).

Insta destacar que, nesse contexto, o desenvolvimento não se confunde com crescimento quantitativo, mas, na verdade, é tornar-se qualitativamente melhor (CAMPELLO; SILVEIRA, 2016). Desse modo, o desenvolvimento sustentável é o processo para a construção de uma sociedade sustentável, ou seja, a sustentabilidade é o fim e o desenvolvimento sustentável é o meio para alcançá-lo (CAMPELLO; SILVEIRA, 2016). Para tanto, a pauta da sustentabilidade apresenta-se de forma complexa, revelando a necessidade de associar os fatores econômicos, sociais e ambientais que compõem o tripé do desenvolvimento sustentável, com enfoque na prosperidade econômica, na qualidade ambiental e na justiça social (ELKINGTON, 2012).

A Agenda 2030 – estabelecida pela Resolução A/RES/70/1[256] de 2015 da ONU – incorpora, claramente, o tripé do desenvolvimento sustentável em seus 17 objetivos e 169 metas, estabelecendo uma agenda política ampla e universal que trabalha com a sustentabilidade em áreas de grande importância para a humanidade e para o planeta[257] (UN, 2015).

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) discorrem e estabelecem metas sobre pontos sensíveis no que tange às questões sociais, ambientais e econômicas que devem ser trabalhadas em prol da sustentabilidade. Contudo, para que os mesmos sejam alcançados, é necessário buscar ferramentas efetivas. Nesse sentido, o ODS 17 fecha o quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sus-

256 Essa resolução também é denominada "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

257 A Resolução A/RES/70/1 estabelece os cinco "P" de atuação da Agenda 2030, que consistem em pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria.

tentável como um ODS instrumental, discutindo parcerias e meios de implementação da Agenda.

O referido Objetivo ressalta a necessidade de fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, propondo o caminho para a realização efetiva da Agenda 2030. Para tanto, o ODS 17 subdivide-se em 19 metas[258] que tratam de parcerias, cooperação internacional em todos

258 17.1 Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas; 17.2 Países desenvolvidos implementarem plenamente os seus compromissos em matéria de assistência oficial ao desenvolvimento, inclusive o compromisso apresentado por vários países desenvolvidos de alcançar a meta de 0,7% da renda nacional bruta para assistência oficial ao desenvolvimento (RNB/AOD) aos países em desenvolvimento, e 0,15 a 0,20% da RNB/AOD para os países de menor desenvolvimento relativo; provedores de AOD são encorajados a considerarem definir uma meta para prover pelo menos 0,20% da RNB/AOD para os países de menor desenvolvimento relativo; 17.3 Mobilizar recursos financeiros adicionais para os países em desenvolvimento a partir de múltiplas fontes; 17.4 Ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a sustentabilidade da dívida de longo prazo, por meio de políticas coordenadas destinadas a promover o financiamento, a redução e a reestruturação da dívida, conforme apropriado, e tratar da dívida externa dos países pobres altamente endividados para reduzir o superendividamento; 17.5 Adotar e implementar regimes de promoção de investimentos para os países de menor desenvolvimento relativo; 17.6 Melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul e triangular e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e por meio de um mecanismo global de facilitação de tecnologia global; 17.7 Promover o desenvolvimento, a transferência, a disseminação e a difusão de tecnologias ambientalmente corretas para os países em desenvolvimento, em condições favoráveis, inclusive em condições concessionais e preferenciais, conforme mutuamente acordado; 17.8 Operacionalizar plenamente o Banco de Tecnologia e o mecanismo de desenvolvimento de capacidades em ciência, tecnologia e inovação para os países de menor desenvolvimento relativo até 2017, e aumentar o uso de tecnologias capacitadoras, em particular tecnologias de informação e comunicação; 17.9 Reforçar o apoio internacional para a implementação eficaz e orientada do desenvolvimento de capacidades em países em desenvolvimento, a fim de apoiar os planos nacionais para implementar todos os objetivos de desenvolvimento sustentável, inclusive por meio da cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular; 17.10 Promover um sistema multilateral de co-

os níveis, transferência e desenvolvimento de tecnologia, apoio aos países em desenvolvimento, bem como questões de comércio internacional (UN, 2015).

O reconhecimento da necessidade de buscar atuações conjuntas e parcerias para a efetivação da Agenda 2030 é essencial no contexto do desenvolvimento sustentável, principalmente porque muitos dos problemas nesse âmbito são transfronteiriços e demandam

---

mércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio, inclusive por meio da conclusão das negociações no âmbito de sua Agenda de Desenvolvimento de Doha; 17.11 Aumentar significativamente as exportações dos países em desenvolvimento, em particular com o objetivo de duplicar a participação dos países de menor desenvolvimento relativo das exportações globais até 2020; 17.12 Concretizar a implementação oportuna de acesso a mercados livres de cotas e taxas, de forma duradoura, para todos os países de menor desenvolvimento relativo, de acordo com as decisões da Organização Mundial do Comércio, inclusive por meio de garantias de que as regras de origem preferenciais aplicáveis às importações provenientes de países de menor desenvolvimento relativo sejam transparentes e simples, e contribuam para facilitar o acesso ao mercado Questões sistêmicas; 17.13 Aumentar a estabilidade macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas; 17.14 Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável; 17.15 Respeitar o espaço político e a liderança de cada país para estabelecer e implementar políticas para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável; 17.16 Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável complementada por parcerias multissetoriais, que mobilizem e compartilhem conhecimento, experiência, tecnologia e recursos financeiros para apoiar a realização dos objetivos de desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento; 17.17 Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas, privadas, e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias Dados, monitoramento e prestação de contas; 17.18 Até 2020, reforçar o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento, inclusive para os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, para aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e confiáveis, desagregados por renda, gênero, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes em contextos nacionais; 17.19 Até 2030, valer-se de iniciativas existentes, para desenvolver medidas do progresso do desenvolvimento sustentável que complementem o produto interno bruto e apoiar o desenvolvimento de capacidades em estatística nos países em desenvolvimento.

a ação coletiva de todos os Estados e interessados, o que pode ser facilmente verificado – por exemplo – nas questões ambientais[259].

Em 2019, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) publicou o Relatório E/2019/68 que trouxe os avanços já alcançados nos últimos quatro anos de Agenda 2030 e a perspectiva no que se refere aos futuros desafios. No que concerne ao ODS 17 foi destacado o avanço no envio de fundos privados para fomentar o desenvolvimento e a criação do Banco de Tecnologias para os países com carência nessa área (ECOSOC, 2019).

Todavia, ainda persistem inúmeros desafios, como o fato da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (*Official Development Assistance - ODA*) ter enfrentado uma redução, o que – segundo o Relatório mencionado – reforça a necessidade de fomentar a cooperação internacional para que os países possam cumprir com os compromissos estabelecidas pelos ODS (ECOSOC, 2019).

Portanto, não restam dúvidas da relevância do ODS 17 para efetivar as metas estabelecidas pelos demais Objetivos da Agenda 2030, uma vez que esse apresentam instrumentos para tanto, com destaque à cooperação internacional e ao estabelecimento de parcerias em prol da construção de um mundo sustentável.

3. A SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A solidariedade apresenta-se como o valor em que o indivíduo passa a ser visualizado como cidadão do mundo, expressando "[...] a necessidade [...] fundamental de coexistência (e cooperação)

259 Michel Prieur (2014, p. 9) ao tratar da globalização das problemáticas ambientais firma que "[...] se a interdependência é o critério da globalização, o meio ambiente está bem no coração da globalização. [...]. A globalização dos problemas ambientais também deu nascimento do conceito de 'meio ambiente global' [...]".

do ser humano em um corpo social, formando a teia de relações intersubjetivas e sociais que se traçam no espaço da comunidade social" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 84).

No projeto de modernidade, apenas os valores de liberdade e igualdade – que marcam, respectivamente, o Estado Liberal e o Estado Social de Direito – não foram suficientes para assegurar integralmente a vida digna à toda humanidade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019). Consequentemente, a solidariedade busca empreender "esforços conjuntos por todos os atores internacionais na tutela dos direitos individuais e coletivos do homem" (CAMPELLO; CALIXTO, 2017, p. 9).

A solidariedade "representada pela ideia de compartilhar com o outro cidadão, por ser igual merecedor de uma política comum, passou então a formar um novo conceito central da modernidade" (CAMPELLO; CALIXTO, 2017, p. 10) frente aos interesses comuns da humanidade e para a construção do Estado Socioambiental, que incorpora em seu projeto jurídico-político – juntamente com as questões econômicas e sociais – as preocupações concernentes ao meio ambiente.

Nessa perspectiva, a solidariedade tem natureza multidimensional (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019), sendo possível falar em solidariedade entre Estados e seus cidadãos, intrageracional, intergeracional e até interespécies.

Diante da característica transfronteiriça dos problemas ambientais, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 94) elucidam que:

> o princípio da solidariedade [...] deve ser projetado para além das fronteiras dos Estados nacionais, [...] no sentido de ser tomado como um imperativo, ao mesmo tempo ético e jurídico, com o propósito de conformar e limitar as práticas sociais (e também estatais) predatórias do ambiente, em vista de um desenvolvimento sustentável.

Do mesmo modo, a "conexão ecológica mundial é determinante para a ideia de solidariedade entre cidadãos de diferentes nações [...]" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 95), pois o dano ao meio ambiente não fica restrito a um território. Nesse sentido, tanto os Estados quanto seus cidadãos são solidários no que concerne a proteção ambiental para a construção de uma sociedade sustentável.

Ademais, a solidariedade também se aplica no quadro de responsabilidade entre gerações, englobando aquelas já existentes (solidariedade intrageracional) – o que ressalta a necessidade de assegurar condições ambientais favoráveis para as gerações atuais – bem como as futuras (solidariedade intergeracional), reforçando a obrigação das gerações presentes de incluir, como medida de ação e ponderação, os interesses das gerações futuras e fazendo com que aquelas não possam deixar para essas uma herança de déficits ambientais, ou seja, um meio ambiente com uma qualidade inferior ao que receberam das gerações passadas (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

Essa ideia também está relacionada com a tendência de reconhecer os recursos ambientais como patrimônio comum da humanidade, o que é cada vez mais utilizado no discurso ambiental para introduzir o elemento moral e jurídico no que tange à conservação do meio ambiente (PRIEUR, 2019), pois o patrimônio evoca a ideia de herança a ser transmitida de modo intacto para as próximas gerações (PRIEUR, 2019).

Todavia, a esfera da solidariedade não permanece restrita aos seres humanos; com a evolução da visão biocêntrica do mundo – que passa a reconhecer a importância de mudar a abordagem antropocêntrica, até então adotada, ao tratar da relação entre homem e natureza – e com a ideia de respeito à dignidade da vida, surge a solidariedade interespécies, passando-se a "conceber uma solidariedade entre todas as coisas vivas, na forma de uma comunidade entre a Terra, as plantas, os animais e os seres humanos, tendo em vista que a ameaça ecológica afeta por igual a todos e ao todo" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 100-101).

A solidariedade também é acompanhada pela ideia de responsabilidade, por parte dos Estados e particulares (pessoas físicas e jurídicas), no que tange à proteção ambiental e à sustentabilidade. Todavia, essa responsabilização, ainda que comum, se dá de maneira diferenciada, tendo como referência a desigualdade existente entre Estados no plano internacional e o fato de que alguns Estados – e seus cidadãos – são grandes poluidores e apresentarem uma maior pegada ecológica frente aos outros que pouco contribuem para a crise ambiental.

A responsabilidade apresenta múltiplas dimensões, englobando os interesses das futuras gerações que podem ser consideradas como "categoria jurídica de vulnerabilidade, haja vista que seus interesses [...] somente podem ser resguardados e reivindicados por terceiros [...], o que reforça a esfera dos deveres jurídicos (e morais) e responsabilidade que recaem sobre as gerações vigentes" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 110).

Portanto, a solidariedade passa a ser uma das bases éticas e jurídicas fundamentais da sociedade contemporânea no mundo globalizado em que as problemáticas, muitas vezes, são de caráter transfronteiriço; logo, é essencial que a mesma seja incorporada nos projetos de desenvolvimento.

Nesse sentido, o próprio conceito de desenvolvimento sustentável trazido pelo Relatório Brundtland foi precípuo em reconhecer a solidariedade intra e intergeracional ao conceituar o desenvolvimento sustentável como aquele que atenda às necessidades das gerações presentes sem comprometer as das gerações futuras.

Desse modo, sendo a sustentabilidade o projeto global e comum da humanidade, a ideia de solidariedade – pautada no valor da coletividade e que considera a existência de todos os seres humanos e não humanos – e a responsabilidade que emerge nesse contexto são essenciais no processo de desenvolvimento sustentável, pois todos devem atuar de forma solidária na construção da sociedade sustentável para as presentes e futuras gerações, bem como para a proteção de todas as formas de vida existentes.

4. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SOLIDÁRIA COMO UM INSTRUMENTO PARA EFETIVAR A AGENDA 2030

Os mecanismos de cooperação emergem no contexto internacional para buscar solucionar problemáticas comuns no mundo globalizado. A sua relevância é reconhecida, desde 1945, pela Carta das Nações Unidas, a qual estabelece dentre seus propósitos "conseguir uma cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeitos aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos [...]" (ONU, 1945).

A cooperação internacional pode se dar tanto no eixo Norte-Sul (vertical) quanto Sul-Sul (horizontal). Primeiramente, no contexto Norte-Sul têm-se a figura do país do Norte desenvolvido que, por intermédio da cooperação, auxilia o país do Sul em desenvolvimento. Ainda que – primeiramente – as bases originárias dessa modalidade de cooperação tenham sido um tanto quanto assistencialistas e até fomentadas por interesses políticos-estratégicos (CAMPELLO; LIMA, 2018), atualmente, a cooperação Norte-Sul tem papel relevante em um mundo com grandes diferenças socioeconômicas e no contexto internacional de responsabilidades comuns porém diferenciadas.

Em contrapartida, a cooperação Sul-Sul consistente em no auxílio e intercâmbio entre países em desenvolvimento, avançando na década de 1970 como modalidade de cooperação complementar – mas não substitutiva – à cooperação vertical; sendo oficialmente consagrada, em 1978, pelo Plano de Ação de Buenos Aires (Paba) que foi adotado na Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada no mesmo ano em Buenos Aires (CAMPELLO; LIMA, 2018).

Ambas as modalidades de cooperação são essenciais no mundo globalizado, podendo ser executadas de inúmeras formas, com

destaque para a cooperação financeira[260], a qual envolve a concessão de recursos financeiros para projetos ou para determinado fim, tecnológica – que viabiliza a transferência de tecnologias ou cooperação científica entre as partes – ou técnica que:

> consiste em projetos e programas negociados em arranjos bilaterais ou multilaterais, implementados por agentes governamentais ou não governamentais, [...]. Destacam-se como exemplos de tais atividades a transferência ou o compartilhamento de experiências práticas entre países em bases não comerciais (Definição dada pelo Ministério das Relações Exteriores) (CAMPELLO; LIMA, 2018, p. 347).

Na perspectiva ambiental, a relevância da cooperação se dá pela característica transnacional dos problemas ambientais e pelo fato de que "o [seu] efetivo enfrentamento [...] exige uma atuação articulada e cooperativa de inúmeros atores públicos e privados nos mais diferentes planos e instâncias (local, regional, nacional, comunitária e internacional)" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 225).

Portanto, a cooperação não se restringe apenas às relações dos Estados, mas também se aplica aos particulares, que devem ter a cooperação como diretriz nas relações que travam com outros particulares ou até com o próprio Estado. Logo, a cooperação tem uma dupla incidência e dimensão, tendo em vista que a proteção ambiental – bem como os demais interesses comuns da humanidade – é uma tarefa do Estado e da sociedade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

260 Um exemplo de cooperação financeira é o Fundo Amazônia que tem por finalidade receber doações não reembolsáveis em apoio à proteção, monitoramento, ao combate ao desmatamento e a promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Atualmente, o fundo conta com um apoio de 1860 milhões de reais.

Para melhor compreensão é necessário interpretar o princípio da cooperação internacional como um mecanismo de aplicação, na prática, da solidariedade internacional uma "[...] vez que serve como instrumento à concretização do direito de todos, inclusive das futuras gerações, à qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" (CAMPELLO, 2014, p. 273).

Com efeito, a cooperação internacional também é um mecanismo primordial no contexto do desenvolvimento sustentável, o que fica evidente em inúmeros princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, por exemplo, o Princípio 27[261] que afirma a obrigação dos Estados e dos povos em cooperar; bem como, o Princípio 9[262], que destaca a cooperação tecnológica ao reconhecer a sua importância para reforçar a construção de capacidades endógenas para o desenvolvimento sustentável.

Do mesmo modo, em 2012, na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), no documento O Futuro que Queremos, houve a reafirmação do "compromisso de fortalecimento da cooperação internacional com o objetivo de enfrentar os desafios decorrentes do desenvolvimento sustentável, em diversas perspectivas [...]" (CAMPELLO; LIMA, 2018, p. 352).

A importância da cooperação internacional é indubitável no contexto do desenvolvimento sustentável, o que, consequentemente, refletiu na Agenda 2030 e, mais especificamente, no ODS 17 que – ao trazer os meios de implementação da Agenda – é enfático ao afirmar que os demais objetivos "só serão realizados mediante um

261 Os Estados e os povos deverão cooperar de boa fé e com espírito de parceria no cumprimento dos princípios consagrados nesta Declaração e para o maior desenvolvimento do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável (Princípio 27) (ONU, 1992).

262 Os Estados deverão cooperar para reforçar as capacidades próprias endógenas e necessárias a um desenvolvimento sustentável, melhorando os conhecimentos científicos através do intercâmbio de informações científicas e técnicas, e aumentando o desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias incluindo tecnologias novas e inovadoras (Princípio 9) (ONU, 1992).

compromisso renovado de cooperação entre a comunidade internacional" (UN, 2015), com destaque para "a Cooperação Sul-Sul e triangular, a transferência de tecnologia, o intercâmbio de dados e capital humano, bem como a assistência oficial ao desenvolvimento [...]" (UN, 2015).

De modo mais específico a cooperação internacional faz parte do ODS 17.6, o qual proclama a necessidade de:

> melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul e triangular e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e por meio de um mecanismo global de facilitação de tecnologia global (UN, 2015).

Assim, no contexto da Agenda 2030 – que é a agenda global para a construção de uma sociedade sustentável com metas e objetivos que demandam a atuação conjunta de todos os atores – a cooperação internacional solidária, ao ser contemplada no ODS 17, que trata de meios de implementação dessa agenda política, assume o papel de instrumento chave para a efetivação dos demais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

5. CONCLUSÃO

O desenvolvimento sustentável é o meio para a construção de uma sociedade sustentável pautada no equilíbrio dos fatores ambientais, econômicos e sociais que compõem o seu tripé. Com efeito, a Agenda 2030 – adotada em 2015 como um plano que deu continuidade aos Objetivos do Milênio (ODMs) – apresenta-se como uma agenda política e global composta por 169 metas e 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Dentre os objetivos mencionados, o ODS 17 é de grande relevância pois, ao tratar dos meios de implementação e parcerias, busca dar efetividade aos demais dezesseis objetivos. Logo, trata-se do ODS que contempla instrumentos que permitem a ação multilateral para que as metas determinadas pela Agenda sejam alcançadas até o ano de 2030. No que concerne à efetivação dos ODS, a ideia de solidariedade é indispensável, pois passa-se a contemplar o indivíduo como parte da sociedade global em que as problemáticas modernas são – muitas vezes – transnacionais, o que proporciona o surgimento do senso de comunidade e também de responsabilidade intra e intergeracional, entre Estados e até interespécies.

Logo, a adoção da abordagem multilateral é primordial na efetivação da agenda global em um mundo marcado pelas discrepâncias sociais e econômicas. Nesse sentido, a cooperação internacional – nos mais diversos níveis e entre todos os atores – é um dos instrumentos que viabilizada a atuação em conjunto em prol da concretização do desenvolvimento sustentável no cenário mundial marcado por uma crescente ameaça decorrente da crise ambiental global e por grande desigualdade entre as realidades dos países que se encontram no hemisfério Norte e no Sul.

Portanto, não restam dúvidas de que a cooperação internacional, enquanto instrumento de aplicação prática da solidariedade, é o elemento chave para uma real efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, viabilizando o equilíbrio dos três fatores ambientais, sociais e econômicos em prol da construção de uma sociedade sustentável para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. Princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente. In: CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; DE SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; PADILHA, Norma Sueli. *Direito Ambiental no Século XX*: efetividade e desafios. vol. 3. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; CALIXTO, Angela Jank. Notas acerca dos direitos humanos de solidariedade. In: CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; TREVISAM, Elisaide (Coord.). *Direito & Solidariedade*. Curitiba: Juruá, 2017.

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela de Deus. O princípio da cooperação internacional em face às fronteiras planetárias. *Revista Argumentum*. Marília, v. 19, n. 2, 2018.

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. Educação para o desenvolvimento sustentável (EDS) e o greening das universidades. *Revista Thesis Juris*. São Paulo, v. 5, n. 2, 2016.

ECOSOC. *Report* E/2019/68. 2019.

ELKINGTON, John. *Canibais com garfo e faca*. São Paulo: M. Books Brasil, 2012.

ONU. *Carta das Nações Unidas*. 1945.

ONU. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 1992.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement, droit durable.* Bélgica: Bruylant, 2014.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 2019.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico*: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

UN. Resolution A/RES/70/1. 2015.

WCED. *Relatório Brundtland.* 1987.