

Maria Luiza Machado Granziera  
Fernando Rei

Coordenadores

Anais do III Congresso Internacional de  
**DIREITO**  
**AMBIENTAL INTERNACIONAL**

---

28 A 31 DE OUTUBRO DE 2014



Editora Universitária  
**Leopoldianum**  
Universidade Católica de Santos



# UNISANTOS

Universidade Católica de Santos

Chanceler	Dom Jacyr Francisco Braidó, CS
Reitor	Prof. Me. Marcos Medina Leite
Pró-Reitora Administrativa	Prof <sup>ª</sup> . Me. Mariângela Mendes Lomba Pinho
Pró-Reitora de Graduação	Prof <sup>ª</sup> . Me. Roseane Marques da Graça Lopes
Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa	Prof. Dr. Marcelo Lamy
Pró-Reitor de Pastoral	Prof. Pe. Cláudio Scherer da Silva



## Coordenador

Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

## Conselho Editorial 2014

*Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Elena Salvi*  
*Prof. Dr. Gilberto Passos De Freitas*  
*Prof. Dr. José Gabriel Perissé Madureira*  
*Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Ligia Maria Castelo Branco Fonseca*  
*Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira*  
*Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira*  
*Prof. Dr. Luiz Sales Do Nascimento*  
*Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Amélia Do Rosário Santoro Franco*  
*Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Helena De Moraes Barros Flynn*  
*Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>a</sup> Norma Sueli Padilha*  
*Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi*  
*Prof. Dr. Rodrigo Christofoletti*  
*Prof. Dr. Sergio Baxter Andreoli*

---

**Editora Universitária Leopoldianum**  
Av. Conselheiro Nébias, 300 - Vila Mathias  
11015-002 - Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555  
[www.unisantos.br/edul](http://www.unisantos.br/edul)

**Atendimento**  
[leopoldianum@unisantos.br](mailto:leopoldianum@unisantos.br)

Anais do III Congresso Internacional de  
**DIREITO**  
**AMBIENTAL INTERNACIONAL**

---

28 A 31 DE OUTUBRO DE 2014

MARIA LUIZA MACHADO GRANZIERA  
FERNANDO REI

Coordenadores



*Editora Universitária*  
**Leopoldianum**  
*Universidade Católica de Santos*

**Santos**  
**2014**

Dados Internacionais de Catalogação

Sistema de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

*SibiU*

---

A532 Anais do III Congresso Internacional de Direito Ambiental  
2014 Internacional / Maria Luiza Machado Granziera, Fernando  
Rei (Coordenadores). Santos (SP) :  
Editora Universitária Leopoldianum, 2014.  
280 p.

ISBN:

1. Direito ambiental internacional. 2. Direito ambiental.  
I. Granziera, Maria Luiza Machado. II. Rei, Fernando.  
III. Título.

CDU 349.6(100)

---

Planejamento Gráfico / Capa

Elcio Prado

Sobre o Livro

Formato: 160 x 230 mm • Mancha: 110 x 180 mm

Tipologia: Goudy Old Style (textos/títulos)

Papel: Cartão Supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa);

Couche Kromma Fosco 80g/m<sup>2</sup> (miolo)

Tiragem: 500 • Impressão: Pallotti Editora Gráfica

A tiragem desta edição foi integralmente distribuída aos participantes do III Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional da UNISANTOS.

Os textos conferem com os originais, sob responsabilidade dos (as) autores (as).



Distribuidora Loyola

Rua São Caetano, 959 (Luz)

CEP 01104-001 - São Paulo - SP

Tel (11) 3322.0100 - Fax (11) 3322.0101

E-mail: vendasatacado@livrarialoyola.com.br

Colabore com a produção científica e cultural.  
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.



# SUMÁRIO

DOS EVENTOS.....	7
APRESENTAÇÃO.....	13
01 - ARGUMENTAÇÃO SOBRE ALTERAÇÃO DO ARTIGO 10, PARÁGRAFO 10. DA LEI NO 9.795/99: ASPECTOS PEDAGÓGICOS E JURÍDICOS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL.....	15
Meilyng Leone Oliveira	
02 - GOVERNANÇA E MEDIAÇÃO: OS TRABALHOS DA UNIDADE DE MEDIAÇÃO DA ONU NA BUSCA POR SOLUÇÕES PACÍFICAS AOS CONFLITOS.....	25
Gabriela Soldano Garcez	
Simone Alves Cardoso	
03 - RESPONSABILIDADE COMUM MAS DIFERENCIADA: DA TEORIA À PRÁTICA NOS REGIMES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS.....	41
Juliana Gerent	
04 - A MEDIAÇÃO COMO ESTRATEGIA UTILIZADA PELA MAGISTRATURA NA GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS.....	57
Ana Paula Passarelli	
Adriana Machado Yaghsisian	
Gilberto Passos de Freitas	
Simone Alves Cardoso	
05 - DESLOCADOS POR CONSTRUÇÕES DE BARRAGENS HIDRELÉTRICAS.....	71
José Carlos Loureiro da Silva	
Maria Luiza Machado Granziera	
06 - O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA COMO INSTRUMENTO DE ORDENAÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS E EFETIVA DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO MUNICÍPIO DE SANTOS.....	85
Cristiane Elias de Campos Pinto	
07 - O INCREMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO ACESSO A INFORMAÇÃO AMBIENTAL.....	99
Gabriela Soldano Garcez	
08 - REFUGIADOS AMBIENTAIS: UM DESAFIO PARA O SISTEMA DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO.....	117
Isabelle Dias Carneiro Santos	

09 - A APLICAÇÃO DO COMPLIANCE PELOS ESTADOS COMO ELEMENTO ESSENCIAL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL.....	129
Renato Maso Previde	
10 - A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT AOS DESLOCADOS AMBIENTAIS: DESAFIOS PRESENTES E FUTUROS.....	141
Joanna de Angelis Galdino Silva	
Danielle Annoni	
11 - DESLOCADOS AMBIENTAIS: UMA REALIDADE CADA DIA MAIS PRESENTE.....	157
Yury Augusto dos Santos Queiroz	
Denise Schmitt Siqueira Garcia	
12 - RESÍDUOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEGISLAÇÃO ESPANHOLA E BRASILEIRA.....	173
Heloise Siqueira Garcia	
13 - A REALIDADE DAS MULHERES REFUGIADAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NO ESTADO DO AMAZONAS FRENTE À APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA.....	191
Alichelly Carina Macedo	
Adriana Almeida Lima	
14 - DESLOCADOS AMBIENTAIS: UMA REFLEXÃO SOBRE A PROTEÇÃO JURÍDICA PROSPECTIVA DA PROPOSTA FRANCESA.....	209
Zelma Tomaz Tolentino	
Liziane Paixão Silva Oliveira	
15 - DESLOCADOS AMBIENTAIS E USINAS HIDRELÉTRICAS NO ESTADO DO TOCANTINS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS.....	225
Ângela Issa Haonat	
Vinicius Pinheiro Marques	
Aloisio Alencar Bolwerk	
Francisco Henrique Noleto Luz Pequeno	
16 - GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL E ATORES NÃO ESTATAIS.....	239
Nelson Speranza Filho	
17 - O TRIBUTOS VERDE COMO ESTRÁTEGIA DE GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO MUNICIPAL: ISS COMO MECANISMO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL.....	257
Josieni Pereira de Barros	
18 - A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL.....	271
Paula Galbiatti Silveira	

## DOS EVENTOS

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL DA UNISANTOS

COLÓQUIO INTERNACIONAL EM COMEMORAÇÃO AO 30º ANIVERSÁRIO DA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS

I ENCONTRO INTERNACIONAL DE MAGISTRADOS SOBRE DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### **Justificativa**

É inegável que nos últimos anos o debate sobre determinadas questões ambientais, seja em nossa região, seja em dimensões continentais e globais, se tornou tão importante que dificilmente pode ser excluído da avaliação de estratégia de ações ou decisões públicas e privadas, a tal ponto que não é de se estranhar a preocupação com a necessidade de sua promoção e divulgação, em qualquer ordem.

Neste sentido, o envolvimento particular de organismos internacionais, instituições públicas e da Magistratura nesse debate é crucial para o melhor encaminhamento das decisões que venham a ser prolatadas nas matérias que serão consideradas.

### **Objetivo**

O Congresso busca responder a essas demandas acadêmicas e sociais descritas, Tendo por objetivo analisar as questões relacionadas com problemas ambientais estratégicos atuais, não só do ponto de vista da nossa região geográfica, mas no contexto mundial, a partir da análise de alguns contextos e regimes e da projeção das prováveis consequências, relacionando os temas às diferentes ciências envolvidas. Igualmente tem por objetivos específicos debater a experiência de 30 anos da Declaração de Cartagena sobre Refugiados e os desafios da magistratura paulista sobre a gestão da sustentabilidade. Neste cenário, a realização do evento na Baixada Santista e na capital paulista permitirá a discussão estratégica dos desafios do desenvolvimento sustentável não só na nossa região, bem como em visão mais alargada.

### **Abrangência**

O Congresso destina-se a acadêmicos e profissionais envolvidos com as questões ambientais (direito, engenharia ambiental, planejamento, engenharia civil, engenharia de minas, arquitetura, ciências, agronomia, ciências da produção, ciências médicas, ciências sociais, etc.) dos setores público e privado, bem como estudantes universitários dessas carreiras, representantes da sociedade civil e o grande público.

## **Temas**

QUESTÕES ESTRATÉGICAS DO DIREITO AMBIENTAL E A GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE E DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS:

- Governança Ambiental Global
- Os desafios da Magistratura na defesa ambiental
- Ordenamento territorial e recuperação socioambiental de áreas
- Mudanças climáticas.
- Direitos Humanos e Deslocados Ambientais
- Direito do Mar e Estratégias de Oceanopolítica
- Direito Internacional do Espaço e Políticas Espaciais da América Latina

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO AMBIENTAL, 1972-1991: ESTOCOLMO 72, MONTEGO BAY, ACIDENTES, 1992-2011: RIO 92: BIODIVERSIDADE, CLIMA, AGENDA 21, CRISE DE ENERGIA; DEPOIS DA RIO + 20.

## **Características**

Trata-se de “Congresso Internacional”, já que contará com a participação de oradores e participantes de diversas nacionalidades

## **Entidade Organizadora**

Universidade Católica de Santos

## **Respaldo institucional**

- Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
- Instituto Paulista dos Magistrados - IPAM
- Associação Paulista dos Magistrados - APAMAGIS
- Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente – SBDIMA
- Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais - RESAMA

## **Entidades convidadas**

- AEB - Agência Espacial Brasileira
- ACNUR – Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados
- Marinha do Brasil
- IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IOM - International Organization for Migration
- SMA – Secretaria Estadual do Meio Ambiente

## **Data e Local**

28, 29, 30 e 31 de outubro de 2014

Dias 28 e 29 - Auditório da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos, Santos-SP

Dias 30 e 31 – Auditório do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – (antigo prédio do Hotel Hilton, na Avenida Ipiranga, 135/165)

## Certificado de Participação

Certificados de participação serão concedidos aos participantes que obtiverem, no mínimo, 75% de presença nos Congressos.

## DA PROGRAMAÇÃO

### **DIA 28/10 – FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**

<b>16h - 18h</b>	Entrega de Credenciais
<b>18h30 - 19h</b>	Recepção das Autoridades – sala dos professores
<b>19h15</b>	Formação de Mesa e Abertura Oficial do III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL DA Universidade Católica de Santos – Auditório
<b>20h</b>	Conferência Magistral de Abertura – Auditório – Secretário Estadual do Meio Ambiente: Dr. Rubens Rizek (agendado)

### **DIA 29/10 - FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**

<b>9h - 11h</b>	Mesa de Trabalho: Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar
	Coordenador: Prof. Dr. Alcindo Gonçalves - Universidade Católica de Santos Palestrante: Parlamentar Fernando Chucre – Coordenador Programa Palestrante: Cel. Milton Nomura – Comandante da Polícia Ambiental do Estado de São Paulo Palestrante: Representante Ministério Público Estadual Palestrante: Profa. Mestre Valeria Cristina Farias – Procuradoria Geral do Estado Debates
<b>11h – 11h30</b>	Intervalo para café
<b>11h30</b>	Conferência: Governança Ambiental Global: desafios e perspectivas
	Coordenadora: Profa. Dra. Renata Bonavides - Universidade Católica de Santos Prof. Dr. Alcindo Gonçalves Dra. Alba Goecochea - OIM Uruguay
<b>12h30 – 14h</b>	Intervalo para almoço
<b>14h - 18h</b>	Apresentação dos trabalhos científicos selecionados e dos grupos de pesquisa – sala do juizado

**Dia 30/10 – AUDITÓRIO HILTON DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (AV. Ipiranga)**

<b>9h</b>	Formação de Mesa e Abertura do I Encontro Internacional de Magistrados sobre Direito e Desenvolvimento Sustentável
<b>9h45</b>	Conferência Magistral de Abertura- Desembargador JOSÉ RENATO NALINI – Presidente do TJSP
	Tema: A Magistratura e o Meio Ambiente
<b>10h30 -12h30</b>	Mesa de Trabalho: Direito do Mar e Estratégias da Oceanopolítica
	Coordenador: Prof. Dr. Rodrigo More - UNIFESP Palestrante: Fabio Feldmann – Ambientalista Palestrante: Representante da Marinha do Brasil Palestrante: Ilidia Juras - SOS Mata Atlântica Debates
<b>12h30 – 14h</b>	Intervalo para almoço
<b>14h – 16h</b>	Mesa de Trabalho: Os Desafios da Magistratura na Gestão da Sustentabilidade
	Coordenador: Desembargador Ricardo Torres de Carvalho (TJSP) Palestrante: Desembargador João Negrini Filho (TJSP) Palestrante: Magistrado Álvaro Luiz Valery Mirra (TJSP) Palestrante: Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas (Universidade Católica de Santos) Palestrante: Adv. Antonio Monteiro (Pinheiro Neto Advogados) Debates
<b>16h – 16h30</b>	Intervalo para café
<b>16h30 – 18h30</b>	Mesa de Trabalho: Direitos Humanos e Deslocados Ambientais
	Coordenadora: Prof. Dra. Liliana Jubilut - Universidade Católica de Santos Palestrante: Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas – PUC/PR Palestrante: Erika Pires Ramos - IBAMA Palestrante: Procurador de Justiça Sergio Mendonça Alves - MPESP Debates

**Dia 31/10 – AUDITÓRIO HILTON DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (Av. Ipiranga)**

<b>9h – 12h</b>	Mesa de Trabalho: Direito Internacional do Espaço e os Desafios da Política Espacial Brasileira e de outros países da América Latina
	Coordenador: Prof. Dr. Olavo Bittencourt - Universidade Católica de Santos Palestrante: Prof. Dr. José Montserrat – Agência Espacial Brasileira Palestrante: Profa. Dra. Maurren Willians – Universidad de Buenos Aires Palestrante: Prof. Dr. Armel Kerrest – Université de Brest Debates
<b>12h -13h30</b>	Intervalo para Almoço
<b>13h30 – 17h30</b>	Colóquio Internacional em Comemoração ao Trigesimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados
	Coordenação: Cátedra Sergio Vieira de Melo – Universidade Católica de Santos - Prof. Dr. Marcelo Lamy/ Profa. Dra. Liliana Jubilut Palestrante: Andres Ramirez - Acnur Brasil Palestrante: Virginius Lianza – CONARE Sessão de trabalhos
<b>17h30 – 18h</b>	Intervalo para café
<b>18h – 18h30</b>	Conferência Magistral – Prof. Dr. Oliver Ruppel – Stellenbosch University( Africa do Sul)
	Os desafios do regime internacional das mudanças climáticas globais
<b>18h30</b>	Mesa de Autoridades – Cerimônia de Encerramento do III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL DA Universidade Católica de Santos e DO I ENCONTRO INTERNACIONAL DE MAGISTRADOS SOBRE DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Os trabalhos inscritos para os eventos foram submetidos à apreciação de Comissão de Avaliação, assim constituída:

Adriana Florentino de Souza  
Alice Itani  
Ana Maria de Oliveira Nusdeo  
Caio Gracco Pinheiro Dias  
Fabiano Carvalho  
Gisela de Aragão Umbuzeiro  
Joana Setzer Rafael Costa Freiria  
José Augusto Fontoura Costa  
Kamyla Borges da Cunha  
Maria Luiza Machado Granziera  
Oswaldo Luiz Gonçalves Quelhas  
Salem Hikmat Nasser  
Suani Teixeira Coelho

# APRESENTAÇÃO

É inegável que nos últimos anos o debate sobre determinadas questões ambientais, seja em nossa região, seja em dimensões continentais e globais, se tornou tão importante que dificilmente pode ser excluído da avaliação de estratégia de ações ou decisões públicas e privadas, a tal ponto que não é de se estranhar a preocupação com a necessidade de sua promoção e divulgação, em qualquer ordem. O próprio contexto eleitoral deste ano permitiu que a pauta da Sustentabilidade pudesse ser debatida entre os candidatos.

Neste sentido, o envolvimento particular de organismos internacionais, instituições públicas e privadas e da sociedade nesse debate continua a ser crucial para o melhor encaminhamento das decisões que venham a ser prolatadas nas matérias e nos contextos que implicam e se refletem na agenda da sustentabilidade.

Assim, cumprindo o papel que lhe cabe enquanto instituição geradora, promotora e difusora de novos olhares da ciência do Direito sobre as complexas questões ambientais, os Programas de Doutorado em Direito Ambiental Internacional e Mestrado em Direito Ambiental e Direito Internacional da Universidade Católica de Santos realiza a cada dois anos seu congresso Internacional. Os trabalhos aprovados neste III Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional, que conta uma vez mais com o apoio científico da CAPES, buscam responder a algumas dessas demandas acadêmicas e sociais e servem de indicador da evolução de conhecimentos nessa nova área interdisciplinar do Direito.

Nestes Anais do Congresso o leitor encontrará trabalhos de diversas regiões do país, que foram avaliados por pesquisadores de universidades do Brasil e do exterior, que se debruçam na análise, mesmo que contida, de questões complexas relacionadas com problemas ambientais estratégicos atuais, a partir do estudo de contextos históricos e geográficos específicos e da dinâmica de alguns regimes internacionais.

Maria Luiza Machado Granziera  
Fernando Rei  
Coordenadores





01

# ARGUMENTAÇÃO SOBRE ALTERAÇÃO DO ARTIGO 10, PARÁGRAFO 10. DA LEI Nº 9.795/99: ASPECTOS PEDAGÓGICOS E JURÍDICOS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

MEILYNG LEONE OLIVEIRA<sup>1</sup>

**Resumo:** A Educação Ambiental está indubitavelmente ligada ao Direito Ambiental, pois sem sua substancial aplicação, não se terá a consecução dos objetivos previstos na legislação, e, principalmente, todos os institutos previstos no ordenamento jurídico ligados ao meio ambiente se tornarão apenas medidas repressivas, sancionatórias. A principal finalidade da Educação Ambiental é dotar os cidadãos da consciência ambiental necessária para que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja garantido para as presentes e futuras gerações.

**Palavras-chave:** Educação Ambiental. Legislação Ambiental. Lei 9.795/99.

**Abstract:** Environmental Education is undoubtedly linked to environmental law, as without their actual implementation, the objectives set out in the legislation are not met, and especially all the institutes provided for in law concerning the environment will become only repressive, punitive measures. The main purpose of environmental education is to equip citizens environmental awareness necessary for the right to an ecologically balanced environment is guaranteed for present and future generations.

**Keywords:** Environmental Education. Environmental legislation. Law 9.795/99.

Como mudar o futuro do planeta sem mudar a forma de pensar de seus habitantes? Impossível. O único rumo viável para um futuro não

---

<sup>1</sup> Advogada. Pedagoga. Especialista em Gestão Escolar. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos.

catastrófico, se dá através da tomada de consciência de que se faz parte de um todo, de que não se é incidível do meio em que se vive.

E ao citar essa consciência, faz-se referência aos seus diversos aspectos, em sua visão individual do mundo, onde cada atitude singular importa, seja reciclando o lixo de casa, economizando água, pensando globalmente e agindo localmente, dentre tantas outras atitudes simples, mas que fazem a diferença para um meio ambiente equilibrado.

E também, se refere à consciência ambiental em seu sentido amplo, na aquisição da percepção de que se é cidadão, com direitos e deveres, e que se tem o poder-dever de pressionar os gestores no sentido de tomarem atitudes firmes visando a preservação do meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Ou seja, através da convicção de se saber cidadão de direito é onde reside uma alternativa factível na busca pela preservação do meio ambiente equilibrado, tal qual previsto na Constituição Federal de 1988.

Pode-se citar o relatório Brundtland<sup>2</sup> que, em tom razoavelmente otimista, sugeriu que equidade social, crescimento econômico e manutenção do ambiente não se excluem, podendo simultaneamente coexistirem, compondo o chamado desenvolvimento sustentável.

Porém, há um longo caminho a ser percorrido até esse modelo de desenvolvimento ser alcançado. O referido documento, que contou com membros de 21 países, foi presidida por Gro Harlem Brundtland, demorou novecentos dias para ser concluído, incluiu audiências públicas e mais de quinhentos trabalhos escritos, em suma, ficou-se consignado que o processo não seria fácil, e que, em última análise, deve se apoiar na vontade política.

Como já exposto, a percepção de si mesmo como integrante ativo de um sistema que não é gerido por si só, mas que depende de uma força motriz para alavancar em direção à condições melhores, fará com que o objetivo de um desenvolvimento sustentável seja alcançado.

Entretanto, é importante salientar que essa consciência não aparece de supetão, apenas com a edição de uma lei, por exemplo. Muito pelo contrário, ela é construída a pequenos passos, através da Educação Ambiental.

A Carta de Belgrado<sup>3</sup>, datada de 1975, marco conceitual no tratamento da questão de Educação Ambiental, já previa que “É absolutamente vital que os cidadãos de todo o mundo insistam a favor de medidas que darão suporte

<sup>2</sup> BRUNDTLAND, G. H. (org). Nosso Futuro Comum: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Trad. Our Common future. 2a ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio

<sup>3</sup> MMA. Ministério do Meio Ambiente. Carta de Belgrado, 1975. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental/documentos\\_referenciais/item/8066-carta-de-belgrado](http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental/documentos_referenciais/item/8066-carta-de-belgrado)>. Acesso em: junho de 2014.

ao tipo de crescimento econômico que não traga repercussões prejudiciais às pessoas”.

Ainda, “[...] Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente Humano nomeia o desenvolvimento da Educação Ambiental como um dos elementos mais críticos para que se possa combater rapidamente a crise ambiental do mundo [...]”.

Dessa forma, a Educação Ambiental mostra-se como uma das principais ferramentas, quiçá a principal, para a consecução de uma sociedade sustentavelmente desenvolvida.

Ao mesmo tempo que a sociedade é a mola propulsora das mudanças que se deseja ver no mundo, ela também, nos dizeres de Ulrich Beck<sup>4</sup>, traz consigo um novo elemento: a “reflexividade”.

Essa reflexividade, de acordo com o autor, revela-se quando a sociedade gera cada vez mais riscos, contudo, também se torna cada vez mais auto-crítica com relação a esses riscos criados por ela mesma.

E diante desse paradoxo, Jacobi entende que “A reflexão sobre sociedade de risco nos permite abordar a complexa temática das relações entre meio ambiente e educação a partir de alguns parâmetros presentes nas práticas sociais centradas na educação para a sustentabilidade”<sup>5</sup>.

Além da Carta de Belgrado, pode-se citar tantos outros documentos que trataram do tema, como a Conferência de Tbilisi, Conferência das Nações Unidas sobre

Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Carta da Terra, o Tratado de Educação Ambiental para as Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, I Conferência Nacional de Educação Ambiental, de 1997 em Brasília, a Conferência Internacional de Tessalônica, Educação para um Futuro Sustentável e o Marco de Ação de Dacar.

A Educação, base de uma sociedade, possui dois sentidos primordiais: A Educação Formal e a Educação Informal, que, segundo Durkheim, é uma importante tarefa nessa conformação dos indivíduos à sociedade em que vivem, a ponto de, após algum tempo, as regras estarem internalizadas e transformadas em hábitos.

Deve se dar de forma integral<sup>6</sup>, não se podendo educar apenas para determinada vertente, ou seja, não se pode falar em apenas educação para

<sup>4</sup> BECK, Ulrich. Risk Society. London: Sage Publications, 1994.

<sup>5</sup> JACOBI, Pedro Roberto. Educar na sociedade de riscos: o desafio de construir alternativas. Pesquisa em Educação Ambiental, v.2, n.2, p. 49-65, 2007

<sup>6</sup> LAMY, Marcelo. Pressupostos para a Educação Ambiental. Notandum. CEMOrOC-Feusp / IJI-Universidade do Porto. 20 maio-ago 2009.

a cidadania, trabalho ou até mesmo em somente educação para o respeito aos valores jurídicos positivados, tal educação precisa ser vinculada, íntegra.

O que se deve buscar é uma educação integral, para que se dê o pleno desenvolvimento da pessoa, conforme prevê o artigo 205 da Constituição Federal de 1988.

Ainda nesse sentido, quando se fala em Educação Ambiental, o que se pretende é agregar a esse conceito de pleno desenvolvimento da pessoa a consciência ambiental, para que o sujeito se enxergue como detentor de direitos e deveres e que vislumbre em si o potencial agente transformador da sociedade em que vive.

Realizando-se uma soma dos conceitos existentes sobre o assunto, pode-se extrair que Educação Ambiental é um elemento que integra tanto a Educação Formal como a Informal, cujo principal objetivo é formar sujeitos críticos e pró-ativos, suficientemente dotados de saber ambiental, para que possam agir em prol de se atingir o meio ambiente equilibrado.

Agora, realizando uma conexão com o Direito, tem-se a Educação Ambiental prevista na Constituição Federal, em seu artigo 225, § 1º, inciso VI, sendo definida como um dever imposto ao Poder Público.

Com relação ao aspecto jurídico da Educação Ambiental, importante frisar os dizeres de Paulo Afonso Leme Machado<sup>7</sup>, que a não inclusão da Educação Ambiental na Educação Básica é uma irregularidade, e que a autoridade será responsabilizada, por via do meio legalmente adequado, que é a Ação Civil Pública.

Ainda, na Política Nacional do Meio Ambiente, instituída no ano de 1981, através da Lei 6.938, onde é explicitada em forma de princípio, visando a melhoria da qualidade ambiental propicia à vida.

Vale lembrar que a Educação Ambiental aparece em outras leis anteriores à Constituição da República de 1988, por exemplo, no Código Florestal instituído pela Lei 4.771 de 1.965, que estabelece a semana florestal a ser comemorada obrigatoriamente nas escolas e outros estabelecimentos públicos (art. 43).

Mais especificamente, tem-se a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei 9.795 de 1999, que delimitou e tratou do assunto de modo mais detalhado, regulamentando com maiores detalhes o tema da Educação Ambiental.

Sobre essa norma, em especial, é que o presente artigo pretende tecer algumas considerações, considerando sua aplicabilidade, seus conceitos e realizando ponderações no sentido de ventilar o assunto, com o objetivo

---

<sup>7</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. "Direito Ambiental Brasileiro"- Malheiros Editores - São Paulo - 9ª edição- pág. 93.

de questionar, instigar o leitor ao pensamento crítico sobre esse tema, tendo em vista os aspectos empiricamente observados.

Analisando o Parecer Técnico Jurídico sobre a PNEA – Política Nacional de Educação Ambiental, realizado por João Roberto Cilento Winther, advogado ambientalista, consultor do Ministério do Meio Ambiente, em texto escrito especialmente para a Coordenação Geral de Educação Ambiental do MEC, novembro de 2001<sup>8</sup>, pode-se verificar que se realizou uma análise pontual referente aos artigos da referida lei.

Nessa esteira, pinça-se os artigos de maior relevância da aludida lei, para serem analisados à luz de uma reflexão tanto elucidativa e, por vezes, crítica.

O que se pode perceber é que a Lei 9.795/99 conceitua a Educação Ambiental, em seu artigo 1o., como “processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente [...]”.

No artigo 2o., prevê a Educação Ambiental como componente essencial e permanente da Educação nacional, em todos os níveis e modalidades de ensino, tanto em caráter formal, quanto não formal. Significando que deve ser perene a sua existência nos planos e projetos para a educação nacional.

O artigo 3o. impõe como um direito de todos o acesso à Educação Ambiental, sendo dever de todos, incluindo a sociedade civil e o Poder Público como responsáveis pela consecução desse direito.

Pode-se notar que o artigo 4o. estabeleceu oito princípios da Educação Ambiental e o artigo 5o. norteou os objetivos da Educação Ambiental. Reforça-se que o inciso III impõe como objetivo “o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social”, estando intimamente ligado com o que foi exposto no início do presente trabalho, ressaltando a necessidade de consciência crítica ambiental do cidadão, para que se possa alcançar o tão desejado desenvolvimento sustentável.

Os artigos 6o., 7o. instituem a Política Nacional de Educação Ambiental, já o artigo 8o. prevê que deve ser aplicada na educação em geral, como na escolar. Ou seja, a Educação Ambiental não se restringe ao âmbito dos bancos escolares.

Também, que devem cumprir as linhas de atuação, que incluem a capacitação de recursos humanos; o desenvolvimento de estudos, pesquisas e experimentações; a produção e divulgação de material educativo e o acompanhamento e avaliação. Com relação a este último, pouco se nota

---

<sup>8</sup> MEC. Ministério da Educação. 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/ealegal.pdf>>. Acesso em: junho de 2014.

na prática escolar a devida avaliação e acompanhamento dos trabalhos realizados.

Dando ênfase à questão da capacitação de recursos humanos, a lei institui cinco orientações, quais sejam, a incorporação da dimensão ambiental na formação, especialização e atualização dos educadores de todos os níveis e modalidades de ensino; a incorporação da dimensão ambiental na formação, especialização e atualização dos profissionais de todas as áreas; a preparação de profissionais orientados para as atividades de gestão ambiental; a formação, especialização e atualização de profissionais na área de meio ambiente; o atendimento da demanda dos diversos segmentos da sociedade no que diz respeito à problemática ambiental.

Contudo, percebe-se que a Educação Ambiental nas escolas, no ensino formal, muitas vezes se restringe à disciplina de ciências e afins, não se dando da maneira como estabelece a legislação em vigor, ou seja, transversal e continuamente.

Assim, o artigo 8o., no que se refere à atualização e preparação dos profissionais de todas as áreas, o que se nota é a não efetividade do que está posto. Pelo contrário, a formação dos próprios profissionais que atuam diretamente com a Educação Formal, a exemplo de graduandos que optaram por licenciatura, muitas vezes não tem acesso à correta formação ambiental durante a graduação.

Tal constatação se dá praticamente de forma unânime nas Universidades, pois ao considerar a Educação Ambiental como disciplina a ser trabalhada transversalmente, o que ocorre é que os professores dos cursos superiores, geralmente, não tiveram acesso à sua própria Educação Ambiental, inviabilizando a elaboração de planos coletivos entre as disciplinas, com o objetivo de incluir nas grades das diferentes áreas da graduação.

Ciente disso, o próprio legislador previu ferramentas no parágrafo 3o., dizendo que as ações de pesquisas, estudos e experimentações seriam voltadas ao desenvolvimento de instrumentos e metodologias, visando à incorporação da dimensão ambiental, de forma interdisciplinar, nos diferentes níveis e modalidades de ensino; a difusão de conhecimentos, tecnologias e informações sobre a questão ambiental; ao desenvolvimento de instrumentos e metodologias, visando à participação dos interessados na formulação e execução de pesquisas relacionadas à problemática ambiental.

Outrossim, a busca de alternativas curriculares e metodológicas de capacitação na área ambiental; ao apoio a iniciativas e experiências locais e regionais, incluindo a produção de material educativo e à montagem de uma rede de banco de dados e imagens, para apoio às ações.

Entretanto, ainda se mostram tímidos os estudos, ações e experimentos relacionados ao tema, no que diz respeito à formação da consciência dos profissionais que lidam diretamente com a educação formal, conferindo-lhe a incorporação da dimensão ambiental a ponto de formularem seus planejamentos inserindo a Educação Ambiental de maneira transversal e ligada às outras áreas do conhecimento.

Pois o que vem crescendo é o número de estudos teóricos acerca do tema, felizmente, porém a real capacitação dos professores dos Cursos Superiores e da Educação Básica ainda se encontra deficitária.

O artigo 9o. delimita o que se entende por ensino formal, que compreende a educação infantil; o ensino fundamental e ensino médio; a educação superior; a educação especial; a educação profissional e a educação de jovens e adultos.

Geralmente, as ações, muitas vezes isoladas, acontecem principalmente no ensino formal durante a educação infantil e o ensino fundamental, por meio de projetos autônomos, geralmente dissociados de outras disciplinas, o que não cumpre a função de educar ambientalmente, apenas serve como um paliativo.

Abre-se um parenteses para tratar com especificação sobre o artigo 10 da lei, que segue transcrito abaixo:

Art. 10. A Educação Ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal.

§ 1o A Educação Ambiental não deve ser implantada como disciplina específica no currículo de ensino.

§ 2o Nos cursos de pós-graduação, extensão e nas áreas voltadas ao aspecto metodológico da Educação Ambiental, quando se fizer necessário, é facultada a criação de disciplina específica.

§ 3o Nos cursos de formação e especialização técnico-profissional, em todos os níveis, deve ser incorporado conteúdo que trate da ética ambiental das atividades profissionais a serem desenvolvidas.

Extraí-se do referido texto que a Educação Ambiental não poderá ser desenvolvida como disciplina autônoma no currículo, exceto em cursos específicos, voltadas ao aspecto metodológico da Educação Ambiental.

Importa trazer ao conhecimento que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, não faz nenhuma referência expressa ao termo Educação Ambiental. O que mais se aproxima do assunto é o que está presente no artigo 32, inciso II: “a

compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade”.

Porém, levanta-se no presente artigo o questionamento sobre a possibilidade de se implementar nos currículos da educação básica a disciplina específica de Educação Ambiental, como integrante da base diversificada, arguindo os prós e contras dessa opção.

O artigo 26 da LDB diz que “Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, [...], por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura [...]”.

Como argumento favorável, dentre outros, pode-se citar que a existência de uma disciplina autônoma, constante da parte diversificada do currículo formal da educação básica, como é, por exemplo, o ensino de línguas estrangeiras, favoreceria a efetiva aplicação da matéria.

Considerando que haveria prévio horário delimitado na grade horária, com professor designado para realização do planejamento de atividades visando o desenvolvimento de habilidades e competências em questões ambientais, seria, sob o ponto de vista da gestão escolar, mais viável para o acompanhamento e avaliação da evolução do desenvolvimento da consciência ambiental dos alunos.

Ainda, não se quer defender que a disciplina não interaja com as demais constantes do currículo, ao contrário, como todo planejamento que atenda às previsões legais vigentes, deve-se ter como objetivo a interdisciplinariedade das disciplinas.

Com relação à interdisciplinariedade prevista e exigida em lei, o fato de se ter um professor específico para Educação Ambiental facilitaria a transversalidade dos conteúdos, pois somente se pode elaborar um plano pedagógico substancial conhecendo-se com profundidade o tema a ser tratado, caso contrário, apenas se realizará uma conexão formal entre os temas.

Certamente, não se perfilha aqui do entendimento de que a Educação Ambiental seja desconectada das demais disciplinas, bem como prevê a lei no artigo 11, que a dimensão ambiental deve constar dos currículos de formação de professores, em todos os níveis e em todas as disciplinas.

Entende-se que, sim, deve estar presente em todas as disciplinas e na formação dos professores essa referida dimensão ambiental, contudo, também deve haver a especificidade que o tema merece receber.

No parágrafo único do mesmo artigo, encontra-se que os professores em atividade devem receber formação complementar em suas áreas de atuação, com o propósito de atender adequadamente ao cumprimento dos princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental.

Esse posicionamento do legislador com relação ao propósito de se realizar a formação continuada se coaduna perfeitamente com a ideia de uma disciplina autônoma, inclusive, esse profissional com uma maior especialização em Educação Ambiental, poderia ser o responsável para a realização da formação continuada dos demais professores que com ele dividissem o espaço de trabalho, colaborando em atingir os princípios previsto na lei.

Salienta-se que já existem casos de Estados e Municípios que, fazendo uso de sua competência suplementar, elaborou leis que determinam a criação da disciplina específica de Educação Ambiental.

Nos demais itens, compreendendo do artigo 13 ao 21, aborda-se a educação não formal, que não foi objeto principal do presente trabalho, bem como a execução da Política Nacional de Educação Ambiental, em linhas gerais.

No sentido contrário, existem argumentos contra a inclusão da Educação Ambiental como disciplina autônoma constante da base diversificada no currículo formal da educação básica.

Há a questão da literalidade da lei, que expressamente em seu artigo 10, parágrafo primeiro, explicita a vontade do legislador em proibir que seja aplicada de forma independente a disciplina de Educação Ambiental.

Entendem que, por se tratar de uma questão de desenvolvimento da consciência ambiental, não se poderia resguardar o assunto para apenas um professor dedicar-se de maneira que todos deveriam abordar holisticamente o tema.

Também os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e as resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) definem a Educação Ambiental como uma questão ser colocada no currículo de modo alternativo, não se tratando como uma nova disciplina, mas sim como um tema transversal.

Ainda, trabalhar transversalmente quer dizer mudança dos conceitos, demonstração de valores, sempre vinculados ao viver da sociedade, de modo que se desenvolvam cidadãos mais participativos.

O MEC, em publicação oficial<sup>9</sup> direcionada ao público interessado nas questões sobre o assunto, diz que cada professor tem a possibilidade de ajudar ativamente na transversalização da Educação Ambiental, através de seu próprio entendimento, por exemplos abordados sob a ótica de seu universo de conhecimentos e pelo apoio de suas técnicas pedagógicas.

Diversos argumentos poderiam ser citados contrários à adoção da disciplina individual de Educação Ambiental, contudo, o principal deles é o que

<sup>9</sup> MEC. Ministério da Educação. 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/meioambiente.pdf>>. Acesso em: junho de 2014.

diz respeito à necessidade de se contextualizar com as demais habilidades a serem adquiridas conjuntamente.

### BREVE CONCLUSÃO

Em resposta à questão inicialmente apresentada, conferiu-se que não há a possibilidade de mudar o mundo sem modificar o pensamento de seus habitantes, já que a vontade política ainda é a questão mais relevante para as grandes tomadas de direção do planeta e a principal força motriz ainda é aquela que as pessoas exercem sobre os seus representantes. Assim, para se ter cidadãos com necessário raciocínio crítico sobre as questões ambientais, se faz imperiosa a verdadeira implementação da Educação Ambiental, seja como disciplina autônoma ou não, com a finalidade de dotar a sociedade de ferramentas necessárias para a incorporação dessa dimensão ambiental.

### REFERÊNCIAS

- BECK, Ulrich. Risk Society. London: Sage Publications, 1994.
- BRUNDTLAND, G. H. (org). Nosso Futuro Comum: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Trad. Our Common future. 2a ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- JACOBI, Pedro Roberto. Educar na sociedade de riscos: o desafio de construir alternativas. Pesquisa em Educação Ambiental, v.2, n.2, p. 49-65, 2007.
- LAMY, Marcelo. Pressupostos para a Educação Ambiental. Notandum. CEMOrOC-Feusp / IJI-Universidade do Porto. 20 mai-ago 2009.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro”. Malheiros Editores - São Paulo - 9a edição- pág. 93.
- MEC. Ministério da Educação. 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/ealegal.pdf>>. Acesso em: junho de 2014.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. Carta de Belgrado, 1975. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental/documentos-referenciais/item/8066-carta-de-belgrado>>. Acesso em: junho de 2014.



# GOVERNANÇA E MEDIAÇÃO: OS TRABALHOS DA UNIDADE DE MEDIAÇÃO DA ONU NA BUSCA POR SOLUÇÕES PACÍFICAS AOS CONFLITOS

GABRIELA SOLDANO GARCEZ  
SIMONE ALVES CARDOSO

**Resumo:** O presente artigo objetiva tratar da governança, fenômeno intensificado no atual cenário mundial de globalização, buscando sua conexão com as novas formas de solução de conflitos, que inegavelmente fazem parte dos mecanismos de implementação e eficiência da governança, pois permitem a participação de diversos atores no processo de busca por uma solução ao conflito comum. Dentre estes novos mecanismos, a mediação recebe papel de destaque por se tratar de um instrumento autocompositivo, uma vez que a solução é construída pelas partes, baseando-se na cooperação entre os envolvidos. Neste contexto, o presente artigo aborda, primeiramente, a governança e a globalização, indicando seus respectivos conceitos e importância. Em seguida, avalia o papel da mediação na resolução de conflitos contemporâneos. E, por fim, analisa a Unidade de Apoio à Mediação (MSU), da ONU, como um exemplo de aplicação prática da mediação nos processos de governança.

**Palavras-Chave:** Governança, Globalização, Mediação, Unidade de Mediação da ONU.

**Abstract:** This article aims to address the governance phenomenon, that intensified in the current global scenario of globalization, seeking a connection with the new forms of conflict resolution, which undeniably are part of the implementation mechanisms and efficiency of governance, because they allow the participation of several actors in process of searching for a solution to the common conflict. Among these new mechanisms, mediation receives prominent role, since it is an instrument that constructs the solution with the parties, based on cooperation between those involved. In this context, this article addresses, at first, governance and globalization, indica-

ting concepts and their importance. Then, evaluates the role of mediation in the resolution of contemporary conflicts. And, finally, analyzes the Mediation Support Unit (MSU), at the UN, as an example of practical application of mediation in governance processes.

**Keywords:** Governance, Globalization, Mediation.

## INTRODUÇÃO

No cenário mundial, é cada vez mais crescente e influente a presença da governança, tendo em vista a implementação de novos processos para a busca de soluções para os problemas comuns. Processos estes que devem envolver tanto os indivíduos, quanto as instituições públicas e privadas.

A governança fortalece a participação ampliada, de outros atores, e não somente dos Estados, ou seja, de atores que não pertencem as estruturas clássicas dos Estados, demonstrando, assim, a importância e a necessidade da gestão dos problemas entre todos os envolvidos, bem como da cooperação na busca pelas soluções que atendam aos interesses das pessoas e das instituições (públicas ou privadas).

Neste contexto, a mediação é um dos principais instrumentos de governança e participação, uma vez que admite outros atores com papel central na solução de conflitos.

Sob esta perspectiva, o presente artigo visa, primeiramente, abordar a governança, indicando seu conceito e importância. Após, pondera sobre a globalização, lembrando como, a partir dela, cresceu o interesse para o estabelecimento de formas de governança nas mais diferentes áreas do conhecimento.

Em seguida, avalia o emprego da mediação na resolução de conflitos contemporâneos, apontando a Unidade de Apoio à Mediação (MSU), da ONU, como um exemplo de aplicação prática. Por esta razão, indica o desempenho, composição, parceiros e redes de apoio utilizados para o eficaz funcionamento desta importante unidade de solução de conflitos.

## 1 GOVERNANÇA: UMA NOÇÃO INTRODUTÓRIA DA NOVA SISTEMÁTICA GLOBAL

A governança se tornou uma expressão comum, desde o início do século XXI, nas áreas das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e afins, como sendo imprescindível para os processos de desenvolvimento tanto econômico quanto social, além de solução para problemas comuns entre Estados e atores não estatais, tendo em vista que é

cada vez maior a preocupação em estabelecer formas e mecanismos de gestão compartilhada do poder, de maneira transparente, onde Estados, Organizações

Internacionais, empresas multinacionais e organizações da sociedade civil possam ter papel relevante (GONÇALVES, 2014, p. 83).

A expressão “governança” assume caráter específico no final dos anos 80, para designar a capacidade exigida de organizações e governos para a gestão adequada do desenvolvimento sustentável, “adotando políticas sociais e ambientais mais rigorosas, e garantindo um papel mais ativo para cidadãos e agentes locais” (GONÇALVES, 2014, p. 84).

Neste sentido, o aumento da interdependência dos povos (fenômeno derivado da globalização) deu origem a diversos problemas que não permaneceram aprisionados as fronteiras dos Estados.

A interdependência entre os mais variados atores no cenário internacional torna-se fonte de conflitos, quando

a busca de objetivos por parte de indivíduos pertencentes a um grupo interfere ou impede que outros atinjam as próprias finalidades, mas pode, entretanto, tornar-se a base da cooperação quando surgem oportunidades para aumentar o bem-estar coletivo se forem tomadas medidas de coordenação das ações dos diferentes membros do grupo. Constatada a interdependência entre atores, coordenação e cooperação são elementos-chave para o estabelecimento da governança (GONÇALVES, 2011, p. 47).

Para a solução integrada e comum de tais problemas, torna-se necessária a criação de novas fórmulas.

O aumento da interdependência dos povos torna necessária a criação de novas instituições, que atendam às demandas resultantes da globalização econômica e dos demais fenômenos. A resposta tem sido a criação de regimes internacionais, em um sistema que pode ser denominado ‘governança global’ (MATIAS, 2005, p. 445).

O atual conceito de “Governança Global” surgiu através da Comissão sobre Governança Global, criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1992, como sendo:

a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pela qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a im-

por obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Diante do conceito acima citado, reconhece-se que, é necessário para a prática da “boa governança” o reconhecimento de que problemas comuns exigem ações conjuntas, além da participação dos Estados, bem como da chamada “participação ampliada”, compreendida, atualmente, como se tratando das Organizações Internacionais, empresas transnacionais e sociedade civil organizada, ou seja, atores não estatais, que podem ser definidos como todos os agentes que não pertencem a estrutura estatal, mas atuam num determinado plano (seja nacional ou internacional), produzindo seus efeitos e, conseqüentemente, gerando influência. Trata-se, de um processo de solução de problemas envolvendo novos atores.

Portanto, um dos grandes avanços da Comissão citada foi introduzir neste processo de solução de problemas comuns novos mecanismos e atores na busca pela construção de um consenso, que é o resultado final de um processo de discussão e interação entre todos os envolvidos naquela problemática.

Vale salientar que, a palavra consenso, neste caso, não é empregada como a busca por unanimidade, mas sim compreendida como a procura por soluções viáveis e aceitas pela maioria, após a discussão da problemática pelos envolvidos.

Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendem aos interesses de pessoas e instituições (...). No plano global, a governança foi vista primeiramente como conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influencia (BIERMANN; PATTERBERG, 2012, 281).

Assim, diante destas novas fórmulas de solução de problemas, a governança global se distingue das demais, pois não se limita a atuação estatal, mas permite a existência e influência de uma infinidade de atores, que contam com suas próprias estruturas e processos de decisão, o que é corroborado por uma das conclusões do relatório da Comissão sobre Governança Global: “uma enorme variedade de atores pode estar envolvida em qualquer área

da governança” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 3).

With regard to an action-oriented approach, authors have characterized governance as a multi-actor system which extends beyond traditional actors (such as states and international organizations) and includes non-governmental organizations, in particular, activist groups, networks of scientist, business associations and policy research institutions. While states, at least formally, are still the primary actors within this framework, there is a growing number of non-governmental organizations (NGOs), societal movements and other private actors which are transforming the character of the whole system. (...) Last but not least, the individual has become increasingly involved as an actor. (BEYERLIN; MARAUHN, 2011, p. 244-246).

O conceito de governança global implica, portanto, em assegurar a participação de diversos atores sociais na resolução dos problemas comuns.

### 1.1. GLOBALIZAÇÃO

O crescente interesse para o estabelecimento de formas de governança nas mais diferentes áreas do conhecimento decorrente do processo de globalização.

Globalização, de forma bastante modesta, consiste na integração de que acontece no mundo. Trata-se de uma integralização com características de instantaneidade e velocidade, além de possuir caráter polissêmico, uma vez que abrange mais de uma área, como, por exemplo: cultural, política, jurídica, econômica, entre outras.

Globalization is not a specific object, instead, it is a process. Or more precisely, globalization is a set of accumulating process, resulting from and generating a dialectical whole of political, economic technological, and cultural changes. I define globalization as a multidimensional phenomenon that embodies a shift in organization of human activity and the deployment of power from a local and national orientation towards global patterns, a rising interconnectedness on a global sphere, and a rising awareness of this interconnectedness. (PIERIK, 2004, p. 454/455).

Com isso, percebe-se que, a globalização tem claramente encolhido as distâncias e aproximado as pessoas.

Não existe uma definição única e universalmente aceita para a globalização. Como acontece com todos os conceitos nucleares das ciências sociais, seu sentido exato é contestável. A globalização tem sido diversamente concebida como ação à distância (quando os atos dos agentes sociais de um lugar podem ter consequências significativas para “terceiros distantes”); como compressão espaço-temporal (numa referência ao modo como a comunicação eletrônica instantânea vem desgastando as limitações da distância e do tempo na organização e na interação sociais); como interdependência acelerada (entendida como a intensificação do entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, de tal modo que os acontecimentos de um país tem um impacto direto em outros); como um mundo em processo de encolhimento (erosão das fronteiras e das barreiras geográficas à atividade socioeconômica); e, entre outros conceitos, como integração global, reordenação das relações de poder inter-regionais, consciência da situação global e intensificação da interligação inter-regional (HELD, 2001, p. 11).

A globalização abre espaço para a solução dos problemas com base na governança global, uma vez que esta defende a participação dos atores interessados naquele determinado conflito, em nome de uma coexistência social harmoniosa. Trata-se de uma participação ampliada visando a solução dos conflitos, mediante a busca de consenso.

Se a governança orienta-se para a busca do consenso, pode ser traduzida, portanto, pela mediação de interesses diferentes.

Nesta nova sistemática, a mediação é um dos principais instrumentos de governança e participação ampliada nos processos de decisão, uma vez que permite que diversos atores da sociedade civil desempenhem um papel central na resolução de conflitos, pois a governança

harmoniza políticas, instituições, processos, ferramentas e informações de modo a capacitar todo um conjunto de interessados a gerenciar conflitos, buscar consenso, efetuar escolhas abalizadas e assumir responsabilidades pelas próprias ações (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002, p.5/6).

## 2. A MEDIAÇÃO NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS GLOBAIS

O campo de resolução de conflitos incluiu a participação de uma multiplicidade de novos pacificadores, passando pela iniciativa da diplomacia privada e negociações entre agentes políticos e não-governamentais.

Inicialmente a resolução de conflitos ganhou destaque como atividade política realizada por representantes políticos, principalmente em nome dos Estados. Mediadores eram, portanto, normalmente diplomatas, políticos ou outros representantes dos governos, ou da Igreja. No entanto, ao longo do curso das duas últimas décadas, houve um aumento significativo no número e variedade de atores envolvidos em tentativas de impedir, mitigar e resolver conflitos.

Na atualidade, predominam conflitos sobre o controle do governo, assim como recursos naturais e econômicos. O que implica em uma rede complexa de objetivos e agentes, com dimensões locais, regionais e que vão além das fronteiras de um país.

A Mediação é geralmente definida como um mecanismo autocompositivo de resolução de controvérsias, em que um terceiro auxilia as partes em conflito na construção de uma solução para a disputada entre elas. A solução é construída pelas partes envolvidas no problema.

Segundo diretrizes das Nações Unidas para uma mediação eficaz a lógica pode ser assim definida: “La mediación es un proceso por el que un tercero ayuda a dos o más partes con su consentimiento, a prevenir, gestionar o resolver un conflicto ayudándolos a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables” (2012, p.4).

A Mediação se baseia na premissa de que, em termos adequados, as partes em conflito podem melhorar suas relações e avançar na cooperação, mesmo que não se concretize um acordo.

Seguindo, ainda, o manual da ONU sobre mediação, um processo eficaz depende da natureza do conflito e da preparação e percepção do mediador ou da equipe de mediadores, quanto as causas e a dinâmica do conflito, as posições, os interesses das partes, as necessidades da sociedade em geral, no âmbito regional e internacional (2012, p.5).

Assim, na busca de alcançar o objetivo da resolução pacífica de controvérsias as Nações Unidas têm empreendido esforços significativos para aumentar o seu arsenal de ferramentas de pacificação.

Dentre esses esforços, o incentivo ao uso da Mediação, que se concretizou por meio da Unidade de Apoio à Mediação, vinculada ao Departamento de Política da ONU.

O case desta Unidade será brevemente relatado a seguir como um exemplo de articulação em rede de diversos atores, como ONU, Universidades, organizações não-governamentais, dentre outros, na construção de soluções consensuais por meio da Mediação realizada em torno de conflitos que são comuns a diversos atores.

### **3. UNIDADE DE APOIO À MEDIAÇÃO (MSU): CRIAÇÃO E FUNÇÕES SEGUNDO RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL DA ONU**

A Mediação da ONU ocorre segundo as diretrizes estabelecidas na Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional. O §3º, do artigo 2º, da Carta, estabelece que os Estados Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos.

Já o §1º, do artigo 33, da Carta, impõe aos Estados-Membros a obrigação de buscar uma solução pacífica para qualquer disputa em que são partes, principalmente quando a disputa é uma ameaça à manutenção da paz e da segurança internacional. Entre as opções que a Carta sugere para encontrar uma solução, a Mediação tem se mostrado promissora.

Tendo em conta que a Cúpula Global de 2005 reconheceu o papel importante dos bons ofícios do Secretário-Geral, inclusive na mediação de conflitos e os esforços suportados do Secretário-Geral para reforçar a sua capacidade neste âmbito (ASSEMBLEIA GERAL, 2005, p. 1 e 2), foi estabelecida no Departamento de Política (DPA), em 2006, um pequeno núcleo, denominado Unidade de Apoio à Mediação (MSU), após aprovação da Assembleia Geral.

A Unidade, concebida como um prestador de serviços para o sistema das Nações Unidas é o ponto focal para as lições aprendidas em desenvolvimento, orientação e melhores práticas e, base de dados com relatos de experiência da ONU com mediação. A Unidade também apoia as atividades de mediação feita por sócios das organizações das Nações Unidas, tais como organizações regionais e sub-regionais e Estados.

A MSU fornece suporte consultivo, financeiro e logístico para processos de paz; trabalha para fortalecer a capacidade de mediação das organizações regionais e sub-regionais; serve como repositório de conhecimento de mediação, lições aprendidas e melhores práticas.

Dentro da Unidade, foi criada uma Equipe de Espera de Especialistas em Mediação, que são responsáveis pelos projetos de mediação com foco em questões específicas como cessar-fogo, violência sexual e recursos naturais, e tem o objetivo de apoiar os atores relevantes para alcançar uma paz justa, inclusiva e sustentável, através da solução pacífica das controvérsias (Figura 1).

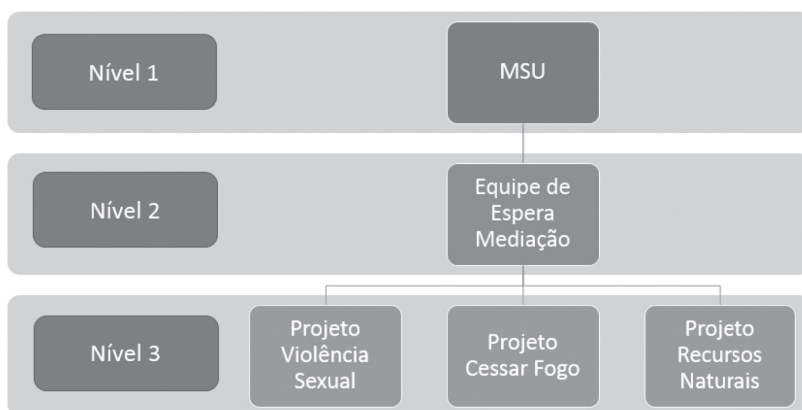


Figura1. Organograma da Unidade de Apoio à Mediação (MSU) ligada a DPA.

Os serviços da equipe estão disponíveis para atuais enviados das Nações Unidas, missões políticas e de manutenção da paz e as equipes nacionais, bem como para as organizações regionais, os Estados-Membros e organizações não-governamentais com as quais as Nações Unidas trabalham em estreita colaboração na mediação de conflitos e de bons ofícios em todo o mundo.

Embora agindo através da prestação de especialização, a equipe de espera também fornece conselhos sobre questões processuais e de definição de agenda e análises técnicas, incluindo a identificação de possíveis pontos de convergência, bem como possíveis lacunas, na elaboração de textos de acordo de paz, levando oficinas para as partes sobre questões de fundo ou de processo na busca de prestar assistência técnica em geral (DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS POLITICOS, 2014, p. 2).

Quando não estiver atuando em campo, os membros da equipe estão de prontidão permanente, realizando pesquisas, além de coordenar revisões de melhores práticas em sua área de atuação. Ademais, os membros da equipe são responsáveis pela produção de notas de orientação operacionais e materiais de treinamento relacionados, auxiliando a MSU com o desenvolvimento de uma rede de especialistas em suas áreas de especialização (WILS; HERRBERG, 2011, p.2)

Além da Equipe de Espera de Especialistas em Mediação (SBT), a MSU também desenvolveu uma lista de peritos (especialistas) de mediação, que é um banco de dados de mediadores de alto nível, no aspecto operacional e técnico, administrados pela MSU, em nome da DPA, que estão disponíveis para dar suporte aos mediadores sêniores.

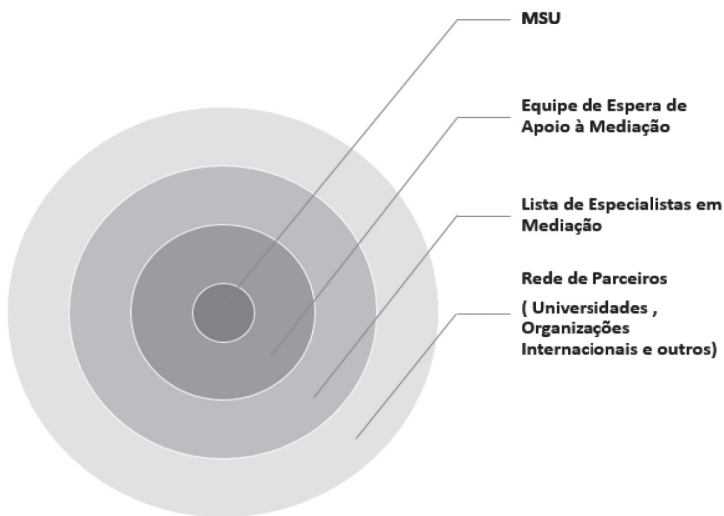


Figura 2: Apoio Operacional MSU.

Dessa forma, o suporte pode ser visto em quatro camadas. Todas são relevantes e se complementam.

O sistema referenciado pretende alcançar o progresso nas áreas de paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos, sublinhando o papel central das Nações Unidas, empenhada em promover e melhorar a eficácia da Organização pela implementação das suas decisões e resoluções (ASSEMBLEIA GERAL, 2005, p. 2).

#### 4. PARCERIAS EM MEDIAÇÃO

A Assembleia Geral, na Resolução 65/283, solicitou ao Secretário Geral que apresentasse um Relatório sobre a aplicação da Resolução intitulada “Fortalecimento da função de mediação e a resolução pacífica de controvérsias, da prevenção de conflitos e sua solução”. Neste documento, o Secretário Geral relatou que a ONU está em uma posição muito melhor para ajudar a resolver pacificamente os litígios e conflitos. Isso porque a atuação de mediadores perto de áreas de conflito confere a possibilidade de implementar rapidamente a mediação (SECRETARIO GERAL, 2012, p.4).

Para alcançar flexibilidade e dinâmica, a MSU funciona em conjunto com as organizações regionais e sub-regionais, bem como com governo que tenham interesse comum e fundamental na resolução de conflitos.

Segundo Andrew Marshal, essa dinâmica de múltiplos atores envolvidos em rede na Mediação de conflitos é uma característica dos conflitos do

século XXI e das relações internacionais atuais, o que leva a uma proliferação de pacificadores.

The proliferation of peacemakers is due to the fundamental thaw in international relations, the complex nature of current conflicts and the realisation by many that not one, two or even three organisations or states can be everywhere all of the time and that different players with different skill sets are required to initiate, lead and implement the many component parts of a peace process. Finally, today it is also both good politics and fashionable to be involved in conflict resolution, which in turn has fuelled a degree of competition amongst those wanting to become involved (MARSHAL, 2012, p. 30).

A Resolução nº. 65/283, aprovada por consenso, ampliou o apoio dos Estados Membros à mediação, complementando o foco sobre esta questão no Conselho Segurança (2009). O Relatório destaca que a Resolução reconheceu a importância da contribuição dos principais atores, que são os Estados-membros, o sistema Nações Unidas, as organizações sub-regional, regional e outras organizações internacionais e da sociedade civil, além de apontar novas perspectivas sobre o uso da mediação na resolução de disputas e conflitos contemporâneos.

Assim, as principais parcerias e acordos de cooperação foram estabelecidos com organizações regionais e sub-regionais, bem como com instituições especializadas para melhorar o suporte da MSU em iniciativas de mediação.

Garantir a cooperação e colaboração entre atores de apoio à mediação é essencial para o processo de mediação eficaz. Com esse objetivo em mente, a Unidade de Apoio de Mediação (MSU) tem estabelecido parcerias com diversas instituições especializadas.

Atualmente, a MSU estabeleceu parceria formal com as seguintes instituições: Iniciativa de gestão de crise; Folke Bernadotte Academy, Equipe Consultiva do Setor de Segurança Internacional; Interpeace; NODEFIC; Conselho Norueguês para os Refugiados e Swisspeace (MEDIATION SUPPORT, 2014).

A propósito, houve uma aceitação crescente e um aumento de oportunidades para a iniciativa da diplomacia privada, que tem prestado um importante apoio de mediação para pacificadores institucionais ou estaduais. Estas parcerias proporcionam oportunidades para colaboração, tanto operacional como técnica e incluem treinamento e capacitação no âmbito das Nações Unidas.

#### 4.1. REDES DE APOIO

No §14, da Resolução 65/283, a Assembleia destacou a importância das parcerias e cooperação de organizações internacionais, regionais e sub-regionais das Nações Unidas, incluindo a sociedade civil, bem como apontou mecanismos para melhorar o intercâmbio de informações, cooperação e coordenação. Essa cooperação se mostra vantajosa para o enfrentamento das dificuldades de um processo mediação.

Vários mecanismos e redes cooperativas foram criadas para promover melhores esforços de mediação profissional, que doravante serão mencionadas:

- a) Formação de Rede de apoio à mediação: Pequena rede global das organizações não-governamentais que apoia a mediação e processos de paz. Criada em 2008, seu objetivo é conectar periodicamente as organizações de mediação em campo para compartilhar informações sobre suas atividades; promover e executar ações conjuntas e troca de informações acerca das tendências de problemas afetos ao campo da mediação.
- b) Grupo de Amigos da Mediação: Formado em 2010, promove e impulsiona a utilização da mediação na resolução pacífica de conflitos, bem como gera apoio para desenvolvimento da mediação.
- c) O Conselho Consultivo Acadêmico: Objetiva promover o intercâmbio mais sistemático entre acadêmicos e instituições, que trabalham na prevenção e mediação de conflitos em diferentes regiões. Visa, ainda, articular teoria e análise prática e apoiar a geração e disseminação do conhecimento para os profissionais de mediação e sua equipe de apoio, a fim de promover o debate entre acadêmicos e profissionais, construindo uma ampla rede entre acadêmicos em Mediação.
- d) Redes de Mediação Emergentes: A declaração do Secretário Geral no Relatório A/66/811 foi no sentido de intensificar aspectos necessários para reforçar a função e eficácia da mediação. A comunidade acadêmica, a participação de líderes religiosos e das mulheres são enxergados como pontos a serem reforçados, nessa perspectiva (IBID, p. 18), pois possuem conexões diretas com as partes envolvidas e, geralmente, gozam de confiança pelas comunidades locais.

A experiência da MSU tem apresentado lições valiosas sobre como a mediação pode contribuir para a prevenção e resolução de conflitos. Com base nesta experiência e no estabelecimento de redes entre os participantes

da mediação, a MSU apresenta repercussões positivas, quanto à participação ampliada de diversos atores na resolução de conflitos de natureza complexa.

Comprova-se, com isso, o arranjo de governança global, que trabalha de maneira sistêmica, com foco na solução de conflitos e na concretização da paz duradoura que aborde as necessidades de todas as pessoas afetadas pelo conflito.

## CONCLUSÃO

A governança nada mais é do que a gestão e/ou cooperação em nível internacional para a solução de um problema comum.

Nas últimas décadas, os processos de governança foram intensificados pelo avanço da globalização e pela complexidade dos temas envolvidos atualmente nas mais diferentes áreas (como, por exemplo, político, cultural, ambiental, econômico, entre outros) que demandam a ação conjunta de todos os atores interessados.

Não se pode pensar qualquer mecanismo de governança sem a inclusão de todos os atores envolvidos para a solução efetiva do problema comum, pois a governança deve ser considerada como um processo amplo e complexo de tomada de decisão.

É inegável, portanto, a importância de mecanismos de solução de conflitos que abarquem todos os atores diretamente envolvidos na problemática, numa tentativa de buscar a solução para o problema, através de processos de cooperação.

Neste sentido, a mediação recebe papel de destaque, por se tratar de um instrumento autocompositivo de resolução de controvérsias, tendo em vista que as partes construirão a solução em conjunto, num claro processo de governança.

Dentre os esforços empregados pela governança para a criação de ferramentas de pacificação, encontra-se a Unidade de Apoio à Mediação (MSU), vinculada ao Departamento de Política da ONU, no qual diversos atores trabalham em conjunto, articulando soluções para problemas comuns.

O trabalho de mediação da MSU é realizado em rede, com apoio das organizações regionais e sub-regionais. Nesse contexto, a ONU passou a conferir prioridade de apoio às instituições que tenham serviços de mediação próprios, com base em relações existentes entre os serviços das Nações Unidas e as organizações regionais, a fim de desenvolver suas habilidades e o trabalho em conjunto para fazer face ao aumento cíclico dos conflitos.

Garantir a cooperação e colaboração entre atores de apoio à mediação é essencial para o processo de mediação eficaz. Com esse objetivo em mente, a Unidade de Apoio de Mediação (MSU) tem trabalhado eficazmente, com

base na participação ampliada, na busca pela resolução de conflitos e para a paz duradoura, utilizando-se de mecanismos de governança.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Relatório “Perfil – Estratégia de Meio Ambiente”. 2002.
- BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. International Environmental Governance. In: International Environmental Law. Londres: Hart Publishing, 2011.
- BIERMAN, F; PATTBERG, P. Global Environmental Governance Reconsidered. Cambridge/London: The MIT Press, 2012.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa comunidade global. Relatório da Comissão sobre governança global. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.
- GONÇALVES, Alcindo. Governança Global e o Direito Internacional Público. In: JUBILUT, Liliana Lyra (coord.). Direito Internacional Atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- \_\_\_\_\_. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. Prós e Contras da Globalização. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- MARSHALL, Andrew C. States, international organisations and other actors in the world of peacemaking. In: Global networks of mediation: Prospects and avenues for Finland as a peacemaker, FIIA 32/2012.
- MATIAS, Eduardo Felipe P. A Humanidade e suas fronteiras: do estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. A/RES/66/291. Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution. Setembro, 2012.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Geral. A/RES/65/283. Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution. Julho, 2011.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Geral. A/RES/60/1. 2005 World Summit Outcome. Outubro, 2005.
- \_\_\_\_\_. Assembleia Geral. S/PRST/2008/36. Statement on the Agenda item “Maintenance of international peace and security: mediation and settlement of disputes”. Setembro, 2008.
- \_\_\_\_\_. Departamento de Assuntos Políticos. United Nations Guidance for Effective Mediation. Julho, 2012.

..... Departamento de Assuntos Políticos. Guidance for Mediators: Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements. Janeiro, 2012.

..... Departamento de Assuntos Políticos. Annual Report 2011. 2011.

..... Secretário Geral. Departamento de Assuntos Políticos. Standby team of Mediation Experts. 2014.

..... Secretário Geral. A/66/811. Report on “Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution”. Junho, 2012.

..... Secretário Geral. S/2009/189. Report on “Enhancing Mediation and its Support Activities”. Abril, 2009.

..... A/59/565., Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A more security World: Our Shared Responsibility. Novembro, 2004.

PIERIK, Roland. Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis. In: HEERE, W. P. Heere (org.). Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

WILS, Oliver; HERRBERG, Antje. Evaluation of the Mediation Support Unit Standby Team of Mediation Experts. Report Final 2011. Norwegian Refugee Council. Disponível em: <[http://www.nrc.no/arch/\\_img/9566512.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9566512.pdf)>. Acesso: 03.06.2014.





03

## RESPONSABILIDADE COMUM MAS DIFERENCIADA: DA TEORIA À PRÁTICA NOS REGIMES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

JULIANA GERENT<sup>1</sup>

**Resumo:** O princípio da responsabilidade comum mas diferenciada está previsto em duas Declarações Ambientais Internacionais, compreendido como a obrigação de todos os Estados na busca de soluções para os complexos problemas ambientais globais desde que a participação seja distinta de acordo com a contribuição de cada um deles e da capacidade técnica e financeira para enfrentá-los. A passagem da realidade teórica desse princípio para a prática adveio com o surgimento dos regimes ambientais internacionais. Essa nova estrutura de acordos internacionais compreende um conjunto de normas, princípios e órgãos com diversas funções. Esse arcabouço jurídico permite a flexibilidade daqueles acordos e revisões constantes dos compromissos assumidos, que podem ser moldados conforme mudanças ocorram, sejam elas econômicas, sociais ou de novos conhecimentos jurídico-científicos. Esse dinamismo impede que os regimes ambientais entrem em colapso. E para garantir a conformidade dos Estados com seus compromissos e a eficácia dos regimes, há previsão de fundos multilaterais com a finalidade de dar assistência técnica e financeira àquelas Partes que não têm recursos suficientes para cumpri-los. Também há disposição sobre obrigações distintas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. As Convenções de proteção da camada de ozônio e das mudanças climáticas e seus respectivos protocolos são os dois melhores exemplos de acordos ambientais multilaterais que descrevem o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada. Além disso são resultados de decisões tomadas a nível internacional para o enfrentamento de dois grandes problemas ambientais globais, causados pelo modelo de desenvolvimento industrial que faz uso intensivo

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Ambiental Internacional na UniSantos e bolsista no Programa de Bolsas do órgão oficial brasileiro – Capes. Bolsista no programa doutorado-sanduíche para pesquisa na Universidad de Valencia/España. Email: jgerent@gmail.com

de matérias-primas fósseis, principais fontes da causa do buraco na camada de ozônio e do aquecimento global. Dois problemas interligados mas tratados em documentos internacionais distintos, em razão do momento histórico em que eles foram percebidos.

**Palavras-Chaves:** responsabilidade comum; responsabilidade diferenciada; regimes ambientais; fundos multilaterais; obrigações distintas.

**Abstract:** The common but differentiated responsibility principle is foreseen in two International Environmental Statements, considered as the obligation of all States in the search for solutions to the complex global problems, as long as the participation of each State is different according to the contribution of each of them and according to the technical and financial capacity of them to confront those problems. The passage of the theoretical reality of this principle to the practical reality has ensued from the emergence of international environmental regimes. This new structure of international agreements comprises a set of rules, principles and organs with several functions. This legal structure allows the flexibility of those agreements and commitments made, which may be revised as changes occur, whether they are economic, social or new legal -scientific knowledge. This dynamism prevents environmental regimes collapse. And to ensure the compliance of States with their commitments and the effectiveness of the arrangements, there are plans of multilateral funds for the purpose of providing technical and financial assistance to those Parties that do not have sufficient resources to fulfill them. There is also a provision about distinct obligations between developed and developing countries. Conventions for the protection of the ozone layer and climate changes and their protocols are the two best examples of multilateral environmental agreements that describe the principle of common but differentiated responsibility. They are also the result of decisions taken at international level to cope with two major global environmental problems caused by industrial development model that makes intensive use of fossil raw materials, the main sources of the cause of the hole in the ozone layer and global warming. Two related but distinct issues, considered in different international documents, because of the historical moment in which they were noticed.

**Keywords:** common responsibility; differentiated responsibility; environmental regimes; multilateral funds; distinct obligations

## INTRODUÇÃO

Os problemas ambientais há muito deixaram de ser assuntos nacionais. A interdependência dos recursos naturais fez com que o conceito absoluto de soberania tivesse novos contornos e que o desafio de enfrentá-los

fosse assumido por todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento. A tomada de decisões dentro dos territórios quanto à elaboração de políticas ambientais, ou a falta dela, pode afetar o equilíbrio ambiental de todo o planeta.

O meio ambiente é um sistema complexo, interliga todos seus elementos, vivos ou não, que trocam energias e mantém o sistema da terra em equilíbrio, garantindo nossa sobrevivência nesse planeta. Isso explica o fato de que a ameaça de rompimento desse “equilíbrio inconstante”, independentemente de qual seja sua origem, deve ser combatida através de um conjunto de ações no nível nacional e internacional.

Nesse momento não importa saber quem causou o buraco na camada de ozônio ou quem é o responsável pelo aquecimento global se todos são atingidos por suas graves conseqüências. A questão está em como resolver ou mitigar esses dois principais problemas ambientais globais.

O direito ambiental internacional é o ramo da ciência jurídica que começou a ser desenhado a partir da Conferência de Estocolmo de 1972, quando os problemas ambientais tornaram-se mais visíveis e os países compreenderam que a busca das soluções dependia da cooperação de todos.

Um dos resultados obtidos naquela conferência foi o documento conhecido como Declaração de Estocolmo que, dentre vários princípios, apresentou o da responsabilidade comum mas diferenciada. Vinte anos depois foi novamente citado na Declaração do Rio de 1992. A ideia que pautou sua elaboração foi a de que todos os países são vítimas e culpados pelos problemas ambientais globais contudo, a contribuição dos chamados países desenvolvidos e em desenvolvimento é distinta e, para tanto, a responsabilidade também deve ser imposta de forma assimétrica. É a perfeita tradução da célebre frase de Aristóteles de que se deve “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.”

Os rígidos tratados de direito internacional clássico não se apresentam adequados para o enfrentamento das questões ambientais, pois estas são sempre mutantes, dependentes de novas descobertas científicas, cujos resultados nem sempre são conhecidos ou dotados de certeza absoluta.

A mudança de paradigma veio com a elaboração de regimes ambientais, um conjunto de normas, princípios, estruturas administrativas, disposições que tratam de procedimentos capazes de avaliar o desempenho dos países quanto ao cumprimento das obrigações assumidas, possibilidade de alterações dos documentos internacionais de forma mais flexível do que a discussão de novos tratados internacionais. E muitos desses regimes ainda prevêem a criação de fundos financeiros capazes de dar sustentáculo econômico à dinâmica deles.

Dito isso, esse trabalho limita seu objeto à conceituação do princípio da responsabilidade comum mas diferenciada e como ele é efetivado dentro da dinâmica dos regimes ambientais internacionais.

Esse estudo também se limitou a duas convenções internacionais, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e seu Protocolo de Montreal e, a Convenção sobre Mudanças Climáticas e o Protocolo de Kioto. A razão da escolha desses regimes deve-se ao fato de que são considerados como os maiores acordos ambientais internacionais que melhor dispõem sobre a efetividade do princípio da responsabilidade comum mas diferenciada.

### 1. DELIMITAÇÃO DO PRINCÍPIO

No período anterior à Conferência de Estocolmo de 1972, os países industrializados dominavam a elaboração dos tratados internacionais ambientais, estabelecendo tratamento igualitário a todos os Estados-Partes. Contudo, desde aquela conferência houve mudança nesse sentido, ou seja, para que houvesse participação do maior número de Estados na elaboração dos tratados internacionais ambientais, os modernos “*Multilateral Environmental Agreements*” (MEAs) prevêm um tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento<sup>2</sup>.

O princípio da responsabilidade comum mas diferenciada (“*Common But Differentiated Responsibilities*” – CRBD) refere-se à idéia de patrimônio comum da humanidade e é a manifestação do princípio geral da equidade do direito internacional. Reconhece a contribuição desigual dos países desenvolvidos e em desenvolvimento para os problemas ambientais globais, bem como a diferença quanto à capacidade técnica e econômica para enfrentá-los<sup>3</sup>.

Mencionado princípio envolve dois elementos fundamentais: a responsabilidade comum dos Estados para a proteção do meio ambiente, seja no nível nacional, regional ou global e; a necessidade de se considerar circunstâncias distintas quanto à contribuição de cada Estado no que tange ao surgimento do problema e sua habilidade para prevenir, reduzir ou controlar as ameaças de danos ambientais<sup>4</sup>.

O termo “responsabilidade comum” refere-se ao compartilhamento das obrigações entre dois ou mais Estados para a proteção dos recursos

<sup>2</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. *International environmental law*. United Kingdom by Hart Publishing Ltda, Oxford, 2011, p. 61

<sup>3</sup> A CISDL legal brief. The principle of common but differentiated responsibilities: origins and scope. Disponível em <[http://cisdl.org/public/docs/news/brief\\_common.pdf](http://cisdl.org/public/docs/news/brief_common.pdf)> Acesso 15.07.2014

<sup>4</sup> A CISDL legal brief. The principle of common but differentiated responsibilities: origins and scope. Disponível em <[http://cisdl.org/public/docs/news/brief\\_common.pdf](http://cisdl.org/public/docs/news/brief_common.pdf)> Acesso 15.07.2014

ambientais; aquela responsabilidade é aplicada quando o recurso é compartilhado e é sujeito de interesse comum, ou seja, refere-se àqueles bens ambientais conhecidos como “patrimônio comum da humanidade”<sup>5</sup>.

O termo “responsabilidade diferenciada”, por sua vez, trata da proteção do meio ambiente, reconhecendo que as contribuições históricas para a criação de um problema ambiental são distintas entre os Estados desenvolvidos e em desenvolvimento<sup>6</sup>.

Assim, o princípio CRBD visa estabelecer uma igualdade substantiva entre aqueles Estados dentro de um regime, muito mais do que uma simples igualdade formal, permitindo que os países em desenvolvimento cumpram as regras estabelecidas e, com isso, fortaleçam o regime dentro do qual estão inseridos<sup>7</sup>.

Na prática, a responsabilidade diferenciada resulta em obrigações diferentes, seja a concessão de “*grace periods*” ou maior tempo para a implementação de seus compromissos<sup>8</sup>, ou total exclusão de suas obrigações previstas nos tratados internacionais ambientais<sup>9</sup>.

Aspecto importante deste princípio é a assistência internacional, incluindo ajuda financeira e transferência de tecnologia dos países desenvolvidos para os considerados em desenvolvimento para que possam cumprir seus compromissos previstos nos MEAs<sup>10</sup>.

Enfim,

“Estados têm responsabilidades comuns para proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável, mas devido a situações de diferenças sociais, econômicas e ecológicas, os países devem assumir responsabilidades distintas”<sup>11</sup>.

A Declaração de Estocolmo de 1972 considera que os tomadores de decisões devem levar em conta que normas podem ser válidas quando aplicadas aos países desenvolvidos mas que podem ser inadequadas e ter custos sociais inaceitáveis para os países em desenvolvimento. Nesse sentido, as expectativas postas sobre os Estados são mais apropriadas às suas capacidades

---

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Idem

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 66

<sup>10</sup> A CISDL legal brief. The principle of common but differentiated responsibilities: origins and scope. Disponível em <[http://cisdl.org/public/docs/news/brief\\_common.pdf](http://cisdl.org/public/docs/news/brief_common.pdf)> Acesso 15.07.2014

<sup>11</sup> A CISDL legal brief. The principle of common but differentiated responsibilities: origins and scope. Disponível em <[http://cisdl.org/public/docs/news/brief\\_common.pdf](http://cisdl.org/public/docs/news/brief_common.pdf)> Acesso 15.07.2014. No original: “States have common responsibilities to protect the environment and promote sustainable development, but due to different social, economic, and ecological situations, countries must shoulder different responsibilities.”

nacionais, sejam elas econômicas, sociais e ambientais, e que os esforços de cada um deles se complementam<sup>12</sup>.

A Declaração do Rio de 1992 em seu Princípio 7<sup>13</sup> também prevê forma de tratamento diferenciado entre os países, em desenvolvimento e desenvolvidos, visando o fortalecimento de regimes ambientais internacionais aos quais eles estão inseridos.

Diante do exposto, o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada foi uma alternativa encontrada pelos Estados para que houvesse maior número de participação nos regimes ambientais internacionais e, com isso, os problemas globais envolvendo interesses comuns pudessem ser resolvidos por todos, levando-se em consideração a capacidade técnica e financeira dos países.

## 2. REGIMES AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

As mudanças globais trouxeram inovações também na elaboração de normas internacionais. No que se refere aos problemas ambientais mundiais, há muitos regimes internacionais que são compostos por convenções, protocolos, anexos. O fator tempo e a natureza flexível desses documentos internacionais acompanham o dinamismo das mudanças que ocorrem no conhecimento científico e nas rápidas alterações das atividades humanas que causam significativo impacto ambiental. Nesse sentido,

“Todo o processo evolutivo mostra a necessidade de negociar, a fim de resolver os problemas ao invés de adotar regras rígidas, entendendo que alguns princípios e regras fundamentais devem ser definidas por meio da determinação de metas e criando um adequado quadro de ação”<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Policy brief and proposals: common but differentiated responsibilities. International movement ATD fourth world. Disponível em <file:///C:/Users/cliente/Downloads/1111\_920\_cbdr%20paper%20for%20OWG%20112113%20(1).pdf> Acesso 15.07.2014

<sup>13</sup> Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam. In: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> Acesso 15.07.2014

<sup>14</sup> KISS, Alexandre. The implications of global change for the international legal system. In: Environmental change and international law: new challenges and dimensions. Edited by Edith Brown Weiss. Tokyo: The United Nations University, 1992, p. 315-339, p.324-325. No original: “The whole evolutionary process shows the need to negotiate in order to solve problems, rather than to adopt strict rules, understanding that some fundamental principles and rules are to be defined by determining the goals and creating an adequate framework for action.”

Dessa forma, os regimes ambientais internacionais, com seus procedimentos de conformidade<sup>15</sup> e não-conformidade<sup>16</sup>, com a criação de Fundos para financiar projetos em Países-Partes capazes de implementar obrigações assumidas em convenções-quadro, colocam em prática o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada que está previsto em documentos internacionais de natureza jurídica *soft-law*, sem força vinculante.

O direito internacional clássico fundamenta-se numa sociedade internacional composta por Estados soberanos “que tem supremo poder sobre seus respectivos territórios e que elaboram regras aplicáveis às suas próprias relações”. Contudo, esse conceito absoluto de soberania foi sendo revisto com as mudanças globais e a conscientização de que há interesses comuns da humanidade que se sobrepõem aos interesses individuais dos Estados<sup>17</sup>.

O princípio da cooperação também é outro fator que limita o poder absoluto dos Estados amparados pela soberania. As mudanças globais exigem que a busca por soluções aos problemas que afetam nosso planeta ocorra fundamentada naquele princípio, ou seja, todos os Estados atuando sob o mesmo objetivo da preservação do meio ambiente<sup>18</sup>.

Cesare Romano, ao falar dos regimes internacionais, ressalta que assim como os tratados, eles estabelecem uma moldura (*framework*) jurídica específica visando coordenar ações internacionais voltadas a problemas específicos. Por outro lado, como organizações internacionais eles estabelecem um mecanismo permanente com o objetivo de adequar aquela moldura às novas necessidades e novos desafios enfrentados pela comunidade internacional.

<sup>15</sup> Há vários mecanismos e procedimentos que são nomeados de forma diferente: no Protocolo de Montreal ele é chamado de “non-compliance procedure”; no Protocolo de Kioto “procedures and mechanisms on compliance”. LOIBL, Gerhard. Compliance procedures and mechanisms. In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. *Research handbook on international environmental law*. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 426-449, p. 429

<sup>16</sup> O procedimento de não conformidade é um fenômeno relativamente recente, data do final da década de 1980. Ele se desenvolveu principalmente por causa das deficiências da clássica juridicidade internacional em lidar com questões ambientais que são, essencialmente, globais, multilaterais e simétricas, ou seja, todos os Estados são ao mesmo tempo poluidores e poluídos. ROMANO, P. R. Cesare. *The peaceful settlement of international environmental disputes. A pragmatic approach*. International Environmental Law and Policy Series, v. 56. Kluwer Law International: London, 2000, p. 332. Além disso: As medidas típicas de não conformidade visam mais a assistência e a cooperação do que medidas de coerção ou sanção. São essas características que mais definem os procedimentos de não conformidade, que vão além das áreas mais tradicionais de solução de controvérsias, responsabilidade dos Estados ou direito dos tratados. A maioria dos procedimentos de não conformidade permite, ou até mesmo prevêem, assistência técnica, financeira ou assistência baseada no conhecimento. Alguns tratados como o Protocolo de Montreal de 1987 e o Protocolo de Kioto de 1997, prevêem um fundo ou um mecanismo de financiamento para assistir Estados no cumprimento de suas obrigações. SCOTT, Karen N. *Non-compliance procedures and dispute resolution mechanism under international environmental agreements*. In: *International law and dispute settlement. New problems and techniques*. French, Duncan; Saul, Matthew; White, Nigel D. (Ed.). Oxford and Portland, Oregon, 2010, p. 245

<sup>17</sup> KISS, Alexandre. Ob. cit., p.331-332. No original: “that had supreme power over their respective territories and that created legal rules applicable to their relations only by their free will.”

<sup>18</sup> Idem, p.333

Em razão de sua extraordinária adaptação e por sua habilidade em estabelecer a paz com o avanço científico, os regimes internacionais têm sido utilizados como instrumentos adequados na abordagem dos problemas ambientais. O que faz o estudo dos regimes internacionais serem relevantes para esse estudo, segundo Cesare Romano, é que eles combinam a elaboração de leis, a aplicação delas e a solução de controvérsias dentro do mesmo instituto. E isso explica o motivo pelo qual o procedimento de não conformidade desenvolve-se dentro da moldura dos regimes internacionais<sup>19</sup>.

Regimes internacionais têm vantagens sobre os mecanismos de solução de controvérsias porque eles não estão limitados à rigidez da lei. Assim, as características particulares do fenômeno normativo dos regimes internacionais ajudam a explicar o alto nível de cumprimento e o baixo nível de controvérsias. Isso porque as regras estão estabelecidas dentro daqueles regimes e todas as Partes buscam sua estabilidade protegendo-os contra incidentes ou ameaças de modificações por conflitos entre elas<sup>20</sup>.

O que difere os MEAs dos demais acordos internacionais é a variedade de mecanismos desenvolvidos pelos acordos ambientais internacionais para induzir o cumprimento e assistência<sup>21</sup> às partes para que executem suas obrigações previstas naqueles documentos<sup>22</sup>.

Se um Estado viola suas obrigações previstas em tratados internacionais, os meios tradicionais de diplomacia e os métodos legais de negociação, investigação, mediação, conciliação, arbitragem e solução de controvérsias são invocados. Contudo, quando se trata de MEAs aqueles métodos não são muito efetivos<sup>23</sup>.

A comunidade internacional e os países em desenvolvimento, em particular, estão se preocupando cada vez mais com a responsabilidade de implantar e executar todos os MEAs dos quais eles são Partes. Isso tem feito com que a comunidade internacional mude seu foco não apenas para a criação de novos instrumentos mas, também, para a implementação das políticas e normas internacionais existentes. Com isso a tarefa da comunidade internacional está em aconselhar e garantir a implementação das normas e princípios

<sup>19</sup> ROMANO, P. R. Cesare. Ob. cit., p.86

<sup>20</sup> ROMANO, P. R. Cesare. Ob. cit., p.88

<sup>21</sup> Assistência ao cumprimento ("compliance assistance") consiste na transferência de recursos financeiros para que os Estados possam cumprir com suas obrigações, ou seja, para que elas possam cobrir o custos da implementação de um acordo. Essa é a característica comum a muitos dos mais modernos MEAs. (MATZ, Nele. Financial and other incentives for complying with MEA obligations. In: ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia. Edited by: Ulrich Beyerlin; Peter-Tobias Stoll & Rudiger Wolfrum. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006, p. 301-318, p. 307)

<sup>22</sup> Idem, p. 301

<sup>23</sup> Idem, p. 305

previstos nos acordos internacionais bem como monitorar e adotar conformidades compatíveis com eles<sup>24</sup>.

Os MEAs prevêem mecanismos de controle de conformidade (“mechanisms of compliance control”) que se baseiam no princípio da cooperação e da parceria, muito mais do que sobre a idéia de confrontação. Esses mecanismos, segundo Ulrich Beyerlin, são distintos dos meios tradicionais de forçar o cumprimento de obrigações previstas nos MEAs, “tais como sanções, represálias ou procedimentos de solução de controvérsias judiciais que até agora têm se mostrado bastante ineficaz na prática dos tratados internacionais<sup>25</sup>.”

A razão para essa mudança reside no fato dos Estados demonstrarem disposição de cumprir os acordos mas, às vezes, se vêem impossibilitados por não possuírem condições financeiras para tal. E entendeu-se que, somente por esse motivo, esses Estados não seriam merecedores de sanções. Contudo, ainda que alguns países não estejam dispostos a cumprir suas obrigações, as sanções podem ter o efeito de forçá-los a sair do sistema, e isso enfraqueceria os esforços dos Estados de buscar objetivos que são de interesse comum e global<sup>26</sup>.

O princípio da CRBD tem sua efetiva aplicabilidade quando inserida nos regimes ambientais e sua maior efetividade dá-se quando os países recorrem à ajuda financeira e técnica dos fundos criados pelos acordos internacionais. A dinâmica dos regimes ambientais é complexa quanto à sua estrutura e à sua operacionalização, mas têm eles se mostrado, até o momento, a melhor forma de assegurar a maior participação dos países na busca para a solução dos problemas ambientais globais.

### 3. PREVISÃO DO PRINCÍPIO CRBD NOS REGIMES AMBIENTAIS

Com o movimento por uma nova ordem econômica mundial (“*new international economic order*” – NIEO), os países em desenvolvimento tentaram estabelecer uma igualdade entre os Estados na criação de novas regras que poderiam permiti-los ter maiores benefícios com o sistema internacional econômico. Contudo, a crise financeira mundial surgida em 1982, o colapso

<sup>24</sup> MREMA, Elizabeth Maruma. Cross-cutting issues related to ensuring compliance with MEAs. In: ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia. Edited by: Ulrich Beyerlin; Peter-Tobias Stoll & Rudiger Wolfrum. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006, p. 201-227, p. 203

<sup>25</sup> BEYERLIN, Ulrich. Preface. In: ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia. Edited by: Ulrich Beyerlin; Peter-Tobias Stoll & Rudiger Wolfrum. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006. No original: “such as sanctions, reprisals or authoritative judicial dispute settlement procedures, which so far have proved to be rather ineffective in international treaty practice.”

<sup>26</sup> MATZ, Nele. Ob. cit., p. 305-306

do regime socialista e a mudança das economias controladas por Estados do *laissez-faire* no final da década de 1980 marcaram o começo do declínio do movimento NIEO<sup>27</sup>.

Entretanto, a internacionalização e, em parte, a globalização das preocupações ambientais, juntos com a contínua integração dos países em desenvolvimento na economia mundial, têm conduzido a uma mudança na política de elaboração ambiental internacional que busca novos caminhos para garantir a participação de todos os países nos acordos ambientais internacionais<sup>28</sup>.

Interessante a abordagem de Ulrich Beyerlin e Thilo Marauhn de que “Enquanto o mundo de fato consiste em estados desiguais, a igualdade formal deve ser complementada pela igualdade substantiva como um elemento constitutivo da justiça internacional”. E para que os resultados do processo de tomada de decisões entre os Estados sejam justos, os Estados desiguais devem ser tratados desigualmente. Nesse sentido, o CBDR pode ser visto como um reflexo da solidariedade na área do direito internacional<sup>29</sup>.

Atualmente, todos os países se defrontam com grandes desafios internacionais e, juntos, devem buscar medidas para resolvê-los. Porém, a contribuição histórica dos países industrializados na degradação do meio ambiente global é maior do que a dos países em desenvolvimento. Justo, portanto, que os primeiros devam carregar a maior parte da carga dos remédios efetivos para solucionar os desafios ambientais globais. E isso inclui a responsabilidade de fornecer suporte financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento, principalmente para fins de assistência ao cumprimento das obrigações por estes assumidas. Com isso a CBDR chama os países industrializados para buscar uma estratégia de tratamento diferenciado para o benefício dos países em desenvolvimento<sup>30</sup>.

### 3.1 CONVENÇÃO DE VIENA PARA A PROTEÇÃO DA CAMADA DE OZÔNIO E O PROTOCOLO DE MONTREAL<sup>31</sup>

A Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal de 1987<sup>32</sup> sobre Substâncias que Destroem a Camada de

<sup>27</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 62. Ver também: CULLET, Philippe. Common but differentiated responsibilities. In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Research handbook on international environmental law. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 161-181, p. 162

<sup>28</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 62

<sup>29</sup> Idem, p. 63. No original: “As long as the world de facto consists of unequal states, formal equality must be complemented by substantive equality as a constitutive element of international justice.”

<sup>30</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 63-64.

<sup>31</sup> O Brasil ratificou a Convenção e o Protocolo, entrando em vigor através do Decreto n. 99.280/90. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99280.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99280.htm) Acesso 15.07.2014

<sup>32</sup> Depois da entrada em vigor do Protocolo de Montreal, houve ajustes e/ou emendas em várias

Ozônio foram, talvez, os primeiros MEAs a perseguir a estratégia da CBDR. Eles impõem que todas as Partes tenham obrigações substâncias ambientais mas permitem que países em desenvolvimento com um consumo anual de substâncias controladas pelo Protocolo de menos de 0,3 Kilogramas per capita que posterguem por 10 anos o cumprimento com suas obrigações de reduzir ou congelar o consumo e produção dessas substâncias controladas. Esta “differential norm” que, unilateralmente, beneficia os países em desenvolvimento que são partes do Protocolo, vem acompanhada da obrigação dos países industrializados, sob o art. 10 do Protocolo de Montreal, a criar mecanismos de financiamento, incluindo o Fundo Multilateral, que prevê cooperação técnica e financeira. Essa fórmula criada pelo Protocolo de Montreal incentiva os países em desenvolvimento a se juntarem ao regime<sup>33</sup>.

O Fundo Multilateral, que foi estabelecido na 2ª Reunião das Partes do Protocolo de Montreal (Londres, 1990)<sup>34</sup> e criado em 1991, ele tem como objetivo ajudar os países em desenvolvimento a cumprir seus compromissos previstos naquele Protocolo. Desde sua criação esse Fundo já aprovou vários projetos, tais como a assistência técnica, treinamento e capacitação no valor superior a 3 bilhões de dólares. Em 12 de maio de 2014 as contribuições feitas ao Fundo Multilateral por 45 países alcançou mais de 3 bilhões de dólares<sup>35</sup>.

Claramente o Protocolo de Montreal diferenciou os países industrializados (“non-Article 5 parties”) e países em desenvolvimento (“Article 5 parties”). Nesse sentido, aqueles devem tomar medidas de controle de algumas substâncias que degradam a camada de ozônio, enquanto estes têm um período de graça que lhes permite usar tais substâncias (“Ozone-Depleting Substances”- ODS) antes de tomarem seus respectivos

---

ocasiões. No MOP2, em Londres (1990) as Partes adicionaram dois novos Anexos incluindo novas substâncias controladas. Além disso, acordaram sobre o estabelecimento de um Fundo Multilateral. No MOP 4, em Copenhague (1992) as Partes, além de incluírem controle de outras substâncias que degradam a camada de ozônio, dispuseram sobre o procedimento de não-cumprimento e estabeleceram uma Comissão de Implementação para tratar dos casos de não-cumprimento pelas Partes e recomendar formas e meios para garantir completo cumprimento. No MOP 9, ocorrido em Montreal (1997) não houve acréscimo de novas substâncias mas foi estabelecido um controle sobre o comércio dos ODSs e procedimento de licença. Assim, a Parte incapaz de eliminar a produção de uma substância para consumo doméstico, deve proibir sua exportação para outros Estados-Partes. Em janeiro de 2000 cada Parte tinha estabelecido e implementado um sistema para licença de importação e exportação de novas, usadas e recicladas substâncias controladas previstas nos Anexos. No MOP 19, as Partes decidiram ajustar seus compromissos, estabelecendo novas porcentagens de redução de produção de consumo de substâncias que degradam a camada de ozônio, diferenciando países industrializados (“non-Article 5) dos países em desenvolvimento (“Article 5”). (BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 156-157)

<sup>33</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 67

<sup>34</sup> United Nations Environment Programme. Ozone secretariat. Amendments. Disponível em <[http://ozone.unep.org/new\\_site/en/Treaties/treaties\\_decisions-hb.php?dec\\_id\\_anx\\_auto=780](http://ozone.unep.org/new_site/en/Treaties/treaties_decisions-hb.php?dec_id_anx_auto=780)> Acesso 16.07.2014

<sup>35</sup> Multilateral Fund for the implementation of the Montreal Protocol. Disponível em <<http://www.multilateralfund.org/default.aspx>> Acesso 15.07.2014

compromissos. Sendo assim, “o Protocolo de Montreal foi um precursor da responsabilidade comum mas diferenciada”<sup>36</sup>.

Como visto, a distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, o tratamento diferenciado quanto ao cumprimento de obrigações previstas no MEA e a assistência técnica e financeira àqueles que não possuem recursos suficientes para implementar medidas capazes de mitigar impactos ambientais são o retrato prático do princípio da CBDR.

### 3.2 CONVENÇÃO SOBRE MUDANÇA DO CLIMA E O PROTOCOLO DE KIOTO<sup>37</sup>

A “*United Nations Framework Convention on Climate Change*” (UNFCCC), de 1992 e o Protocolo de Kioto de 1997 também expressamente se referem a CBDR<sup>38</sup>. Esses dois documentos internacionais talvez sejam o maior exemplo de um instrumento que faz uso do princípio da CBDR na forma de construção de um programa de obrigações ambientais assimétricas, pois consiste exclusivamente em “*differential norms*”. O art. 4º da UNFCCC impõe aos países desenvolvidos obrigações ambientais substantivas visando a redução de suas emissões de gases de efeito estufa dentro de limites de tempo fixados, enquanto os países em desenvolvimento somente devem cumprir com obrigações procedimentais, tal como informações. Além disso, os países industrializados têm o compromisso de transferir recursos financeiros e tecnologia para os países em desenvolvimento para que eles sejam capazes de cumprir com seus deveres procedimentais<sup>39</sup>.

Mencionado dispositivo da UNFCCC estabelece assim, de forma clara, um sistema de compromissos diferenciados impostos aos países desenvolvidos de um lado e aos países em desenvolvimento de outro. Os países

<sup>36</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 156. No original: “the Montreal Protocol was a forerunner of ‘common but differentiated responsibilities’”

<sup>37</sup> O Brasil ratificou a Convenção sobre Mudança do Clima, entrando em vigor através do Decreto n. 2.652/98. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm)> Acesso 15.07.2014

<sup>38</sup> Art. 3(1) da UNFCCC: Em suas ações para alcançar o objetivo desta Convenção e implementar suas disposições, as Partes devem orientar-se, inter alia, pelo seguinte: 1. As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos. Disponível em <[http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao\\_clima.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf)> Acesso 15.07.2014. Art. 10 do Protocolo de Kioto: “Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, sem a introdução de qualquer novo compromisso para as Partes não incluídas no Anexo I, mas reafirmando os compromissos existentes no Artigo 4, parágrafo 1, da Convenção, e continuando a fazer avançar a implementação desses compromissos a fim de atingir o desenvolvimento sustentável, levando em conta o Artigo 4, parágrafos 3, 5 e 7, da Convenção, devem (...)” Disponível em <[http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmlima/pdfs/Protocolo\\_Quito.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmlima/pdfs/Protocolo_Quito.pdf)> Acesso 15.07.2014

<sup>39</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 67-68

desenvolvidos e os países “em processo de transição para uma economia de mercado”, listados no Anexo I da UNFCCC (Anexo I Partes) devem adotar políticas nacionais para mitigar a mudança climática limitando as emissões de “Greenhouse Gas” (GHG), com o objetivo de retornar individual ou conjuntamente aos níveis de 1990 das emissões antrópicas do dióxido de carbono e outros gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal. Por outro lado, os países em desenvolvimento somente têm obrigações procedimentais, o estabelecimento de inventários das emissões antropogênicas; desenvolver e implementar, quando possível, programas nacionais e regionais com medidas para mitigar as mudanças climáticas; manter informações a respeito da implementação<sup>40</sup>.

Na Convenção sobre Mudanças Climáticas os mecanismos de financiamento são implementados, particularmente, pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (“*Global Environmental Facility*” - GEF)<sup>41</sup>.

Mencionado Fundo foi criado em outubro de 1991 com um programa piloto do Banco Mundial para ajudar na proteção do meio ambiente global e promover o desenvolvimento ambiental sustentável. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Ambiente e o Banco Mundial foram os três parceiros iniciais de aplicação de projetos do GEF. Em 1994 esse Fundo foi reestruturado desligando-se do sistema do Banco Mundial para se tornar uma instituição independente, com estrutura própria, reforçada com a participação dos países em desenvolvimento no processo de tomada de decisões e com a implementação dos projetos. Desde 1994, no entanto, o Banco Mundial tem servido como Curador do Fundo Fiduciário GEF e presta serviços administrativos. Como parte da reestruturação, o GEF é responsável pelo mecanismo financeiro da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Em parceria com o Protocolo de Montreal, da Convenção de Viena sobre as Substâncias que empobrecem a Camada de Ozônio, o GEF financiou projetos que permitem a Federação da Rússia e nações da Europa Oriental e Ásia Central eliminar progressivamente o uso de produtos químicos que destroem a camada de ozônio. O GEF desde 1991 já concedeu cerca de 12 bilhões de dólares em

<sup>40</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 159-160

<sup>41</sup> O GEF serve como mecanismo financeiro a 4 MEAs: Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção sobre Mudança Climática; Convenção de Combate à Desertificação e; Convenção sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, além de colaborar com outros acordos ambientais. Nesse sentido ver: ULFSTEIN, Geir. International framework for environmental decision-making. In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Research handbook on international environmental law. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 26-47, p. 42

subsídios e 58 bilhões de dólares para financiamento de 3.690 projetos em 165 países em desenvolvimento<sup>42</sup>.

Em 1997 foi apresentado o Protocolo de Kioto, que entrou em vigor em 2005<sup>43</sup>, embora tenha previsto compromissos para os países industrializados de reduzirem suas emissões de GHG em quantidades específicas dentro de um período de tempo determinado, ou seja, de 2008-2012, “o Protocolo de Kioto cumpre sua função de implementação na melhor forma imperfeita” Questões como a especificação dos mecanismos flexíveis previstos, o estabelecimento de procedimento de não-cumprimento, detalhes dos financiamentos e transferências para os países em desenvolvimento foram deixados para serem resolvidos nas tomadas de decisões das Conferências das Partes (COPs), na UNFCCC e no Protocolo de Kioto, respectivamente<sup>44</sup>.

Assim como a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal, a Convenção sobre Mudança Climática e o Protocolo de Kioto também prevêm formas e mecanismos capazes de pôr em prática o princípio da responsabilidade comum mas diferenciada.

## CONCLUSÃO

Uma das maiores mudanças de paradigma do Direito Internacional clássico para o Direito Ambiental Internacional foi o reconhecimento de que a soberania dos Estados não é absoluta, que as tomadas de decisões no âmbito interno podem acarretar conseqüências, positivas ou negativas, no âmbito internacional. Além disso, a criação dos regimes ambientais e suas dinâmicas constituíram outra inovação considerável, já que permitem a constante renegociação dos acordos, a previsão de procedimentos capazes de monitorar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados e a busca da cooperação de todos para a solução dos graves problemas ambientais globais.

Inserido nessa dinâmica está a efetiva aplicação do princípio da responsabilidade comum mas diferenciada, o tratamento distinto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não apenas quanto ao cumprimento das obrigações previstas e acordadas mas, principalmente, com a criação de

<sup>42</sup> Global Environment Facility. Investing in our planet. What is the GEF. Disponível em <<http://www.thegef.org/gef/whatisgef>> Acesso 15.07.2014

<sup>43</sup> O art. 25 do Protocolo dispõe que, para sua entrada em vigor, faz-se necessário que, ao menos 55 Partes do Anexo I da UNFCCC, contabilizando 55% do total das emissões de CO<sub>2</sub> do Anexo I em 1990, devem ratificá-la e com a ausência dos EUA a vigência do Protocolo de Kioto não era esperada dentro de um período curto. Em novembro de 2004 a Rússia ratificou o Protocolo e, assim, ele entrou em vigor em 2005. Até a data da publicação desta obra eram 192 Partes que ratificaram o Protocolo de Kioto e os EUA continuavam recusando a participar. (BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. Ob. cit., p. 160-161)

<sup>44</sup> Idem, p. 147. No original: “the Kioto Protocol fulfils its implementing function at best imperfectly.”

fundos financeiros voltados para dar assistência àqueles Estados que não possuem conhecimento técnico ou capacidade financeira para se adequarem àquelas obrigações previstas nos regimes aos quais estão inseridos.

O princípio da responsabilidade comum mas diferenciada, idealizada pela Declaração de Estocolmo de 1972 e pela Declaração do Rio de 1992, tem sua efetividade prática dentro da dinâmica dos regimes ambientais. Foi a forma encontrada para fortalecê-los e permitir que o maior número de Estados os integre a fim de que os problemas ambientais globais sejam encarados e solucionados por todos eles, considerando o contributo para o surgimento de tais problemas, bem como a capacidade técnica e financeira de cada um deles para enfrentá-los.

E a criação de fundos com o objetivo de financiar países em desenvolvimento para que possam cumprir as obrigações assumidas nos documentos internacionais foi a fórmula encontrada para se dar uma conceituação prática àquele princípio.

## REFERÊNCIAS

- A CISDL legal brief. The principle of common but differentiated responsibilities: origins and scope. Disponível em <[http://cisdl.org/public/docs/news/brief\\_common.pdf](http://cisdl.org/public/docs/news/brief_common.pdf)> Acesso 15.07.2014
- BEYERLIN, Ulrich. Preface. In: ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia. Edited by: Ulrich Beyerlin; Peter-Tobias Stoll & Rudiger Wolfrum. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006
- BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. International environmental law. United Kingdom by Hart Publishing Ltda, Oxford, 2011
- BRUNNÉE, Jutta. Enforcement mechanisms in international law and international environmental law. In: ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia. Edited by: Ulrich Beyerlin; Peter-Tobias Stoll & Rudiger Wolfrum. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006, p. 1-23
- CHAZOURNES, Laurence Boisson de. Technical and Financial Assistance and compliance: the interplay. In: ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia. Edited by: Ulrich Beyerlin; Peter-Tobias Stoll & Rudiger Wolfrum. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006, p. 273-300
- CULLET, Philippe. Common but differentiated responsibilities. In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Research

- handbook on international environmental law. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 161-181
- KISS, Alexandre. The implications of global change for the international legal system. In: Environmental change and international law: new challenges and dimensions. Edited by Edith Brown Weiss. Tokyo: The United Nations University, 1992, p. 315-339
- LOIBL, Gerhard. Compliance procedures and mechanisms. In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Research handbook on international environmental law. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 426-449
- MATZ, Nele. Financial and other incentives for complying with MEA obligations. In: ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia. Edited by: Ulrich Beyerlin; Peter-Tobias Stoll & Rudiger Wolfrum. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006, p. 301-318
- MREMA, Elizabeth Maruma. Cross-cutting issues related to ensuring compliance with MEAs. In: ensuring compliance with multilateral environmental agreements. A dialogue between practitioners and academia. Edited by: Ulrich Beyerlin; Peter-Tobias Stoll & Rudiger Wolfrum. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006, p. 201-227
- Policy brief and proposals: common but differentiated responsibilities. International movement ATD fourth world. Disponível em <file:///C:/Users/cliente/Downloads/1111\_920\_cbdtr%20paper%20for%20OWG%20112113%20(1).pdf> Acesso 15.07.2014
- ROMANO, P. R. Cesare. The peaceful settlement of international environmental disputes. A pragmatic approach. (International Environmental Law and Policy Series, v. 56). Kluwer Law International: London, 2000
- SCOTT, Karen N. Non-compliance procedures and dispute resolution mechanism under international environmental agreements. In: International law and dispute settlement. New problems and techniques. French, Duncan; Saul, Matthew; White, Nigel D. (Ed.). Oxford and Portland, Oregon, 2010
- ULFSTEIN, Geir. International framework for environmental decision-making. In: FITZMAURICE, Malgosia; ONG, David M.; MERKOURIS, Panos. Research handbook on international environmental law. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 26-47



# A MEDIAÇÃO COMO ESTRATEGIA UTILIZADA PELA MAGISTRATURA NA GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

ANA PAULA PASSARELLI<sup>1</sup>  
ADRIANA MACHADO YAGHSISIAN<sup>2</sup>  
GILBERTO PASSOS DE FREITAS<sup>3</sup>  
SIMONE ALVES CARDOSO<sup>4</sup>

**Resumo:** Diante da ineficiência e insuficiência de meios tradicionais para a resolução de conflitos socioambientais, como a via administrativa e judicial, percebe-se que há algumas décadas intensificou-se a adoção de meios alternativos para resolução dessas controvérsias, enfocando soluções consensuais e pacificadoras. Cada vez mais se tem buscado encontrar outros meios para solução desses conflitos, tais como a negociação, a conciliação, a arbitragem e a mediação. Nesse contexto, o trabalho abordará algumas noções importantes acerca da mediação, como estratégia dispare da tradicional forma de resolução de conflitos e sua aplicação nos conflitos socioambientais, de modo a dar efetividade à Resolução 125/10, do CNJ, que institui a Política Pública de tratamento adequado de Conflitos, destacando entre seus

<sup>1</sup> Graduada em Psicologia pela Universidade Católica de Santos (2007); Pós-graduada em Psicoterapia Breve Operacionalizada pela Universidade Paulista, coordenado pelo professor Ryad Simon (2010); e, atualmente, graduanda em Direito pela Universidade Católica de Santos.

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Integra o grupo de pesquisa em Energia e Meio Ambiente, da Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos. Conciliadora e Mediadora pela EPM/SP, com atividade no anexo do Juizado Especial Civil da Unisantos. Atualmente é professora do curso de Direito da Universidade Católica de Santos e instrutora do Curso de Extensão, de Capacitação de Conciliadores e Mediadores da Unisantos certificada pelo TJ/SP.

<sup>3</sup> Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). É desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Coordenador do Grupo de Mediação e Resolução de Conflitos Socioambientais e Urbanísticos da Escola Paulista da Magistratura, Membro Consultor da Comissão Nacional do Direito Ambiental, do Conselho Federal da OAB e professor do programa de pós-graduação mestrado e doutorado da Universidade Católica de Santos

<sup>4</sup> Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Professora de direito civil e mediação na graduação da Faculdade de Direito da Unisantos. Coordenadora do Juizado Especial Civil da Universidade Católica de Santos e Curso de Mediação da Unisantos. Integra o grupo de pesquisa em Energia e Meio Ambiente, da Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos. Conciliadora e mediadora pela EPM/SP.

princípios informadores a qualidade dos serviços como garantia de acesso à ordem jurídica justa, permitindo uma gestão sustentável desses conflitos por parte do Poder Judiciário.

**Palavras-Chaves:** Conflitos Socioambientais; Gestão; Mediação.

**Abstract:** Facing the inefficiency and the insufficiency of the traditional ways to solve social environmental conflicts, such as the view administrative and legal it may be observed that for some decades the adoption of alternative ways to solve those controversies was intensified, by focusing the consensual pacifying solutions. Other ways to solve those conflicts have been increasingly sought, such as negotiation, conciliation, arbitration and mediation. In this context, the paper will approach important notions about mediation, as a different strategy from traditional way of solving conflicts its use in social environmental conflicts, in order to offer effectivity to the Resolution n. 125/10, from CNJ, which introduces the Public Policy of a adequate approach of conflicts highlighting, among its informing principles, quality services as a guarantee to the access just legal, thus allowing for a sustainable management of those conflicts for the part of Judicial Power.

**Keywords:** Social Environmental Conflicts; Management; Mediation.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo trata do desafio da Magistratura na gestão dos conflitos socioambientais, analisando a mediação como instrumento de efetividade dessa gestão.

Há muito tempo o sentimento de insatisfação pública se faz presente diante da atuação do Poder Público. A mencionada insatisfação também atinge a prestação jurisdicional, pois o Judiciário está sobrecarregado e, além disso, não parece ser o meio mais justo e eficiente devido à morosidade, à desatualização da legislação que deve ser aplicada, assim como as elevadas custas e despesas processuais que as partes têm de enfrentar.

Nesse contexto, o trabalho é desenvolvido objetivando a demonstração da possibilidade de minimizar as deficiências existentes na administração da Justiça pelo Poder Judiciário, oferecendo um mecanismo mais célere, eficiente e moderno, de modo a facilitar e aproximar as partes envolvidas, para que encontrem, de maneira consensual, um resultado satisfatório, que será construído ao longo do processo de mediação.

A disseminação da mediação como forma alternativa de resolução de conflitos, que está em consonância com a Reforma do Poder Judiciário externada pela Resolução nº125/10, se justifica como tema importante a ser enfrentado pela comunidade jurídica em geral.

A metodologia empregada no presente trabalho consiste no método de abordagem dialético, posto que estruturada no dinamismo e mudança das relações, além do sistêmico, que enxerga a sociedade e suas partes como um fenômeno organizacional, como um sistema que apresenta um mecanismo próprio e dinâmico de equilíbrio, e, também, hermenêutico, alicerçado que está na certeza de que o contexto é o eixo sobre o qual se explica toda e qualquer comunicação humana.

O presente trabalho, produzido no âmbito do Grupo de Pesquisas em Energia e Meio Ambiente da pós Graduação Mestrado e Doutorado da Universidade Católica de Santos, foca, inicialmente, a existência de conflitos, perpassando para a abordagem do conceito de mediação e de algumas de suas Escolas, além do papel do Mediador.

Por último, realça a importância da utilização da mediação na gestão socioambiental, no âmbito do Poder Judiciário.

## 1. CONFLITO

A maneira de como lidamos com o conflito é um tema importante e delicado, pois muitas vezes ele é fruto de uma má-administração decorrente da compreensão superficial do conflito que está sendo vivenciado, em que se procura solucionar apenas o que está aparente e, dessa forma, não se trabalha o verdadeiro conflito. Para um bom convívio social é necessário que se descubra a queixa real do conflito e como podemos solucioná-lo da maneira mais adequada.

Ao surgir o conflito há uma verdadeira disputa entre as partes, que enxergam a divergência de maneira negativa, o que, por sua vez, provoca a insegurança, o medo de terem de enfrentar o conflito sozinhos. As partes que estão envolvidas no conflito não conseguem enxergar que, através dele, enfrentam uma fase de possíveis transformações, ao contrário, o encaram como sendo uma crise que provoca apenas sentimentos de angústia e sofrimento (SALES, 2007, apud MOREIRA, 2013).

Os estudiosos, acerca do tema, dividem o conflito em duas categorias: conflito real, manifesto ou verdadeiro; e conflito falso ou aparente. É importante fazer sua distinção porque, se não for trabalhado o verdadeiro conflito, este não será de fato solucionado e as partes não sairão satisfeitas ao final do processo (MOREIRA, 2013).

O conflito real é aquele que precisa ser de fato solucionado, é o que motivou a divergência entre as partes. É este que causa sentimento de mal-estar entre os sujeitos do conflito. Devido à dificuldade em externá-lo, este conflito costuma aparecer como problema secundário, enquanto que o conflito falso desponta como se fosse o verdadeiro, embora não o seja.

O conflito falso ou aparente é aquele que tenta se apresentar como o verdadeiro problema, mas ele é apenas um dos efeitos do verdadeiro motivo do conflito. Se somente este for solucionado, o verdadeiro conflito ainda permanecerá e as partes não se sentirão completamente aliviadas e outros embates surgirão, pois o conflito real ainda se fará presente na relação, o que engendra, por vezes, o agravamento da situação.

## 2. MEDIAÇÃO

A mediação é um meio consensual estabelecido como forma de solucionar o conflito que, através da atuação de um terceiro imparcial facilitador, qual seja, o mediador, ajudará através do diálogo os mediados a encontrarem por si mesmos o caminho para a solução mais adequada. Importante dizer que, normalmente, esta técnica vem sendo aplicada extrajudicialmente e apresenta técnicas de aplicação embasadas em princípios próprios (MOREIRA, 2013).

No Direito nacional este instituto teve influência com as Ordenações Filipinas, sendo, através da Carta Constitucional do Império de 1824, regulamentada como forma de conciliação por intermédio de um Juiz de Paz. Contudo, grande importância teve o ano de 1994 com a Reforma do Código de Processo Civil, o qual previu a conciliação prévia, assim como o ano de 1995, com a instauração dos Juizados Especiais (lei 9.099/95) que reconheceu a mediação como um importante mecanismo (BEDÊ, FERENC e RUIZ, 2008).

Nesse contexto, é importante referenciar que a Emenda Constitucional nº 45/2004, que iniciou a implantação da Reforma do Judiciário, acrescentou ao rol de direitos fundamentais o direito à “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da sua tramitação” (inciso LXXVIII, acrescentado ao artigo 5º da Constituição Federal pela mencionada Emenda), demonstrando a relevância que o constituinte atribuiu à celeridade na tramitação processual e servindo de fundamento para uma série de reformas ainda não implementadas. (SOUZA, 2012, p. 43) A Emenda em comento criou, também, o Conselho Nacional de Justiça, órgão que vem desempenhando papel fundamental na profissionalização da gestão no âmbito do Poder Judiciário, como, exemplificativamente, na edição da Resolução n. 125/10, que instituiu a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos, por meio do uso da conciliação e mediação.

Diante desse breve histórico, pode-se perceber que a existência de um intermediário, em geral, mostra-se como uma necessidade crescente na dinâmica das relações sociais, ao lado da complexidade dos conflitos sociais

atuais. Tudo isso faz com que se torne primordial a utilização da mediação. (SOARES, 2008)

De acordo com Sales (2007) apud Moreira (2013), a mediação é um método que poderá ser aplicado em relações humanas continuadas, tanto entre pessoas físicas ou jurídicas.

A mediação, quando comparada a outras formas alternativas de resolução de conflitos, tem recebido uma atenção especial dos especialistas que atuam nessa área. Além disso, tem se mostrado, na prática, a mais poderosa ferramenta dentre os meios alternativos de resolução de disputas. Essa técnica está inserida em diversos Estados, porém é nos Estados Unidos que ela tem crescido e vem sendo utilizada cada vez mais, como em temas relacionados a divórcio, disputas havidas nas comunidades, bem como em relações empresariais, laborais e internacionais (BUSH e FOLGER, 2010).

Segundo Soares (2008), a vida em sociedade exige mais das pessoas, tornando o tempo escasso e as conversas informais empobrecidas, o que gera dificuldades às pessoas para construção de laços sociais e favorece a intolerância. É nesse sentido que a mediação poderá ser um instituto valioso para o (re)estabelecimento dos laços sociais, de modo a construir pontes de diálogos entre os envolvidos, que valoriza conceitos como a colaboração, o diálogo, a democracia, a responsabilidade e a cidadania (p. 67).

Segundo Moreira (2013), a técnica da mediação, de uma forma geral, possibilita que os mediados trabalhem de forma cooperativa e percebam o conflito não de forma individual, mas coletiva e dirigida à sociedade, enxergada numa macro visão (sociedade como um todo) ou micro visão (equipe de trabalho, vizinhos etc.).

## **2.1. ALGUMAS ESCOLAS DA MEDIAÇÃO**

### **2.1.2 Escola de Harvard**

Esta escola também é conhecida como Enfoque Americano de Resolução de Conflitos ou Tradicional/ Linear. Para esses estudiosos a mediação é como se fosse uma negociação assistida por um terceiro. O papel do mediador, terceiro neutro, é o de facilitar a relação entre as partes a fim de que consigam romper barreiras emocionais para poderem chegar a um acordo (SOARES, 2008).

### **2.1.3 Enfoque circular-narrativo**

Essa escola teve como idealizadora Sara Cobb, que parte do princípio segundo o qual a comunicação é inevitável ao processo. Esta comunicação não se restringe apenas à fala, mas engloba também os gestos, a escrita, a entonação de voz etc. Isso se dá porque não há como não haver comunicação a partir

do momento em que duas pessoas entram em contato. O conflito tem que ser entendido como um resultado de uma causalidade circular, ou seja, não pode ser compreendido como sendo um resultado provocado por uma única causa, pelo contrário, a causalidade aqui se retroalimenta (SOARES, 2008).

#### **2.1.4 Mediação transformadora e seu enfoque transformador nas relações**

A mediação transformadora tem como foco primordial a revalorização e o reconhecimento mútuo dos envolvidos. Essas duas palavras, revalorização e reconhecimento, têm extrema importância segundo a teoria dos estudiosos Bush e Folger (2010), e este é o enfoque sugerido na obra “La Promessa de Mediación”. Na obra, os autores pretenderam demonstrar que o conflito deve ser enfrentado através de um novo enfoque que se baseia no reconhecimento e na revalorização, ao contrário do que vem sendo praticado nos Estados Unidos, assim como em outros lugares.

Será por intermédio da revalorização, no sentido de trazer autoconfiança, fortalecimento, estímulo e do reconhecimento, que os autores sustentam ser a mediação um caminho não apenas possível para viabilizar acordos ou melhorar relações humanas. Mas, mais do que isso, ela poderá ser capaz de transformar nossas vidas, pois inspirará tanto um sentido de maior vivacidade a respeito de sua própria capacidade pessoal (revalorização/ autodeterminação), como uma maior abertura e maior aceitação da pessoa colocada no lado oposto da mesa (reconhecimento).

A escolha entre um enfoque baseado apenas na satisfação ou na transformação estará marcada pela decisão: ou continuamos sendo uma sociedade individualista ou seguimos para sermos uma sociedade diferente que sirva como referência para outras. A escolha do enfoque representa uma nova visão referencial de vida, que nos convida a novas possibilidades de consciência e de interações humanas (BUSH e FOLGER, 2010).

### **3. O PAPEL DO MEDIADOR**

O mediador terá, inicialmente, o objetivo de fazer com que as partes confiem nele e que tenham por ele respeito, mas para tanto deverá deixar claro aos mediados os princípios que regem a mediação e que seu papel é de um terceiro imparcial que atuará de modo a facilitar o diálogo entre as partes a fim de se concretizarem os objetivos da mediação, assim como deverá esclarecer que todo procedimento estará protegido pelo sigilo. É responsável por transformar o ambiente antes hostil em cooperativo e igualitário. É nesse sentido que o mediador transforma-se em pacificador social, sendo este um dos principais objetivos da mediação. Deverá ser capaz de demonstrar que

será através do bom diálogo que ambas as partes poderão chegar a resultados satisfatórios e que também agindo dessa forma haverá ganhos mútuos, ou seja, todos ganham (MOREIRA, 2013).

Insta dizer que, independente da técnica adotada, o mediador sempre terá que desenvolver a mediação dentro de limites legais, éticos e principiológicos, de sorte a assegurar a formação de um vínculo, sem exclusão de qualquer das partes, o estímulo ao protagonismo, e facilitação do reconhecimento do co-protagonismo (SOARES, 2008).

#### 4. GESTÃO E CONFLITO AMBIENTAL

A Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº. 6.938/81, traz objetivos, diretrizes e princípios a serem seguidos no que diz respeito ao uso, controle, proteção e conservação do meio ambiente. A referida Política também prevê medidas a serem tomadas pelo Poder Público, que visem à preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, assim como o equilíbrio do sistema ecológico. São através desses instrumentos protetores que a gestão ambiental se sustenta, além de instrumentos jurídicos como a ação popular, ação civil pública e ação penal pública, todos tendo em vista a proteção ambiental (TORRES, 2006).

O meio ambiente, amparado pelo direito ambiental é considerado direito de terceira geração, ou seja, são aqueles direitos metaindividuais, coletivos e difusos, consubstanciados na solidariedade. Estudiosos acerca do tema entendem que esse direito está relacionado com o conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado. E, tem como característica ser um direito de titularidade coletiva, de proteção de toda coletividade (FERREIRA, M., 2010).

As necessidades humanas são ilimitadas, porém os recursos naturais não o são. O exaurimento desses recursos levaria a humanidade à crise, o que conduziria, por sua vez, à paralisação do processo econômico, que consiste na gestão desses recursos, limitados, que estão à disposição do homem, Até mesmo os bens renováveis, se utilizados sem qualquer racionalização, poderão não mais apresentar capacidade de autorregeneração.

O meio ambiente proporciona ao homem a exploração dos recursos naturais que possui, mas ele não poderá retirar mais do meio do que este mesmo conseguir ser capaz de repor. Os recursos naturais são bens limitados, e é nesse sentido que a gestão ambiental ganha destaque. Ela é a resposta para uma atuação empresarial responsável, onde, para proteger o meio ambiente, não é necessário pararmos de nos desenvolver economicamente, através da exploração desses recursos naturais (FILHO, 2004).

Essa nova percepção de desenvolvimento necessita do entendimento de que o homem pode utilizar os recursos do meio ambiente, mas desde que o faça de maneira sustentável, a fim de se proteger a dinâmica dos sistemas naturais, apenas agindo de maneira racional, com a implementação de uma boa gestão ambiental, será possível viabilizar uma boa qualidade de vida às futuras gerações. Esse conceito, de meio ambiente sustentável, tem destaque internacional, sendo adotado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em que enfatiza ser este o caminho para satisfazer as necessidades humanas atuais, sem que prejudique as necessidades das futuras gerações (FERREIRA, M., 2010).

Em linhas gerais, os conflitos ambientais podem ser conceituados como a disputa social, que ocorre quando alguém tem determinada pretensão em fazer uso de certo recurso natural e o outro cria uma barreira, de modo a impedir ou de regulamentar essa conduta. Eles podem ser divididos em dois tipos: a) conflitos de uso, no qual ocorre a disputa entre particulares, ou de particulares com o Poder Público, que têm intuito de fazer uso de certo bem ou recurso do meio ambiente; b) conflitos entre empreendedores, tanto públicos ou privados, que têm como objetivo a exploração dos recursos ambientais com a comunidade, que, por sua vez, visa à preservação ou sua conservação (ERNANDORENA, 2012).

Tais disputas surgem em razão de diversos fatores, dentre os quais: da baixa qualidade de vida, em decorrência de situações de escassez, do acesso injusto aos recursos naturais, assim como da má gestão/ utilização realizada pelo homem. Tais conflitos envolvem tanto o fator socioeconômico como o meio ambiente (SILVA et al, 2010).

O Brasil, em particular, tem sofrido com disputas relacionadas ao uso, acesso e ao aproveitamento desses recursos naturais. Isso se dá devido a alguns fatores, tais como: “gestão dos recursos ambientais limitados, instituições debilitadas, meios escassos, dinâmicas sociais e econômicas cada vez mais complexas, falta de diálogo” (SILVA et al, 2010, p. 667) entre as partes envolvidas nas disputas socioambientais.

Os centros urbanos brasileiros, onde moram muitas pessoas carentes, são marcados pela degradação do meio ambiente. Próximo deste espaço encontramos áreas industriais, altamente poluídas, com lixões, morros com evidente potencialidade de desabamento, algumas vezes perto de rios e córregos poluídos etc. Diante desse quadro, a implementação dos direitos fundamentais, que visam a dignidade da existência humana, têm importante papel que nos conduz para o necessário reconhecimento de outro direito fundamental fundado no mínimo existencial socioambiental. Sem este mínimo existen-

cial não se pode falar em qualidade ambiental, muito menos em vida digna (FERREIRA M., 2010).

Nesse sentido, o investimento em gestão ambiental, de forma a viabilizar a sustentabilidade do meio ambiente, contribuirá para uma vida digna, com qualidade de vida, assim como transformará as relações de uso, acesso e de aproveitamento dos recursos naturais. Para tanto, é importante fazer uso de meios que consigam lidar com o fator tempo e que disponibilizem recursos necessários, a fim de solucionar os conflitos ambientais. E é nesse liame que a mediação encontra espaço para ser aplicada, através da sua capacidade de tentar buscar soluções criativas, adequadas ao caso concreto, por meio do diálogo entre as partes envolvidas, viabilizando, assim, a conversação e melhora do inter-relacionamento das partes (SILVA et al, 2010).

## **5. A VIABILIDADE DA MEDIAÇÃO EM CONFLITO SOCIOAMBIENTAL**

A mediação ambiental já vem sendo aplicada desde 1970, pelos Estados Unidos. Contou, no início, com a iniciativa de um pequeno grupo, e, atualmente, pode-se contar com lei federal que a prevê e estimula seu uso. Apesar de esta técnica favorecer o diálogo e a transparência no procedimento, infelizmente, no Brasil, o uso de tal técnica é eventualmente afastado, em decorrência do princípio da indisponibilidade do meio ambiente, por tratar-se de bem difuso, de uso comum do povo (ERNANDORENA, 2012).

A controvérsia a respeito da viabilidade da autocomposição em conflitos ambientais é ainda grande. A discussão é exaustiva quando se trata de celebrações de ajustamentos de condutas, acordados entre órgãos do Estado e os agentes causadores de acidentes coletivos, a fim de minimizar o dano ambiental. Mesmo ao nos depararmos com julgados que entendem ser possível a realização de concessões sobre o direito material em disputa transindividual, há grande parcela da doutrina discordante, no sentido de somente vislumbrarem tal possibilidade de concessões quando se tratar de condições de cumprimento de obrigações legais, isto é, de discussões a respeito de aspectos acidentais que envolvem a questão principal de direito difuso, já que estão limitados diante de interesse público indisponível (JUNIOR, 2009).

Ao se tratar dessas questões não há a intenção de contestar, afastar fortemente os argumentos jurídicos divergentes, mas sim de se considerar a viabilidade de temas de ordem ambiental na mediação.

Para que se possa fazer uso de técnicas alternativas de resolução de conflitos, em matéria ambiental, em tema que verse sobre direito indisponível, tem-se que ter um limite acerca do tema, qual seja: deverá ser realizada a exi-

gência de haver a devida manutenção do meio ambiente, de modo que ele próprio consiga iniciar o processo de autorregeneração, pois este seria o fator de interesse preponderante acerca de conflitos ambientais.

Importante dizer que o processo de mediação acerca do tema de conflitos ambientais não deve permanecer em torno de qual posição deverá ser aplicada. A discussão deverá ser em torno do interesse de ambas as partes, a fim de submergir nos interesses ocultos de cada um.

Há que se considerar que os bens ambientais, apesar de serem bens difusos, bem da coletividade, indisponível, não possuem somente esta característica, pelo contrário, estes bens possuem alguma disponibilidade ao homem como, por exemplo, a extração da celulose para fabricar papel.

Além disso, todas as disputas que envolvem temas socioambientais têm relação com a gestão ambiental dos recursos naturais, de como o homem usa e se apropria de tais recursos, e, em contrapartida, como o Estado cria normas e administra a utilização e seu aproveitamento (SILVA et al, 2010).

Nesse sentido, seria importante vislumbrar soluções em que todos os envolvidos possam explorar os recursos naturais em longo prazo, de forma a garantir um desenvolvimento contínuo, assim como a tutela de um meio capaz de autorregenerar-se.

Importante ressaltar que, ao fazer uso da mediação, as partes terão alto grau de participação, terão a discussão ampliada acerca do conflito, o que acarretará maior capacidade para absorção de valores e princípios que nortearam na escolha da solução final. Por seu turno, isso auxiliará, no futuro, às partes solucionarem, por si só, disputas informais, ou até mesmo possibilitará que nem sequer se instaure tal disputa.

Além disso, os interesses a serem defendidos durante o processo de mediação serão comuns a todos os envolvidos, até mesmo os das pessoas públicas, pois, uma vez ocorrido o dano ambiental, este afetará, consideravelmente, as características que deverão conter o acordo. Com efeito, este deve observar os interesses individuais de cada parte, e conter, também, determinadas características, tais como: que tenha durabilidade, seja eficaz, justo, estável e adaptável. Acordos que não observem o interesse público poderão acarretar na escassez de recursos naturais, contribuindo para o surgimento de novas disputas, e, conseqüentemente, no desgaste das relações entre as partes envolvidas.

Assim, se pretende sempre a presença do Poder Público durante o processo da mediação, a fim de não permitir que se distorça princípios e normas cogentes integrantes do ordenamento jurídico, garantidoras de um desenvolvimento sustentável do meio ambiente. Portanto, o objetivo perseguido pelas partes deverá ser o mesmo: busca pela preservação da sustentabilidade. E

a retificação por órgãos do Poder Público se faz vital, uma vez que estes não permitirão e flexibilização do interesse público.

À medida que o Poder Público ofereça estímulos para que as disputas sejam solucionadas por meios consensuais, principalmente na área da prevenção, esta conduta servirá como meio para fazer com que as políticas públicas sejam melhor implantadas, assim como as legitimará e ajudará a prevenir futuras disputas, se bem utilizadas.

## CONCLUSÃO

1. A cultura da litigância, geradora de morosidade e ineficiência na prestação jurisdicional, vem sendo fortemente combatida por meio dos processos alternativos de resolução de disputas, instituídos pela Resolução nº 125/10, do Conselho Nacional de Justiça, demandando a necessidade de gestão dos conflitos pelos métodos da mediação e conciliação, na fase pré-processual.

2. Os conflitos socioambientais têm conteúdo policêntrico, com variáveis que podem provocar diversas questões, que poderão não ser antecipadamente vislumbradas no campo abstrato da norma jurídica. Dessarte, os métodos judiciais tradicionais, por vezes, se mostram ineficazes ao lidarem com conflitos socioambientais.

3. A Magistratura, diante desse cenário, enfrenta desafio ímpar na defesa da tutela socioambiental, a exigir uma intensificação da resolução das disputas por meios consensuais, principalmente na área da prevenção, o que, por seu turno, servirá como meio para fazer com que as políticas públicas sejam melhor implantadas, assim como as legitimará e ajudará a prevenir futuras disputas se bem utilizadas.

4. A mediação deve ser utilizada como instrumento de gestão ambiental, pois que possibilita às partes a criação de uma conscientização crítica de seus direitos e deveres, uma vez que os envolvidos são protagonistas de seu processo. Isso, por sua vez, permite incrementar a participação, a informação, a cooperação durante todo o processo de mediação, além de garantir a sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

- BEDÊ, Judith Aparecida de Souza; FERENC, Lissa Cristina Pimentel Nazareth; e RUIZ, Ivan Aparecido. Estudos preliminares sobre mediação. Revista Jurídica: CESUMAR. v. 8, n. 1, p. 163-177, 2008. Disponível a partir do site <<http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/article/view/727/563>>. Acessado em 15 de ago. de 2013.
- BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. La promesa de Mediación: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros. 1ª ed. Buenos Aires: Granica, 2010.
- ERNANDORENA, Paulo Renato. Resoluções de Conflitos ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal. Estudios Sociales. v. 20, n. 40. México, 2012. Disponível a partir do site <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-45572012000200001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572012000200001&lng=es&nrm=iso)>. Acessado em 10 de abr. de 2014.
- FERREIRA, Fernando Martins. A mediação como exercício de cidadania na solução dos conflitos socioambientais: o caso dos produtores rurais situados às margens da microbacia hidrográfica do arroio lajeado da cruz. Apresentada como dissertação de mestrado em Direito, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI. 202 p. Santo Ângelo, 2010. Disponível a partir do site <[http://www.urisan.tche.br/mestradodireito/pdf/2010/Fernando\\_Martins\\_Ferreira.pdf](http://www.urisan.tche.br/mestradodireito/pdf/2010/Fernando_Martins_Ferreira.pdf)>. Acesso em 18 de mar. de 2014.
- FILHO, Jaime E de Oliveira. Gestão ambiental e sustentabilidade: um novo paradigma eco-econômico para as organizações modernas. Domus on line: Ver. Teor. Pol., soc. v. 1, n. 1, p. 92-113, 2004. Disponível a partir do site <[http://www.fbb.br/media/Publica%C3%A7%C3%B5es/Domus%20N%C2%BA1%202004/domus\\_jaime.pdf](http://www.fbb.br/media/Publica%C3%A7%C3%B5es/Domus%20N%C2%BA1%202004/domus_jaime.pdf)>. Acesso em 04 abr. de 2014.
- JUNIOR, Sidney Rosa da Silva. A mediação e o interesse público ambiental. Revista eletrônica de direito processual: periódico semestral da pós-graduação stricto sensu em direito processual da UERJ. Ano 3. Volume III. 284 p. Rio de Janeiro, 2009. Disponível a partir do site <<http://redp.com.br>>. Acesso em 26 de abr. de 2014.
- MOREIRA, Roberta P. Mediação de conflitos no âmbito da defensoria pública. Monografia para obtenção do título de Especialista em Direito Público, Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC. 50 p. Fortaleza, 2013. Disponível a partir do site <<http://bdjur.tjce.jus.br/jspui/bitstream/123456789/617/1/Mono%20Esmec%20Fatima.pdf>>. Acessado em 02 de dez. de 2013.
- NUSDEO, Fábio. Curso de Economia: introdução ao estudo do direito. 4ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, Aurélia Carla Queiroga da et al. A mediação como mecanismo de resolução de conflitos socioambientais. Ciência e internalização: os desafios da pesquisa na UERN. VII Salão de Iniciação Científica da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte, 2010. Disponível em <[http://www.uern.br/sic/sic2010/arquivos/VI\\_SIC.pdf](http://www.uern.br/sic/sic2010/arquivos/VI_SIC.pdf)>. Acessado em 12 de abr. de 2014.

SOARES, Samira I. de Oliveira. A mediação de conflitos na gestão de recursos hídricos no Brasil. Apresentada como Tese de Mestrado em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo – USP. 172 p. São Paulo, 2008. Disponível a partir do site <<http://www.iee.usp.br/biblioteca/producao/2008/Teses/SamiraLasbeck.pdf>>. Acessado em 10 dez. de 2013.

SOUZA, Luciane Moessa. Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial, Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TORRES, Claudia Vechi. A mediação como mecanismo de resolução de conflitos socioambientais. Monografia do Curso de Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental, Universidade de Brasília. Brasília, 2010. Disponível a partir do site <<http://bdm.bce.unb.br/handle/10483/149>>. Acessado em 08 de abr. de 2014.

TRENTIN, Taise Rabelo Dutra, e PIRES, Nara Suzana Stairn. Mediação socioambiental: uma nova alternativa para a gestão ambiental. Revista direito em debate. v. 21, n. 37, 2012. Disponível a partir do site <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/501>>. Acesso em 20 abr. de 2014.





05

## DESLOCADOS POR CONSTRUÇÕES DE BARRAGENS HIDRELÉTRICAS

JOSÉ CARLOS LOUREIRO DA SILVA<sup>1</sup>

MARIA LUIZA MACHADO GRANZIERA<sup>2</sup>

**Resumo:** A construção de barragens visando à instalação de usinas hidroelétricas, em que pesem as vantagens da produção de uma energia limpa e barata, produz por outro lado sérios impactos ambientais e afeta negativamente a vida das pessoas que vivem no local. O conseqüente alagamento da área causa deslocamento compulsório das populações ribeirinhas, que se vêem privadas das suas moradas, das suas fontes de sobrevivência e da sua cultura.

A ausência da efetiva participação da sociedade no processo de implementação desses projetos, a falta de oitiva das pessoas que serão atingidas pelos impactos provenientes das usinas e a ausência de planejamento para reassentar os deslocados constituem fatores responsáveis pelos problemas decorrentes de tais obras.

**Palavras-chave:** Barragens; usinas hidrelétricas; impactos ambientais; deslocamentos.

**Abstract:** The construction of dams aiming to installation of hydroelectric plants, in spite of the advantages of producing clean energy, on the other hand causes serious environmental impacts and affects the lives of local people. The consequent flooding of the area concerned compulsory displacement of coastal populations that are deprived of their habitations, their sources of livelihood and their culture. The absence of effective participation of society in the implementation process of these projects, the lack of hearing of people who will be affected by impacts from power plants and the lack of planning to resettle the displaced are factors responsible for the problems arising from such works.

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Membro dos Grupos de Pesquisa: Energia e Meio Ambiente; Direitos Humanos e Vulnerabilidades; Direito e Biodiversidade; Regimes e Tutelas Constitucionais e Ambientais. Bolsista da CAPES.

<sup>2</sup> Advogada, professora associada do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos. Autora dos livros Direito de Águas – disciplina jurídica das águas doces e Direito Ambiental (Atlas).

**Keywords:** dams; hydroelectric plants; environmental impacts; displacements.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a questão dos impactos causados pela construção das barragens das usinas hidrelétricas, em especial sobre as pessoas que residem no entorno dessas obras.

Consideradas ícones do desenvolvimento por gerarem eletricidade, insumo básico da produção no mundo contemporâneo, as usinas hidroelétricas têm a seu favor o fato de produzirem energia limpa, tendo como matéria-prima a água, recurso renovável. Além disso, são construídas para funcionar durante muito tempo, com baixo custo de manutenção.

Contudo, com base em fatos ocorridos na construção de muitas dessas usinas, verificou-se que tais obras não acarretam somente benefícios. Constatou-se que os impactos ambientais e sociais por elas causados são sérios e irreversíveis.

Não se deve tratar o projeto de uma usina hidrelétrica como uma fato consumado. É necessária uma ampla e prévia discussão com a sociedade e principalmente com aqueles que serão diretamente atingidos pelos impactos decorrentes da obra, para garantir que a usina seja, efetivamente, um fator de desenvolvimento, ao invés de um gerador de graves problemas sociais. Entre os múltiplos temas que permeia essa matéria, este trabalho tem por foco uma breve análise da questão dos deslocados em decorrência da implantação de usinas hidroelétricas.

## 2. MIGRAÇÕES FORÇADAS E OS REFUGIADOS DO DESENVOLVIMENTO

Dentre os vários tipos de migrações classificadas pela doutrina<sup>3</sup>, a denominada migração forçada é a que se refere a movimentos de refugiados e de pessoas deslocadas internamente, bem como aos indivíduos deslocados por desastres naturais ou ambientais, catástrofes químicas ou nucleares, fome ou ainda por projetos de desenvolvimento<sup>4</sup>. Esta última hipótese, que tem relação com a construção de estradas, ferrovias, polos industriais, portos, bases de lançamento aeroespacial, barragens etc., é a responsável pela geração dos denominados refugiados do desenvolvimento. Vistos como subprodutos do

<sup>3</sup> migração internacional, migração interna, definitiva, temporária, inter-regional, intra-regional etc.

<sup>4</sup> Esta é a definição adotada pela International Association for the Study of Forced Migration (IASFM), divulgada pelo sítio Forced Migration Online (FMO). Disponível em: <<http://www.forcedmigration.org/about/whatisfm>> Acesso em: 29.04.2014.

processo desenvolvimentista, contabilizam, a nível mundial, em torno de 10 milhões de pessoas por ano, segundo relatórios do Banco Mundial<sup>5</sup>.

Em que pesem todas as promessas de progresso utilizadas para justificar a execução das mencionadas obras, na verdade são elas responsáveis pelo deslocamento e empobrecimento de milhões de indivíduos. E raramente essas vítimas são reconhecidas como migrantes ou deslocados<sup>6</sup>.

A designação de tais pessoas é múltipla: deslocado compulsório, atingido, reassentado involuntário, migrante forçado, inundado, refugiado, transferido e remanejado. Sonia M. S. B. Magalhães Santos afirma que neste particular existe um esforço de teorização que pode ser sintetizado em duas correntes principais:

uma, sobretudo encontrável na literatura de origem anglo-americana, que objetiva cunhar a expressão “reassentamento involuntário” (involuntary resettlement) para designar os processos de deslocamento compulsório decorrentes de intervenções propugnadas em razão de estratégias de desenvolvimento, sobretudo no que diz respeito às grandes obras de infra-estrutura. Outra, prevalecente na literatura francófona, que argumenta em favor das expressões “refugiados do meio-ambiente” (réfugiés d’environnement) ou “eco-refugiados” (eco-réfugiés), para designar os deslocamentos provocados por grandes transformações ambientais, sejam elas originárias de causas naturais ou da ação humana, independentemente do argumento desenvolvimentista<sup>7</sup>.

Dentre esses “refugiados do desenvolvimento” são do nosso interesse os “atingidos por barragem”, principalmente as barragens destinadas à implantação de de usinas hidroelétricas.

### 3. BARRAGENS

Com a finalidade de garantir reservas hídricas para seu próprio consumo e também para irrigar suas plantações, o homem constrói barragens há muitos séculos, havendo notícias de que as primeiras foram edificadas

<sup>5</sup> VAINER, Carlos. Os refugiados do desenvolvimento também têm direitos humanos? In: PACHELLI, Ademir; PÓVOA NETO, Hélio; VAINER, Carlos; SANTOS, Miriam (Org.). *A experiência migrante: entre deslocamentos e construções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

<sup>6</sup> GALLO, Fernanda Bianca Gonçalves. *Refugiados congolezes em São Paulo: sentidos e significados na Igreja Boa Nova Mensagem*. Dissertação de Mestrado. 144 f. Salvador: Universidade Federal da Bahia. 2011, f. 23.

<sup>7</sup> Lamento e dor: uma análise sócio-antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens. Tese de doutorado. 278 f. Belém: Universidade Federal do Pará. 2007, f. 14-15.

há 8.000 anos, na Mesopotâmia<sup>8</sup>. No final do século XIX, com o advento da energia elétrica, passaram a ser construídas, na grande maioria das vezes, para a geração de eletricidade.

Segundo Nivaldo José Chiosi, barragem é:

(...) um elemento estrutural, construído transversalmente à direção de escoamento de um curso d'água, destinada à criação de um reservatório artificial de acumulação de água (...). Os objetivos que regem a construção de uma barragem são vários e os principais se resumem em: aproveitamentos hidrelétricos; regularização de vazões; abastecimento doméstico e industrial; controle de inundações; irrigação<sup>9</sup>.

A energia produzida pelas hidroelétricas é considerada econômica e ecologicamente viável por três motivos. O primeiro deles pelo fato de ser tida como uma energia limpa, que emite menos poluentes que outras espécies de fontes geradoras de energia. De acordo com Antonio Carlos Müller: “De todas as energias hoje exploradas, a hidroeletricidade se destaca por ser ‘extraída’ da água, um recurso renovável, não poluente, sem resíduos e que permite sua reutilização a jusante, para o mesmo fim”<sup>10</sup>. O segundo motivo se deve ao fato de uma hidroelétrica ser construída para operar por tempo muito longo. E o terceiro é por ser o seu custo de produção o mais competitivo, quando comparado às demais fontes energéticas, tais como carvão mineral, biomassa, nuclear, eólica, gás natural, óleo diesel e óleo combustível<sup>11</sup>.

Por tais motivos, a hidroeletricidade se amolda à política sustentável de geração de crescimento econômico por causar pouca degradação ambiental. O Brasil, agraciado com uma rica hidrologia e relevo adequado, possui uma matriz energética assentada na hidroeletricidade, o que coloca o País em um nível praticamente único em matéria de adequação em relação às questões de mudanças climáticas. A maioria dos países têm matriz energética baseada em combustíveis fósseis e vem lutando para se adaptarem às novas necessidades de produção de energia limpa.

#### 4. PROBLEMAS CAUSADOS PELAS USINAS HIDRELÉTRICAS

Justificando a construção de barragens por sua contribuição ao desenvolvimento, já que a eletricidade constitui insumo básico do bem-estar e da produção na sociedade contemporânea, os seus defensores fazem uso de

<sup>8</sup> TUNDISI, José Galizia. Água no século XXI: enfrentando a escassez. São Paulo: RiMa. IIE, 2003, p. 49, n. 3.

<sup>9</sup> CHIOSI, Nivaldo José. Geologia aplicada à engenharia. - São Paulo: Ed. USP; Escola Politécnica, 2ª ed., 1979, p. 315.

<sup>10</sup> Hidrelétricas, meio ambiente e desenvolvimento. São Paulo: McGraw -Hill Ltda. 1996, p. 45.

<sup>11</sup> PRATES, Camila Dellagnese. Op. cit., f. 37.

uma retórica fundada na ideia de bem comum e também de interesse nacional que tais construções representam:

Consoante esta mobilidade de discurso a execução dos ‘projetos de infra-estrutura’ com o deslocamento forçado de ‘alguns’ torna-se imperioso para que se possa produzir o ‘bem estar de todos’. Quem assume a delegação por semelhantes iniciativas e sua inevitabilidade, justificando-as e legalizando-as, são os centros de poder em nível nacional e os organismos multilaterais, ou seja, as fontes financiadoras internacionais<sup>12</sup>.

A questão que se coloca, em verdade, diz respeito não à oportunidade de se aproveitarem os potenciais hidráulicos, mas da forma como se procede no planejamento e implantação de empreendimentos, sem uma transparência e um discussão ampla sobre o projeto.

Esse ponto é tão crítico que instrumentos técnicos, com força para colocar em xeque a construção da barragem e sua localização, bem como elencar as reparações de dano ao meio ambiente a serem executadas caso a obra seja construída, e as providências relativas a um reassentamento humanitário, como os Estudos de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios (IA/RIMA), passaram a ser utilizados como instrumentos justificadores de decisões previamente tomadas. Sem que se façam consultas àqueles que serão afetados e sem um séria preocupação de cunho socioambiental. Muitas vezes os impactos negativos são transformados em positivos e o que não se consegue maquiá é relegado a segundo plano em nome das benesses desenvolvimentistas: promessas de geração de emprego, aumento de renda, chegada do progresso, do futuro, enfim<sup>13</sup>.

Por trás desses movimentos, organizações procuram mostrar as barragens como ícones da prosperidade, tais como: Associação Internacional de Hidroenergia (IHA), Comissão Internacional de Grandes Barragens (Icold), Comissão Internacional de Irrigação e Drenagem (Icid) e o Conselho Mundial da Água (WWC)<sup>14</sup>.

No Brasil, o Comitê Brasileiro de Barragens, que atua desde o início dos anos 60, representa os interesses da Comissão Internacional de Grandes Barragens. Oswaldo Sevá assevera que “as mega-obras são campos de ação dos interesses de classes e de grupos sociais, cenário de disputas de

<sup>12</sup> EIDA, Alfredo Wagner Bernode. “Refugiados do Desenvolvimento” – Os deslocamentos compulsórios de índios e camponeses e a ideologia da modernização. In: Revista Travessia, maio/agosto de 1996, p. 30-35.

<sup>13</sup> ARAÚJO, Christianne Evaristo de. Movimento dos atingidos por barragens (MAB), a questão ambiental e a participação política. Dissertação de Mestrado. 145 f. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará. 206, f. 107.

<sup>14</sup> ARAÚJO, Christianne Evaristo de. Idem, f. 107-108.

oportunidades de lucros e de exercício de poder em âmbito extra-local e extra-nacional”<sup>15</sup>.

Em 2000, a Comissão Mundial de Barragens (CMB) publicou um Relatório considerado como um marco importante da ruptura no consenso a respeito das barragens. Nele foram expostos os maiores problemas relativos à edificação das mesmas: corrupção e interesses corporativos, falta de competência institucional no asseguramento dos direitos dos atingidos e desempenho deficitário das usinas construídas<sup>16</sup>.

Além disso, essas obras também recebem críticas pelos severos impactos que causam ao meio ambiente, além de alterações sociais negativas<sup>17</sup>, o que vai de encontro à moderna concepção de desenvolvimento sustentável. Isso porque, a partir da última década de 70, a ideia de complementariedade entre a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico fez com que o conceito de desenvolvimento sustentável passasse a orientar as regras do modelo de produção capitalista. Essa ideia de compatibilização, entretanto, apresenta contradições variadas, e uma delas é, exatamente, o apoderamento<sup>18</sup> da natureza pela edificação de usinas hidrelétricas, pelo fato destas construções impactarem enormemente o ambiente no seu entorno. De fato, essas obras causam diminuição da velocidade da correnteza do curso de água, o que produz aumento do depósito de sedimentos no ambiente lótico; dificultam a piracema, aumentam a emissão de gases de efeito estufa, propiciam o surgimento de várias doenças etc. E, além de tudo isso, são as causadoras dos deslocamentos de populações que têm, nos rios afetados, a fonte da sua sobrevivência.

## 5. OS ATINGIDOS POR BARRAGENS

Estima-se que, apenas na Índia, as barragens já tenham causado o deslocamento de 16 a 38 milhões de pessoas. Somente no Vale do Rio Narmada, um dos principais daquele país, há mais de 3 mil barragens projetadas, o

<sup>15</sup> Conhecimento crítico das mega-hidrelétricas: para avaliar de outro modo alterações naturais, transformações sociais e a destruição dos monumentos fluviais. In: SEVA, Oswaldo (org.). Tenotâmô: alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. São Paulo: International Rivers Network. 2005, p. 285.

<sup>16</sup> COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. Barragens e Desenvolvimento: Um Novo Modelo para Tomada de Decisões. Um Sumário. O Relatório da Comissão Mundial de Barragens. Novembro de 2000, p. 18. Disponível em: <[http://www.dams.org//docs/overview/cmb\\_sumario.pdf](http://www.dams.org//docs/overview/cmb_sumario.pdf)> Acesso em: 14.05.2014.

<sup>17</sup> Comissão Especial “Atingidos por Barragens” - Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07, f. 16. Disponível em: <[file:///C:/Users/Silva/Downloads/CDDPH\\_Relatorio\\_final.pdf](file:///C:/Users/Silva/Downloads/CDDPH_Relatorio_final.pdf)> Acesso em: 09.05.2014.

<sup>18</sup> ZUCARELLI, Marcos Cristiano. Assimetria nos usos do meio ambiente perante a construção de usinas hidrelétricas. III Encontro da ANPPAS. 23 a 26 de maio de 2006. Brasília-DF, f. 1.

que ameaça 1 milhão de pessoas, 200 mil hectares de áreas cultiváveis e 350 mil hectares de floresta<sup>19</sup>.

Somente há poucos anos começou-se a considerar, de forma relevante, os impactos sociais das barragens sobre as pessoas atingidas e que compulsoriamente são retiradas dos locais onde residem. O deslocamento, nestes casos, inclui tanto o deslocamento físico como o deslocamento (no sentido de privação) dos meios de subsistência. O desalojamento físico das pessoas que vivem na área da represa não acontece apenas devido ao alagamento do reservatório, mas também em função da instalação de estruturas da usina. A Base de Conhecimentos da Comissão Mundial de Barragens constatou que o deslocamento físico neste caso é involuntário, implicando coerção e emprego de força e, em alguns casos, até mesmo assassinatos<sup>20</sup>.

Muitas vezes a evacuação da área onde a usina será construída envolve atuação violenta das empresas, o que resulta em prisões de lideranças, ameaças e até desaparecimentos daqueles que habitavam o local<sup>21</sup>. Como exemplo expressivo cita-se o ocorrido na Guatemala, quando foi construída a Barragem Chixoy, obra que contou com o financiamento do Banco Mundial, onde as quatro centenas de indivíduos que se opuseram ao deslocamento forçado, a maior parte índios Maia-Achí, foram massacradas no período de 1980 e 1982.

Essa repressão acontece também quando existem tentativas de organização de uma articulação transfronteiriça, verbi gratia o ocorrido em 12 de março de 2009, em Rondônia: numa reunião dos movimentos sociais de deslocados pelo Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, foram presos militantes da Bolívia, sob o fundamento de que se encontravam em situação irregular no Brasil<sup>22</sup>.

Vandana Shiva denomina “hydro-jihad” essa espécie de conflito, classificando esta expropriação como forma de terrorismo corporativo, no qual os deslocados por barragens arrostando o terror da tecnologia e do desenvolvimento destrutivo<sup>23</sup>.

Os deslocados por barragens permanecem, na grande maioria das vezes, dentro das fronteiras dos seus países. E mesmo quando reinstalados,

<sup>19</sup> SHIVA, Vandana. *Waterwars: privatization, pollution and profits*. Cambridge: South End Press, 2002, p. 64.

<sup>20</sup> Comissão Mundial de Barragens. *Represas e desenvolvimento. Relatório final da Comissão Mundial de Barragens*. Disponível em: <[http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/wcd\\_espanol.pdf](http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/wcd_espanol.pdf)> Acesso em: 08.05.2014.

<sup>21</sup> ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. *Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas*, in *Revista Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 10, n. 2, 2007, p. 3.

<sup>22</sup> NÓBREGA, Renata da Silva. *Os atingidos por barragem: refugiados de uma guerra desconhecida*. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Brasília, Ano XIX, nº 36, p. 125-143, jan./jun. 2011, p. 133.

<sup>23</sup> SHIVA, Vandana, op. cit., pp. 71 e xiv.

poucos deles são compensados de maneira adequada. Continua havendo acesso insuficiente à reparação, em que pese a existência de orientações acerca de compensação justa para essas vítimas, feitas por alguns dos principais doadores para essa espécie de projetos, tais como o Banco Mundial. Acrescente-se que ainda existe a agravante de que esse tipo de deslocamento atinge predominantemente os pobres urbanos e rurais, além de minorias indígenas e étnicas<sup>24</sup>.

Os programas de reassentamento focam mais no processo de estabelecimento físico que no processo de desenvolvimento econômico e social das pessoas deslocadas. E isso resulta no empobrecimento da maior parte dos reassentados da maioria dos projetos de represas no mundo. O deslocamento forçado produz a exclusão social de determinados grupos de pessoas, culminando na exclusão física e na exclusão econômica e social de um conjunto de redes sociais que se encontravam em funcionamento. Os deslocados sofrem com a falta de terra, de postos de trabalho, de moradia, com a marginalização, insegurança alimentar, perda de recursos comuns e desarticulação comunitária, cuja consequência é a perda de adaptabilidade sociocultural<sup>25</sup>.

Some-se a tudo isso o fato de que, durante a elaboração do projeto das hidrelétricas, não se levam em devida consideração os impactos que serão sofridos pelas comunidades localizadas abaixo da represa, pelas pessoas que não possuem terras ou título de propriedade das mesmas, pelos grupos indígenas e ainda pelos os afetados pela infraestrutura do projeto (e não somente pelo reservatório).

Entre os ressarcidos, a compensação só é feita aos que possuem título legal da propriedade, o que deixa de fora uma grande quantidade de pessoas, seguramente as mais pobres, que vivem na dependência de recursos comuns como florestas, bosques e campos, para a sua subsistência<sup>26</sup>.

Em estudos empreendidos pela Comissão Mundial de Represas sobre as usinas de Grand Coulee, Aslantas, Tarbela e Tucuruí, foi constatado que houve ressarcimento pelas perdas de suas terras e meios de sobrevivência somente para aqueles que tinham títulos legais dos mesmos<sup>27</sup>. Com tais critérios, grupos indígenas e minorias étnicas são prejudicados de maneira desproporcional, já que carecem de cidadania, de direitos de propriedade ou posse da terra. Na Tailândia, 20% dos deslocados pela represa KaoMaem

<sup>24</sup> PINTO, Laura Coutinho. Os projetos hidrelétricos como causa dos deslocamentos populacionais: migrações forçadas em nome do desenvolvimento. Dissertação de Mestrado. 123 f. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. 2012, f. 22.

<sup>25</sup> Comissão Mundial de Barragens, *idem*.

<sup>26</sup> Comissão Mundial de Barragens, *idem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

pertenciam ao grupo étnico Karen. Como não possuíam autorização legal de residência, foram considerados não elegíveis para serem reassentados<sup>28</sup>.

No Brasil, segundo o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), no processo indenizatório às famílias deslocadas, reconhecidas pelas empresas como merecedoras de indenização, são oferecidas três alternativas: carta de crédito, indenização em dinheiro ou reassentamento em grandes áreas<sup>29</sup>. Os que aceitam dinheiro, de um modo geral, vão para as grandes e médias cidades. O MAB cita um exemplo que acontece corriqueiramente: uma família que reside numa péssima casa, em uma terra considerada ruim, vivendo da pesca, mas que vem sobrevivendo nesse ambiente por gerações. A avaliação dos bens da família pelo Poder Público interessado em edificar a barragem que irá inundar é feita pelo preço de mercado, ou seja, por um valor baixíssimo. Na barragem de Cana Brava, em Goiás, uma avaliação dessas apurou a quantia de R\$ 39,00. Sendo obrigada a sair do seu local de origem e ir para uma grande cidade, uma pergunta se impõe: o que fará essa família com este recurso? Não conseguirá adquirir uma outra casa, nem outro pedaço de terra, nem pagar aluguel numa outra morada.

No caso de fornecimento da carta de crédito, alternativa proposta pelo Banco Mundial (Banco da Terra), o problema também é grave, haja vista que as imobiliárias ficam com parcela relevante do dinheiro. E as famílias costumam ser alojadas em regiões ermas, sem acompanhamento social, o que as fazem abandonar suas terras e retornar ao município de origem.

Estas duas alternativas apresentadas representam um custo baixíssimo às empresas barrageiras. Porém, transforma-se num enorme problema social para o governo e a população de uma forma geral, pelo abandono e empobrecimento a que ficam relegadas as famílias deslocadas. Daí o interesse do Movimento dos Atingidos por Barragens que elas sejam reassentadas em grandes áreas de terra, opção que não lhes causa tão grandes transtornos.

Na maioria das vezes tratadas como simples negócio, nessas expropriações são negligenciados o sofrimento e a dor dos deslocados. Nesse particular, Sônia Magalhães Santos assim se manifesta:

[...] os relatos sobre o deslocamento compulsório evocam uma pluralidade de situações de transformação, traduzidas em perdas, que contemplam desde

<sup>28</sup> COLCHESTER, Marcus. WCD Thematic Review. Dams, indigenous peoples and ethnic minorities, p. 25. Disponível em: <<http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/damsipsethnicminoritiesnov00eng.pdf>> Acesso em: 09.05.2014

<sup>29</sup> Todas as informações a seguir, acerca dessas três alternativas, foram obtidas em: Movimento dos Atingidos por Barragens. Dossiê - ditadura contra as populações atingidas por barragens aumenta a pobreza do povo brasileiro. Disponível em: <<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/DitaduracontrapopulacoesatingidasporBarragens.pdf>> Acesso em: 15.05.2014.

o espaço físico, o estranhamento da nova situação vivida até as relações cotidianas e de proximidade. Desta perspectiva, creio ser possível afirmar que, com a intervenção sobre o espaço físico para a formação do lago, atinge-se violentamente as relações sociais, desestruturando-as. É esta desestruturação que conforma o substrato do lamento e da dor<sup>30</sup>.

## 6. ALDEIA DA LUZ: DESLOCAMENTO MENOS TRAUMÁTICO

A ideia da construção de uma barragem numa região com escassez hídrica e clima seco se concretizou nos anos 90, ao sul de Portugal. A aldeia da Luz, situada no concelho<sup>31</sup> de Mourão, distrito de Évora, seria totalmente inundada pelo reservatório.

Os seus moradores, desde o início do projeto, haviam se recusado a aceitar a indenização pecuniária pela perda dos seus bens. Numa pesquisa realizada pela Junta de Freguesia da Luz, a população optou pela mudança da aldeia para um local situado a dois quilómetros dali<sup>32</sup>, decidindo, de comum acordo, receber “casa por casa e terra por terra”<sup>33</sup>, pois o seu intuito maior era o de se manter unida enquanto comunidade. No período de seis meses, entre setembro de 2002 e março de 2003, respeitando essa vontade dos deslocados, houve o traslado de toda a aldeia para um local a 2 km de distância do povoamento original<sup>34</sup>.

A mudança da aldeia e sua subsequente destruição fez com que a equipe responsável considerasse a transladação da Luz como um ato de substituição, “uma dupla e simultânea ação de fundação e destruição”<sup>35</sup>, um processo duplo de mudança da paisagem em que a velha aldeia permaneceria como um “embrião conceptual, pensando uma primeira natureza construída durante séculos de apropriação do território e uma segunda pensada e elaborada como uma nova identidade”<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Op. cit., p. 194.

<sup>31</sup> Em Portugal, concelho é uma entidade da divisão administrativa estatal, circunscrição administrativa correspondente a uma subdivisão de distrito. Disponível em: <<http://terrasdeportugal.wikidot.com/geo:concelho>> Acesso em: 20.05.2014.

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Ana Maria Cortez Vaz dos Santos. Processos de desterritorialização e filiação ao lugar – o caso da Aldeia da Luz. Dissertação de Mestrado. 155 f. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2011, f. 140.

<sup>33</sup> SARAIVA, Clara. Um museu debaixo de água: o caso da Luz. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia. V. 11 (2), p. 441-470, 2007.

<sup>34</sup> Idem, ibidem.

<sup>35</sup> PACHECO, Pedro; CLÉMENT, Marie. Museu da Luz. Matéria e Memória, manuscrito. Lisboa, 2006, p. 107.

<sup>36</sup> Idem, p. 1.

Os arquitetos responsáveis pela desmontagem da aldeia da Luz tiveram o cuidado de manter idênticos dois locais considerados relevantes pelos aldeões:

A fundação do lugar constituído pela igreja N.<sup>a</sup> Sr.<sup>a</sup> da Luz, o cemitério trasladado e o museu dedicado aos territórios da Luz, procura absorver numa nova situação topográfica e geográfica as analogias ao lugar da antiga Igreja da N.<sup>a</sup> Sr.<sup>a</sup> da Luz – a Igreja e o cemitério como fortes elementos identitários, pré-existências únicas e o museu como elemento estruturante do novo lugar, dotado de carga representativa da *substituição*<sup>37</sup>. (itálico no original)

Um deslocamento forçado cujo motivo provocará a submersão da casa, da praça, da cidade e, conseqüentemente, da história pessoal de alguém é sempre excessivamente traumático. A permanência ao lado dos vizinhos e amigos, a continuidade da morada numa casa símile à que foi inundada, a manutenção dos laços comunitários, tudo isso constitui importante auxílio ao deslocado na superação desse trauma. Por isso, caso se faça absolutamente necessária a construção da barragem da usina hidrelétrica, entende-se que essa solução encontrada pela comunidade da Luz possa servir de bálsamo a todo esse imenso sofrimento.

## 7. CONCLUSÃO

Os conflitos e as diásporas causadas pelas construções de barragens visando à geração de energia elétrica expõe a realidade de exclusão política das pessoas atingidas, muitas delas pobres, analfabetas, indígenas. O embate é desigual porque no lado oposto se encontram poderosos grupos econômicos, influentes políticos e o governo.

Entende-se que a sociedade civil deve ter assegurada a sua participação no processo desde a concepção da obra. O debate, já no seu início, deverá necessariamente girar em torno da real necessidade de construção do empreendimento, que setores irão se beneficiar com o aumento da produção energética e se os ganhos que advirão justificam os imensos impactos que a construção da barragem irá causar, muitos deles irrecuperáveis. Ou seja: se a usina é absolutamente necessária à população em geral ou se apenas constituirá mais uma fonte de geração de dividendos para empresários e políticos, descomprometidos com a causa ambiental e com as populações locais.

As audiências públicas não podem constituir mero formalismo, mas devem ser envidados esforços para que as populações afetadas delas

---

37 Ibidem.

realmente participem. A sua realização deve ocorrer em locais próximos das moradas dos que serão atingidos, em dias e horários que lhes permitam se fazer presentes. O emprego de linguagem acessível a essas pessoas também é requisito que não pode ser olvidado. E devem ser usados meios para estimulá-las a participar do debate.

Tudo isso se faz necessário para que as audiências do modelo atual de licenciamento ambiental não se tornem meras cerimônias de legitimação do já foi anteriormente decidido pelos interessados na construção da barragem. Porque estes, diferentemente dos ribeirinhos, nada sofrem em consequência das suas obras, somente elevam os seus ganhos.

E, caso se chegue à conclusão da real necessidade de edificação da usina, que sejam adotadas soluções como a encontrada pelos habitantes da Aldeia da Luz. Ali, o respeito à vontade dos aldeões mostrou que o diálogo é possível e minimizou o incomensurável sofrimento pelo qual passam essas vítimas do desenvolvimento.

#### **BIBLIOGRAFIA.**

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Bernode. “Refugiados do Desenvolvimento” – Os deslocamentos compulsórios de índios e camponeses e a ideologia da modernização. In: Revista Travessia, maio/agosto de 1996.
- BASSEGIO, Luis; PERDIGÃO, Francinete. Migrantes Amazônicos, Rondônia: A trajetória da ilusão. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- CHIOSI, Nivaldo José. Geologia aplicada à engenharia. – São Paulo: Ed. USP; Escola Politécnica, 2ª ed., 1979.
- GALLO, Fernanda Bianca Gonçalves. Refugiados congolezes em São Paulo: sentidos e significados na Igreja Boa Nova Mensagem. Dissertação de Mestrado. 144 f. Salvador: Universidade Federal da Bahia. 2011, f. 23.
- MÜLLER, Antonio Carlos. Hidrelétricas, meio ambiente e desenvolvimento. São Paulo: McGraw – Hill Ltda. 1996.
- NÓBREGA, Renata da Silva. Os atingidos por barragem: refugiados de uma guerra desconhecida. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. Brasília, Ano XIX, nº 36, p. 125-143, jan./jun. 2011.
- OLIVEIRA, Ana Maria Cortez Vaz dos Santos. Processos de desterritorialização e filiação ao lugar – o caso da Aldeia da Luz. Dissertação de Mestrado. 155 f. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2011.
- PACHECO, Pedro; CLÉMENT, Marie. Museu da Luz. Matéria e Memória, manuscrito. Lisboa, 2006.

- PINTO, Laura Coutinho. Os projetos hidrelétricos como causa dos deslocamentos populacionais: migrações forçadas em nome do desenvolvimento. Dissertação de Mestrado. 123 f. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2012.
- PRATES, Camila Dellagnese. Impactos socioambientais da usina hidrelétrica Dona Francisca. Dissertação de Mestrado. 170 f. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria. 2011.
- SANTOS, Sonia M. S. B. Magalhães. Lamento e dor: uma análise sócio-antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens. Tese de doutorado. 278 f. Belém: Universidade Federal do Pará, 2007.
- SARAIVA, Clara. Um museu debaixo de água: o caso da Luz. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia. V. 11 (2), p. 441-470, 2007.
- SEVÁ, Oswaldo (org.). Conhecimento crítico das mega-hidrelétricas: para avaliar de outro modo alterações naturais, transformações sociais e a destruição dos monumentos fluviais. Tenotã-mõ: alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu. São Paulo: International Rivers Network, 2005.
- SHIVA, Vandana. Waterwars: privatization, pollution and profits. Cambridge: South End Press, 2002.
- TUNDISI, José Galizia. Água no século XXI: enfrentando a escassez. São Paulo: RiMa. IIE, 2003, n. 3.
- VAINER, Carlos. Os refugiados do desenvolvimento também têm direitos humanos? In: PACELLI, Ademir; PÓVOA NETO, Hélio; VAINER, Carlos; SANTOS, Miriam (Org.). A experiência migrante: entre deslocamentos e construções. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas, in Revista Ambiente e Sociedade, Campinas, v. 10, n. 2, 2007, p. 3.
- ZUCARELLI, Marcos Cristiano. Assimetria nos usos do meio ambiente perante a construção de usinas hidrelétricas. III Encontro da ANPPAS. 23 a 26 de maio de 2006. Brasília-DF.





# O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA COMO INSTRUMENTO DE ORDENAÇÃO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS E EFETIVA DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO MUNICÍPIO DE SANTOS

CRISTIANE ELIAS DE CAMPOS PINTO<sup>1</sup>

**Resumo:** O Estudo de Impacto de Vizinhança foi introduzido pelo Estatuto da Cidade como instrumento da política de desenvolvimento urbana para avaliação de impactos no meio ambiente urbano. O referido instrumento afigura-se como importante ferramenta na tentativa de equacionar o atual quadro de desenvolvimento econômico brasileiro e a crise urbana instalada nas cidades decorrente desse processo de desenvolvimento e expansão. O EIV foi estudado conceitualmente, com a análise de seus requisitos e comparado com o EIA em relação ao qual se estabeleceu a devida diferenciação e abrangência. A lei do EIV em Santos foi analisada também para se acentuar o impacto do projeto de lei e os reflexos das emendas apresentadas, seus aspectos positivos e negativos para o atual estágio de desenvolvimento urbano. Conclui-se que o EIV deve atuar como instrumento de controle para o desenvolvimento urbano, atuando em consonância com os demais instrumentos de planejamento da política urbana.

**Palavras-chave:** estudo de impacto de vizinhança - impacto urbano - planejamento

**Abstract:** The Study of the Impact on the Neighborhood (SIN) was introduced by the City Statute as an instrument of the urban development policy for the evaluation of the impacts on the urban environment. The referred instrument seems to be an important tool in as attempt to solve the

<sup>1</sup> Advogada e Professora Universitária. Pós-graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos e pela Pontifícia Universidade Católica de Belo Horizonte. Mestra em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Endereço eletrônico: cristiane.e.c.pinto@gmail.com

current state of the Brazilian economic development and the urban crisis in the cities resulting from this developing and expanding process. The Study of the Impact on the Neighborhood was conceptually studied with the analysis of its requirements and compared with the Study of the Impact on the Environment with which it was established a proper differentiation and comprehensiveness. The SIN law in Santos was also analyzed enhance the impact of the bill and the reflections of the amendments tabled its positive and negative aspects to the current stage of urban development. We conclude that the SIN should act as a control instrument for urban development, acting in line with other planning instruments of urban development policy.

**Keywords:** Study of the Impact on the Neighborhood - urban impact planning

## INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende demonstrar, diante do atual cenário da política urbana brasileira, com base nos conceitos doutrinários e nas reflexões inerentes a esses mesmos conceitos, a importância do instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança e do seu correspondente embasamento legal para os municípios.

Neste contexto, o presente trabalho aborda, primeiramente, a contextualização do Estudo de Impacto de Vizinhança na política de planejamento urbana e sua abrangência técnica delimitada pelo Estatuto da Cidade.

Após, trata da competência legislativa do município e apresenta a comparação e respectiva diferença entre o EIV e o EIA.

Na seqüência, trata da aprovação do projeto de lei na cidade de Santos, e toda a tramitação do mesmo na Câmara Municipal, compara ainda o projeto original com a lei aprovada, indicando todas as emendas formuladas.

Por fim, e reforçando a justificativa do trabalho, pondera sobre os reflexos das emendas apresentadas, seus aspectos positivos e negativos, além de destacar a importância do instrumento para a garantia da verdadeira e efetiva democratização das políticas públicas nos municípios.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO EIV NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

O Estudo de Impacto de Vizinhança previsto no Estatuto da Cidade, nos artigos 36, 37 e 38, como um dos instrumentos de política urbana é um estudo técnico estratégico para o planejamento das cidades.

Para bem entendermos o EIV é necessário, antes mesmo de conceituá-lo e identificar sua abrangência e requisitos, fazermos um estudo sobre a

política de desenvolvimento urbano na qual o referido instrumento encontra fundamento jurídico.

Sendo assim, devemos dizer que a Constituição Federal estabelece no artigo 30 a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual e promover adequado ordenamento territorial, “mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

A regra constitucional define claramente o papel dos municípios na política urbana atribuindo a estes a competência legislativa aos interesses locais, neste entendido como aquele que compatibiliza as atividades econômicas e sociais a garantir o pleno desenvolvimento das funções das cidades.

Do mesmo modo, caberá aos Municípios promover o planejamento urbano adequado, através dos instrumentos jurídicos dispostos pela política urbana nacional, considerando ainda que, é ente federativo com competência para legislar sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Ensina Nelson Saule Junior, que a Constituição Federal de 1988 inovou ao dispor pela primeira vez um capítulo específico destinado à política urbana, contendo princípios, responsabilidades e instrumentos jurídicos e urbanísticos com o fito de alterar o quadro de degradação ambiental e desequilíbrio social nas cidades<sup>2</sup>.

Outrossim, e ainda tratando da política urbana nacional, o artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, e que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A Lei 10.257/01 - Estatuto da Cidade, por sua vez, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu regras gerais para a gestão dos Municípios, deixando para estes a definição de sua própria política urbana.

Dito isto, o EIV se justifica e ganha importância pela observação histórica que as cidades brasileiras cresceram de forma desordenada, acarretando as já conhecidas mazelas sociais, especialmente nas questões relativas à mobilidade urbana, adensamento populacional, geração de tráfego e paisagem urbana.

Por essa razão, a origem do EIV ganha amparo na preocupação com os impactos urbanos, estes considerados na definição de TOMANIK como aqueles “induzidos e mantidos pela ação do homem”<sup>3</sup>, e não engloba os

<sup>2</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à cidade - trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999, p. 11

<sup>3</sup> TOMANIK, Raquel. Estudo de Impacto de Vizinhança e Licenciamento urbanístico-ambiental: desafios e inovações. Dissertação de Mestrado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos,

impactos ambientais que devem ser objeto de abrangência do EIA e sobre os quais traçaremos a devida distinção.

O fato que se pode deixar claro neste momento e até mesmo para explicar a origem desse instrumento, é que somente os impactos urbanos devem ser objeto do estudo técnico.

É sobremaneira, instrumento de gestão democrática das cidades, considerando o que dispõe o artigo 2.º, inciso XIII do Estatuto da Cidade, no sentido de que os documentos do EIV ficarão disponíveis para consulta no órgão público municipal especialmente destinado para esse fim, de modo que as pessoas eventualmente atingidas pelo empreendimento possam tomar conhecimento e até mesmo se manifestar sobre o empreendimento ou atividade objeto do estudo.

## 2. DEFINIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Como já mencionado, o Estudo de Impacto de Vizinhança foi introduzido no ordenamento jurídico pelo Estatuto da Cidade como instrumento de política urbana.

O denominado estudo foi introduzido pela legislação federal em comento em 2001, que dispõe sobre o seu conteúdo mínimo e hipóteses de aplicação em seus artigos 36, 37 e 38 que reproduzimos abaixo, dada a importância das mencionadas disposições:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental

Vale destacar a definição de Sanchez<sup>4</sup>

O termo “impacto de vizinhança” é usado para descrever impactos locais em áreas urbanas, como sobrecarga do sistema viário, saturação da infraestrutura – como redes de esgoto e de drenagem de águas pluviais -, alterações microclimáticas derivadas de sombreamento, aumento de frequência e intensidade de inundações devido à impermeabilização do solo, entre outros.

Sendo assim, e considerada a disposição do artigo 36 ora reproduzida, é de competência municipal a aprovação de lei específica para disciplinar a obrigatoriedade do estudo técnico. Ainda de acordo com o Estatuto da Cidade, o EIV é um estudo técnico que deve ter em seu objeto o conteúdo mínimo estabelecido nos incisos do artigo 37.

Por outro lado, o artigo 38 estabelece a obrigatoriedade do EIA quando necessário. Inobstante seja realizado o EIV, nos termos da legislação ambiental, são instrumentos diferentes que servem para atingir resultados igualmente diferentes.

Desse modo, e, a partir da análise do conteúdo do EIV, é que se poderá verificar quais sistemas urbanos podem ficar sobrecarregados para propor ações capazes de minimizar ou compensar os impactos do novo empreendimento, a serem financiados pelo próprio empreendedor ou pelo poder público como contrapartida da realização do empreendimento, tais como instalação de equipamentos de ensino, ampliação do sistema viário, melhorias dos sistemas de água e saneamento entre outras medidas compensatórias ou mitigatórias de impactos urbanos.

### 3. COMPARAÇÃO DO EIV E EIA

O EIA encontra correspondência legislativa na Resolução CONAMA 001/86, que estabeleceu os critérios para o licenciamento de atividades

<sup>4</sup> SÁNCHEZ, Luis Henrique. Avaliação de Impacto Ambiental. Conceitos e Métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013, p. 98.

efetiva ou potencialmente poluidoras, por conta do que determinava o artigo 8.o, inciso I da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81.

Com a Constituição Federal de 1988 e pela disposição do artigo 225, inciso IV, o EIA tornou-se estudo obrigatório exclusivamente para atividades de significativo impacto ambiental.

O EIV é diferente do EIA e, por disposição legal, serve para verificar os impactos de empreendimentos situados em área urbana .

Da mesma forma e mesmo considerando a distinção entre os dois estudos, há de se destacar que ambos possuem importante relação pela disposição do artigo 37, inciso VII, que trata de aspectos do ambiente natural.

Por outro lado, não nos parece razoável exigir-se do empreendedor os dois estudos, e para a definição do melhor instrumento de avaliação, será necessário fazer-se uma análise ampla sobre os impactos gerados pela atividade ou empreendimento.

#### 4. DO EIV EM SANTOS

A aprovação da lei do EIV em Santos, ganhou contornos políticos, especialmente por conta do grande volume de investimento do setor imobiliário e da correspondente pressão do mesmo seguimento, para expansão e aprovação de projetos de grandes edifícios residenciais e comerciais na cidade.

Nesse sentido, é interessante mencionar o pensamento de Guimarães<sup>5</sup> a esse respeito

É de se reconhecer que a cidade, como portadora de interesses reprodutivos, vem ganhando importância na medida em que é mais intensamente afetada pelas crises econômica e ecológica. Em conseqüência, a politização dessas questões tende a emergir no âmbito local.

Sendo assim, o EIV em Santos começou a ser efetivamente discutido a partir do Projeto de Lei Complementar 04 de 2005, de autoria do então vereador Fábio Alexandre de Araújo Nunes (PSB).

No ano de 2005, a cidade de Santos já sentia os sinais das mudanças oriundas da expansão desenfreada do setor imobiliário influenciada pela perspectiva do pré-sal, de sorte que, referido instrumento seria bastante útil, se aprovado, como instrumento de planejamento urbano, considerando seu aspecto urbanístico e ambiental.

<sup>5</sup> GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental. In: Coutinho, R.; Rocco, R. (Orgs.). O Direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: D P & A Editora, 2004, p. 67

Vale mencionar ainda que, nesse mesmo período, as questões relativas às mudanças do plano diretor também eram discutidas, haja vista que o atual plano diretor foi aprovado em 2011.

Referido projeto fez basicamente as mesmas disposições genéricas contidas no Estatuto da Cidade, nos dispositivos que mencionamos anteriormente acerca dos requisitos mínimos do estudo técnico, ressalvado o inciso VIII do artigo 2.o do projeto, que incluiu a geração de lixo e demais formas de poluição como item obrigatório do parecer técnico.

O projeto também não definiu o órgão competente para análise do estudo, mas fez interessante disposição no artigo 9.o ao mencionar que o EIV poderia ser exigido para empreendimentos e atividades não concluídos ou que não estivessem em funcionamento.

Pensamos que referida disposição provavelmente foi incluída no texto em razão do processo de expansão imobiliária da época, especialmente marcado pelos edifícios em formato de espigões.

Por outro lado, o anexo do projeto de lei dispunha de forma absolutamente mais favorável à obrigatoriedade do EIV, para todas as categorias de uso dos empreendimentos e atividades, já que não estabeleceu parâmetro mínimo de construção, ou seja, independente do tamanho e porte do empreendimento ou atividade, o EIV seria obrigatório nas hipóteses do anexo, contudo, também estabelecia que os parâmetros definidos pelo projeto, para efeito de se considerar atividade ou empreendimento impactante, ficariam a critério do órgão competente.

O PLC 04 de 2005 não foi aprovado pela Câmara Municipal de Santos, sendo remetido ao arquivo e posteriormente anexado ao PLC 02 de 2012, de iniciativa do Prefeito João Paulo Tavares Papa, depois convertido na LC 793, de 2013.

Em 2008, foi criada uma Comissão Especial de Vereadores, presidida pela Vereadora Cassandra Maroni Nunes (PT) e composta pelos Vereadores Reinaldo Martins (PT), Fábio Nunes (PSB), Paulo Barbosa (PSDB), Marcelo Del Bosco Amaral (PPS), Ademir Pestana (PSB) e Marinaldo Mongon (PTB)<sup>6</sup>.

A CEV, em conjunto com o Fórum da Cidadania de Santos, realizaram a primeira audiência pública em 15 de abril de 2008, que teve como objetivo debater os principais aspectos decorrentes dos impactos das grandes torres da cidade, época em que o chamado “boom” imobiliário era retratado pelos jornais de grande circulação.

<sup>6</sup> Disponível em: < [www.camarasantos.sp.gov.br/noticia=1658](http://www.camarasantos.sp.gov.br/noticia=1658)>. Acesso em 20.02.13.

Em 28 de outubro do mesmo ano, o vereador Fábio Nunes requereu em plenário da Câmara Municipal<sup>7</sup>, a suspensão de expedição de alvará ou autorização para construção de prédios de apartamentos em Santos até que a regulamentação do EIV fosse aprovada, requerimento este que não foi atendido.

Os debates sobre o projeto do EIV, expansão imobiliária e mobilidade urbana prosseguiram timidamente nos Fóruns organizados pela sociedade civil e universidades sem expressiva participação popular, retratando basicamente o mesmo cenário da aprovação do Plano Diretor de Santos em 2011.

Sendo assim, e somente em 10 de janeiro de 2012, foi encaminhado à Câmara Municipal requerimento anexado ao PLC 02 de 2012 de autoria do Poder Executivo Municipal objetivando disciplinar o EIV assim como o Atestado de Conformidade de Infraestrutura Urbana e Ambiental.

Para a Vereadora Cassandra Maroni Nunes<sup>8</sup>, os principais entraves para a aprovação da Lei do EIV foram essencialmente provocados pela demora no envio do projeto para aprovação e o cenário político desfavorável, ainda considerando que a participação popular nesse processo foi ínfima.

#### 4.1. COMPARAÇÃO DO PLC 02/2012 COM A LEI 793/2013

O projeto original do governo sofreu seis importantes emendas na Câmara Municipal de Santos, que foram objeto de análise dos pareceres da Comissão Permanente de Política Urbana e Funções Sociais da Cidade, presidida pela Vereadora Cassandra Maroni Nunes e da Comissão Permanente de Serviço Público presidida pela mesma Vereadora.

A primeira emenda tratou dos limites do enquadramento dos empreendimentos para a exigibilidade do EIV, tratado no artigo 9º, que remete à tabela do anexo I do projeto original, sendo assim e originalmente, pretendia-se a obrigatoriedade do estudo apenas para edifício ou conjuntos pluri-habitacionais com mais de 500 unidades, o que resultaria, pela análise do parecer, na ineficácia do instrumento, visto que conforme informação prestada pela prefeitura em resposta ao ofício n.o. 1.666/2012, somente três empreendimentos em implementação à época seriam objeto do EIV.

<sup>7</sup> Disponível em: <[www.camarasantos.sp.gov/noticia=1861](http://www.camarasantos.sp.gov/noticia=1861)>. Acesso em 20.02.13.

<sup>8</sup> Entrevista informal realizada com a Vereadora Cassandra Maroni Nunes em 06.03.13

### QUADRO COMPARATIVO - EMENDA 01

<b>PROJETO ORIGINAL – ANEXO I</b> <b>Edifícios ou conjuntos plurihabitacionais, inclusive “flat-service” ou “apart-hotel”</b>	<b>N &gt; 500</b>
<b>EMENDA APROVADA – ANEXO I</b> <b>Edifícios ou conjuntos plurihabitacionais, inclusive “flat-service” ou “apart-hotel”</b>	<b>N &gt; 200</b>

Sendo assim, o artigo 9.o do projeto original foi alterado para o fim de estabelecer a obrigatoriedade do EIV para edifícios ou conjuntos plurihabitacionais com mais de 200 unidades.

A segunda emenda tratou da exigibilidade do EIV para aprovação de reforma com acréscimo de área em empreendimentos, desde que a área acrescida ultrapassasse 20% (vinte por cento) da área existente e nesse patamar foi alterada para se fixar o percentual de 5% (cinco por cento) da área existente, haja vista o entendimento dos vereadores no sentido de que empreendimentos com muito menos de 20% poderiam provocar aumento do impacto, destacando o parecer o impacto de obras de universidades, hipermercados, shoppings centers e outros empreendimentos do mesmo porte.

### QUADRO COMPARATIVO – EMENDA 02

<b>PROJETO ORIGINAL</b>	<b>EMENDA APROVADA</b>
<p><b>Art. 9.º</b> O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV para os empreendimentos ou atividades previstos no Anexo I desta lei complementar será obrigatório nos seguintes casos:</p> <p><b>IV</b> – para aprovação de reforma com acréscimo de área em empreendimentos ou atividades regularmente existentes e conformes, desde que a área acrescida ultrapasse 20% (vinte por cento) da área existente, regularizada anteriormente à publicação desta lei complementar, considerando-se para efeito do cálculo da porcentagem referida os acréscimos cumulativos;</p>	<p><b>IV</b> – para aprovação de reforma com acréscimo de área em empreendimentos ou atividades regularmente existentes e conformes, desde que a área acrescida ultrapasse 05% (cinco por cento) da área existente, regularizada anteriormente à publicação desta lei complementar, considerando-se para efeito do cálculo da porcentagem referida os acréscimos cumulativos;</p>

A terceira emenda ao projeto original ocorreu para acrescentar o artigo 23 ao texto que estabelece:

Art. 23 Na análise do pedido de aprovação do Estado Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV), a Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV deverá considerar os impactos cumulativos na infraestrutura urbana, em especial no caso do número de vagas de automóveis ofertadas pelo empreendimento e suas consequências em termos de redução da fluidez do trânsito dentro e fora da área de influência, podendo exigir medidas mitigadoras específicas.

A introdução do referido dispositivo revela-se importante, tendo em vista que trata da preocupação com a questão da mobilidade urbana, especialmente na geração de tráfego e na sobrecarga do sistema viário, diante da notória situação caótica do referido sistema na atualidade.

A quarta emenda tratou das medidas mitigatórias e compensatórias, especialmente para suprimir o parágrafo 2º do artigo 37, que dispunha sobre a possibilidade de compensação do empreendimento em outra localidade do município, e não na área afetada.

#### QUADRO COMPARATIVO – EMENDA 04

<u>PROJETO ORIGINAL</u>	<u>EMENDA</u>
<p><b>DAS MEDIDAS MITIGADORAS E COMPENSATÓRIAS</b></p> <p><b>Art. 37.</b> Poderão ser determinadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV as seguintes medidas mitigadoras e compensatórias, tendo como finalidade a eliminação ou minimização dos impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento ou pela atividade, no que couber:</p> <p><b>§ 2.º</b> No caso da área do empreendimento ou da atividade a ser implantada ser dotada da infraestrutura necessária, as medidas compensatórias poderão ser executadas em outra área do Município, a critério da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV.</p>	<p><b>Art. 37.</b> Poderão ser determinadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV as seguintes medidas mitigadoras e compensatórias, tendo como finalidade a eliminação ou minimização dos impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento ou pela atividade, no que couber:</p> <p>SUPRESSÃO DO PARÁGRAFO 2.º</p>

A nosso ver, o dispositivo não guardava nenhuma coerência, já que, se o empreendimento estivesse em localidade com infraestrutura adequada, não há que se falar na aplicação de qualquer medida mitigatória, e com menos razão ainda em outra localidade.

A quinta emenda inseriu no artigo 39, renumerado para o artigo 40 mais um item de comprovação do Atestado de Conformidade de Infraestrutura Urbana e Ambiental, que será exigido, como mesmo dispõe o artigo 3.º do texto legal, nas hipóteses de não incidência do EIV, na forma do anexo I. Sendo assim, e pela disposição alterada, o referido documento também deverá demonstrar que a atividade é viável sob o ponto de vista da questão do transporte coletivo do município.

<p><b>Art. 39.</b> O Atestado de Conformidade de Infraestrutura Urbana e Ambiental tem como objetivo comprovar que os serviços de fornecimento de água, esgoto e energia elétrica do município atendem a demanda do empreendimento ou atividade a ser implantado, assim como o sistema viário existente, não causando impacto na infraestrutura urbana, além de garantir a qualidade ambiental referente à emissão sonora, térmica, das águas, do solo e do ar.</p>	<p><b>Art. 40.</b> O Atestado de Conformidade de Infraestrutura Urbana e Ambiental tem como objetivo comprovar que os serviços de fornecimento de água, de coleta de esgoto, de fornecimento de energia elétrica e <b>DE TRANSPORTE COLETIVO DO MUNICÍPIO</b> atendem a demanda do empreendimento ou atividade a ser implantado, assim como o sistema viário existente, não causando impacto na infraestrutura urbana, além de garantir a qualidade ambiental referente à emissão sonora, térmica, das águas, do solo e do ar.</p>
---	--

A última emenda ao projeto tratou de inserir no artigo 45 o controle de vibrações de emissão sonora, já que o texto original tratou apenas de controle da emissão sonora, considerando o que foi analisado no parecer da Câmara, no sentido de que as vibrações sonoras podem ser altamente impactantes.

Sendo assim, o quadro abaixo revela a mudança do texto:

<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO ALTERADO</b>
<p><b>Art. 45.</b> O órgão municipal do meio ambiente poderá solicitar medidas de controle da emissão sonora, térmica, das águas, do solo e do ar, que deverão ser executadas pelo proprietário do empreendimento ou pelo responsável legal pela atividade a ser exercida.</p>	<p><b>Art. 46.</b> O órgão municipal do meio ambiente poderá solicitar medidas de controle <b>DE VIBRAÇÕES</b>, emissão sonora, térmica, das águas, do solo e do ar, que deverão ser executadas pelo proprietário do empreendimento ou pelo responsável legal pela atividade a ser exercida.</p>

#### 4. 2. DAS MEDIDAS MITIGATÓRIAS DA LEI E DA CONTRA-PARTIDA DO EMPREENDEDOR

As medidas mitigatórias e compensatórias estabelecidas na lei estão dispostas nos artigos 38 e 39, tais como doação de terreno ou imóvel para instalação de equipamentos nos serviços de educação, saúde; ampliação do sistema viário, execução e melhoria dos serviços de abastecimento de água.

A autorização e viabilidade da atividade ou empreendimento com apresentação do EIV ou atestado de conformidade não dispensa o cumprimento de legislação municipal, estadual e federal aplicável, de sorte que é certo afirmar que, considerando os impactos da obra, e dependendo da análise do órgão municipal competente, o projeto poderá não ser aprovado em vista do interesse maior da coletividade.

Nesse sentido, aponta MACHADO<sup>9</sup> em matéria ambiental sobre princípio que também pode e deve ser adotado em matéria urbanística:

O princípio da compensação não significa que tudo possa ser negociado ou objeto de transação em matéria de dano ambiental. Há danos ambientais inegociáveis, pois, de forma vinculada, a legislação obriga a Administração Pública, a coletividade, e cada pessoa, a ter determinado comportamento.

Ademais, o artigo 18 da Lei do EIV já aponta para essa possibilidade, pois dispõe que na apresentação dos efeitos das medidas mitigadoras e compensatórias deverão ser mencionados os impactos que não puderem ser evitados e o grau de alteração esperado. Tal análise ficará a cargo da COMAIV por força do que estabelece o artigo 19 da mesma disposição.

As medidas acima apontadas deverão levar em consideração a área de influência do projeto disciplinada no artigo 12 da Lei de no mínimo 300 m (trezentos metros) na área insular e de no mínimo 2.000 m (dois mil metros) na área continental, em relação às divisas do terreno onde o projeto será implementado.

Destarte, e ainda que não mencionado expressamente no texto legal em referência, pensamos que seja um pressuposto lógico que as medidas compensatórias ou mitigatórias deverão ser suportadas exclusivamente pelo empreendedor.

<sup>9</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 16.a ed., São Paulo: MALHEIROS, 2008, p.206.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o que foi analisado no presente trabalho pode-se concluir que o planejamento urbano municipal dispõe na atualidade de importante ferramenta tendente ao adequado desenvolvimento das cidades.

Na cidade de Santos, os problemas de planejamento não diferem em grande maneira da maior parte dos municípios.

A aprovação do EIV, por sua vez, marcou o ordenamento jurídico municipal por diferentes razões que podemos bem destacar. A demora na sua aprovação aqueceu o setor da construção civil e o mercado imobiliário, e o conteúdo do projeto estabeleceu o embate na casa legislativa municipal.

Importantes parâmetros do projeto foram rechaçados na Câmara Municipal, que conseguiu atender minimamente o que ainda havia por planejar na cidade.

Dessa forma, pode-se asseverar que o EIV aprovado configura-se hoje como útil ferramenta de planejamento da cidade, e, ainda que tardio, servirá como freio e controle do processo de planejamento e expansão social a garantir o crescimento sustentável, a oferta adequada de equipamentos urbanos, em especial a contrapartida de novos investidores e empreendedores.

Afigura-se assim, instrumento que pode permitir, se bem utilizado, sob o olhar atento do órgão municipal competente, a transformação da cidade por parte daqueles que pretendam atrair novos investimentos e oportunidades de desenvolvimento.

Outrossim, a aplicação do EIV pode garantir uma visão integrada de planejamento público, democratizando as políticas públicas de desenvolvimento, com a participação popular acerca de novos projetos para a cidade, visando assim atingir efetivamente a objetivos sociais e à qualidade de vida das pessoas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental. In: Coutinho, R.; Rocco, R. (Orgs.). O Direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: D P & A Editora, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008

SÁNCHEZ, Luis Henrique. Avaliação de Impacto Ambiental. Conceitos e Métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013

SANTOS, Câmara Municipal de Santos. Disponível em: <[www.camarasantos.sp.gov/noticia=1861](http://www.camarasantos.sp.gov/noticia=1861)>. Acesso em 20.02.13.

SANTOS, Prefeitura Municipal de Santos. Disponível em: <[www.santos-sp.gov](http://www.santos-sp.gov)>. Acesso em 10.02.13.

SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à cidade - trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999

TOMANIK, Raquel. Estudo de Impacto de Vizinhança e Licenciamento urbanístico-ambiental: desafios e inovações. Dissertação de Mestrado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2008



# O INCREMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO ACESSO A INFORMAÇÃO AMBIENTAL

GABRIELA SOLDANO GARCEZ<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo 225, caput, da Constituição atribui a responsabilidade de defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações tanto ao Poder Público quanto a coletividade. Por esta razão, o princípio da participação popular torna-se norteador do Direito Ambiental, uma vez que propicia que a sociedade civil participe das tomadas de decisões referentes às políticas na área ambiental. Entretanto, sem as informações necessárias para tanto, a sociedade não poderá participar adequadamente deste processo. Assim, o acesso à informação ambiental torna-se tanto um instrumento de implementação, como um pressuposto da concretização da participação popular em matéria ambiental. Dentro deste contexto, o presente trabalho aborda, primeiramente, o princípio da informação ambiental, indicando os principais dispositivos que o asseguram no âmbito internacional. Após, pondera sobre o acesso nacional a informação ambiental. Por fim, conclui pela informação como elemento incentivador da participação popular na proteção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**Palavras-Chave:** Meio Ambiente; Informação; Participação Social; Cidadania; Educação Ambiental.

**Abstract:** The article 225 caput, of the Constitution assigns responsibility for the defense and protection of ecologically balanced environment for present and future generations both to the Government as a community. For this reason, the principle of popular participation becomes a guide to environmental law, since it provides that civil society participates in decision making concerning policies in the environmental area. However, without

<sup>1</sup> Advogada e jornalista diplomada. Pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito do Trabalho (ambas em 2011) pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos (2013). Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Conciliadora capacitada pela Escola Paulista de Magistratura (2012). Membro efetivo da Comissão de Meio Ambiente da OAB/SP - Subseção Santos.

the information necessary to do so, the company cannot properly participate in this process. Thus, access to environmental information becomes both an instrument of implementation as a prerequisite for achieving popular participation in environmental matters. Within this context, this paper discusses, first, the principle of environmental information, indicating the main devices that ensure internationally. After ponders over national access to environmental information. Finally, concludes the information as encouraging element of popular participation in the protection and defense of an ecologically balanced environment.

**Keywords:** Environment; information; Social Participation; citizenship; Environmental Education.

## INTRODUÇÃO

O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado encontra-se disposto no artigo 225, da Constituição Federal de 1988, e pode ser tanto classificado como um direito fundamental, quanto como um direito humano de terceira dimensão, pois a qualidade ambiental é elemento indispensável para a qualidade de vida, tanto das presentes quanto das futuras gerações.

Entretanto, para garantir que, ao longo do tempo, a interação entre homem e natureza seja realizada de forma adequada, é necessário que a população tome para si a responsabilidade de defesa e preservação do meio ambiente equilibrado.

Tal participação popular pode ser alcançada a partir do acesso à informação ambiental de qualidade, que garantam à população fundamentos para a participação em questões que envolvem direitos indisponíveis, como o meio ambiente.

Por esta razão, a informação torna-se um dos instrumentos indispensáveis para a consciência da sociedade quanto a proteção do patrimônio ambiental atualmente disponível.

Neste contexto, o presente artigo visa analisar, primeiramente, o princípio da informação ambiental. Após, pondera acerca da tutela nacional ao acesso a informação ambiental, argumentando sobre o dever do Estado em ministrar informações de qualidade, conforme artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal.

Por fim, analisa a importância da informação pública ambiental, enfatizando o papel da informação como meio garantidor de educação e cidadania ambiental, uma vez que, somente a partir da informação, implementa-se a participação social, criando uma nova relação entre o meio ambiente e os seres humanos, dessa vez sustentável.

## 1. DO PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO AMBIENTAL

O direito ao acesso a informação é garantido, de forma geral, pelo Princípio 19, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948: *“Todos têm direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras”*.

Já a Declaração de Estocolmo, de 1972, desenvolvida como produto final da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, registrou a importância da informação para a educação ambiental e conscientização das responsabilidades sociais e ambientais, bem como para a formação da opinião pública quanto a esta matéria (Princípio 19), afirmando que os veículos de comunicação de massa devem difundir informações ambientais de caráter educativo, a fim de informar sobre a necessidade de defender e melhorar a qualidade do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A Declaração de Estocolmo afirmou, ainda, sobre a necessidade de fomento e compartilhamento das informações atualizadas para garantia de acesso dos países em desenvolvimento às chamadas tecnologias limpas (Princípio 20), assegurando que para facilitar a solução dos problemas ambientais deve haver o livre intercâmbio da informação científica.

Princípio 20 - Deve ser fomentada, em todos os países, especialmente naqueles em desenvolvimento, a investigação científica e medidas desenvolvimentistas, no sentido dos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. A esse respeito, o livre intercâmbio de informação e de experiências científicas atualizadas deve constituir objeto de apoio e assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais; as tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento, em condições que favoreçam sua ampla difusão, sem que constituam carga econômica excessiva para esses países.

O princípio da informação está contido também no Princípio 10, da Declaração do Rio de Janeiro, formulada durante a ECO-92, que afirma ser dever dos Estados tornar as informações ambientais acessíveis a todos os indivíduos, inclusive quando referentes a materiais e atividades perigosas, pois para participação do cidadão em questões ambientais é necessário o adequado acesso a informação sobre o ambiente.

Princípio 10 - A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível

nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

A Declaração do Rio de Janeiro menciona, ainda, as obrigações recíprocas entre os Estados de notificar em casos de desastres naturais ou outras emergências, cujos efeitos possam ultrapassar suas fronteiras; a obrigatoriedade de informação sobre atividades potencial ou efetivamente causadoras de considerável impacto ambiental transfronteiriço; o direito a informação perante as autoridades públicas; e, o dever dos Estados de disponibilizar informação para a coletividade (Princípios 10, 18 e 19).

Já a Agenda 21, do ano de 1992, também extraída da ECO-92, ao analisar que cada pessoa é tanto usuária quanto provedora de informações, dispõe, em seu Capítulo 40, sobre a meta do aperfeiçoamento da disponibilidade das informações.

Isso ocorre, porque a informação é base para a tomada de qualquer decisão, pois é fundamento e fonte de conhecimento para a análise dos fatos de forma segura, o que garante o acesso da população às informações relativas às atividades administrativas. O que se aplica principalmente no que se refere a matéria ambiental.

Já a Convenção de Aarhus (elaborada durante a 4ª Conferência Ministerial do Meio Ambiente para a Europa, em 21 de abril de 1998, em Aarhus, na Dinamarca), que tem por objetivo garantir os direitos de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, dispõe, entre outros tópicos, sobre a: “*difusão de informação em matéria de ambiente*”; “*participação do público em decisões sobre atividades específicas*”; “*participação do público relativamente a planos, programas e políticas em matéria de ambiente*”; “*participação do público na preparação de regulamentos e ou instrumentos normativos legalmente vinculativos aplicáveis na generalidade*”.

Tal Convenção dispõe em seu artigo 2º, item 3, o que se entende por “*informação em matéria de ambiente*”:

Qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral, eletrônica ou de qualquer outra forma sobre:

- a) O estado dos elementos do ambiente, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e as suas componentes, incluindo, genericamente, organismos modificados e a interação entre estes elementos;
- b) Fatores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação, e atividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos, políticas, legislação, planos e programas em matéria de ambiente que afetem ou possam afetar os elementos do ambiente, no âmbito do acima mencionado subparágrafo a), e custo-benefício e outros pressupostos e análises econômicas utilizados no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente;
- c) O estado da saúde e da segurança do homem, as condições de vida humana, os sítios culturais e estruturas construídas, tanto quanto sejam ou possam ser afetados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos fatores, atividades ou medidas acima mencionados no subparágrafo b).

No âmbito específico da União Europeia, o artigo 2º, da Diretiva nº. 313, de 1990, da Comissão das Comunidades Europeias (CEE), que dispõe sobre a liberdade de acesso à informação ambiental, o termo “informação relativa ao ambiente” significa:

Qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou de base de dados relativa ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais, às atividades (incluindo as que provocam perturbações, tais como os ruídos) ou medidas que os afetem ou possam afetar negativamente e às atividades ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental.

Vale ressaltar que, diversas outras convenções e tratados internacionais possuem matéria concernente ao tema, como, por exemplo, a Convenção Americana de Direitos Humanos, que em seu artigo 13 traz a transparência e o direito à informação dos atos da Administração Pública em geral, e, o Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978, que dispõe sobre o intercâmbio de informações.

## 2. DA TUTELA NACIONAL AO ACESSO A INFORMAÇÃO AMBIENTAL

Para a Declaração do Rio de Janeiro, de 1992 (Princípio 10), o melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados. Para tanto, os Estados devem facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos.

Dessa forma, para a implementação das ações destinadas a defesa e preservação do meio ambiente, é necessário que as pessoas tenham acesso a informações relativas a este assunto. A informação é condição necessária para o exercício da participação social nas questões relativas ao meio ambiente.

Não há participação efetiva sem informação. O direito à informação é a base para o direito à participação, uma vez que, sem informação, o indivíduo jamais poderá formar sua opinião sobre qualquer assunto e, a partir daí, manifestar-se ou, até mesmo, intervir por meio do Poder Judiciário<sup>2</sup>.

No Brasil, durante o final da Ditadura Militar, derivada da participação do país na Conferência de Estocolmo (em 1972), foi editada a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81), que nos artigos 6º e 10º prevê, respectivamente, a divulgação de análises e licenciamentos ambientais efetuados. Assim, o princípio da informação relativa a matéria ambiental já era previsto desde 1981, durante um regime militar.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, além da garantia do artigo 5º, inciso XIX e XXXIII, reforça a ampla divulgação à sociedade das informações contidas no Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório (RIMA) para os casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV).

Neste contexto, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SISNAMA) merece destaque. Instituído pelo artigo 9º, inciso VII, da Lei nº. 6.938/81 (conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente), e regulamentado pelo artigo 11, inciso II, do Decreto nº. 99.724/90, o SISNAMA é um importante instrumento para viabilizar a sistematização, o tratamento, o armazenamento e a divulgação de informações, documentos e dados sobre o meio ambiente.

A ferramenta responsável pela gestão das informações contidas no SISNAMA é o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente

<sup>2</sup> ARRUDA, Geovana Maria Cartaxo de. A participação pública na defesa do meio ambiente: implementação de um desenvolvimento sustentável. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental, 1997, São Paulo. Anais. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 1997, p. 248.

(SISNIMA), que é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, inciso VII, da Lei nº. 6.938/81).

O SISNIMA tem como objetivo integrar e compartilhar as informações nos diversos sistemas nacionais existentes, sendo regulamentado pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente (MMA), nº. 160, de 2009, que institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente, com atuação em três eixos estruturantes: desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação; integração de bancos de dados e sistemas de informação; e, fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores relacionados com as atribuições do MMA.

Em 1997, foi editada a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº. 9.433/97), que institui o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos como um de seus instrumentos (artigo 5º). Este sistema deve coletar, tratar, armazenar e recuperar as informações sobre recursos hídricos, devendo ser garantido a toda a sociedade o acesso aos dados e informações nele contidas (princípio básico da Política, conforme artigo 26, inciso III).

Por outro lado, a Lei dos Crimes Ambientais (lei nº. 9.605/98) afirma ser crime contra a administração ambiental, quando o funcionário público faz afirmação falsa ou enganosa, omite a verdade, sonega informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental, estabelecendo pena de reclusão, de um a três anos, e multa (artigo 66).

Há, ainda, a Lei nº. 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, garantindo, em seu artigo 3º, que todos têm direito à educação ambiental. Como parte do processo educativo mais amplo, traz a incumbência dos meios de comunicação de massa em *“colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente e incorporar a dimensão ambiental em sua programação”* (inciso IV, artigo 3º).

Esta mesma Política Nacional afirma ser, ainda, objetivo fundamental da educação ambiental a garantia de democratização das informações sobre o meio ambiente (artigo 5º, inciso II), bem como que as ações de estudos, pesquisas e experimentações serão voltadas à *“difusão de conhecimentos, tecnologias e informações sobre a questão ambiental”* (artigo 8º, parágrafo 3º, inciso II).

Já a Lei nº. 10.650/03 garante o acesso a informações existentes nos órgãos e entidades do SISNAMA. Em seu artigo 2º garante o *“acesso público a documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental”*, dentro de um prazo de 30 dias (contados da data do pedido), por qualquer cidadão que os requisitar.

Assim, qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, tem garantido o acesso a informações, mediante requerimento por escrito, no qual deve assumir o compromisso de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como deve comprometer-se a citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar aludidos dados<sup>3</sup>.

Em caso de indeferimento, a decisão deverá ser motivada e ficará sujeita a recurso hierárquico.

Ademais, a mesma legislação estabelece, ainda, que determinadas matérias devem receber frequentes atualizações das informações destinadas à população, independentemente de qualquer requisição (artigo 2º), dentre elas encontra-se as matérias relativas a qualidade do meio ambiente; políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; planos e ações de recuperação de áreas degradadas; acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; diversidade biológica etc.

Já a Lei nº. 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, traz como princípio básico o direito da sociedade à informação e ao controle social (artigo 6º, inciso X), definindo “controle social”, como sendo: “o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos” (artigo 3º, inciso VI).

A mesma Política Nacional institui, como dois de seus instrumentos, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) e o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) (artigo 8º, incisos XI e XII).

Mais recentemente, foi editada a Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (regulamentada no âmbito do Poder Executivo Federal pelo Decreto nº. 7.724/12), regulamentando o inciso XXXIII, do artigo 5º, da Constituição, o que inclui, portanto, as informações concernentes à área ambiental.

Esta legislação infraconstitucional impõe que, poderá ser apresentado pedido de acesso a informações por qualquer interessado, mediante a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (artigo 1º e 10), aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”, bem como “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

<sup>3</sup> MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 200

Ademais, há expressa previsão legal afirmando que não poderá “*ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais*” (artigo 21). Tutela esta que pode ser exercida através da Ação Civil Pública, regulada pela Lei nº. 7.347/85, uma vez que qualquer interessado pode requisitar às informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de quinze dias. Tais informações podem ser usadas para provocar a iniciativa do Ministério Público quanto ao objeto da ação civil e seus elementos de convicção (artigo 6º e 8º).

“*Como se vê, a lei constitui instrumento valiosíssimo na implementação do direito a informação ambiental e do princípio da participação democrática, pressupostos necessários e fundamentais da concretização do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*”<sup>4</sup>.

Percebe-se, portanto, que existem, atualmente, leis extremamente avançadas que permitem e propiciam o acesso a informação ambiental. Todavia, como alerta Anna Claudia Bento Graff:

o grande desafio está na instrumentalização do direito à informação através do estabelecimento de procedimentos, instâncias, prazos, formas, sistematização, organização e padronização de bancos de dados, para que possa ser efetivamente utilizado como mecanismo da participação popular nas decisões governamentais e de controle social do Estado<sup>5</sup>.

### 3. O PAPEL DA INFORMAÇÃO COMO INCENTIVADOR DA EDUCAÇÃO E CIDADANIA AMBIENTAL

Quando se oferece uma quantidade de informação com qualidade, interfere-se na forma e na intensidade com que a população participará da vida social e política. Entretanto, neste contexto, não se trata de acesso a qualquer informação, mas sim da informação estratégica e relevante, ou seja, da informação de qualidade para o engajamento ambiental.

Os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de articular desejos e ideias e, principalmente, de tomar parte nas decisões que lhes dizem respeito diretamente, inclusive no que se refere a direitos indisponíveis, como, por exemplo, o meio ambiente.

O direito a informação torna-se, portanto, um dos pilares do regime democrático, essencial à participação social no debate e nas deliberações sobre assuntos de interesse público.

<sup>4</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit., p. 201.

<sup>5</sup> GRAFF, Anna Claudia Bento. Direito a Informação Ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Ambiental em Evolução - volume 1. Curitiba: Juruá, 1998, p. 14.

A informação conduz a atuação e participação da sociedade, pois, de posse da informação, o ser humano é resgatado da passividade, conquista sua cidadania e pode envolver-se ativamente na condução de processos decisórios<sup>6</sup>.

Isso ocorre porque, quando se informa com qualidade, transmite-se mais que conhecimento.

É a partir do conhecimento que a população pode ter voz ativa em debates, pois terá condições de compreender e orientar as discussões, influenciando nos acontecimentos.

Dessa forma, a informação permite a educação das pessoas com relação ao meio ambiente, uma vez que a educação ambiental é o instrumento capaz de acabar com a ignorância acerca do ambiente e de seus recursos, oferecendo alternativas para viabilizar princípios básicos do Direito Ambiental, como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável, pois, sem este, na atualidade, não há condições de vida humana com qualidade.

Através da educação ambiental, cada ser humano poderá conhecer melhor o mundo que habita, compreendendo as necessidades primárias e as utilidades dos recursos existentes, visando a melhoria da qualidade de vida. A educação ambiental sensibiliza toda a comunidade nos princípios de sustentabilidade, justiça social e ambiental, precaução e prevenção, entre outros. Nada mais é, portanto, do que um exercício de cidadania.

Neste contexto, durante a Conferência de Estocolmo foi desenvolvido o Programa Ambiental das Nações Unidas (PNUMA) e o Plano de Ação Mundial para a Educação Ambiental, mediante a Resolução nº. 96, da Declaração, que serve de base para que, em 1975, na cidade de Belgrado, seja lançado pela Unesco e pelo PNUMA o Programa Internacional de Educação Ambiental, que estabelece os princípios orientadores da educação ambiental em nível global.

Este Encontro resulta na Carta de Belgrado, que tem como meta “melhorar todas as relações ecológicas, incluindo a relação da humanidade com a natureza e das pessoas entre si”, além de determinar que a educação ambiental deve ser contínua, multidisciplinar, voltada aos interesses nacionais e crítica em relação ao modelo de desenvolvimento em curso.

A reforma dos processos e sistemas educativos é essencial para a elaboração da nova ética do desenvolvimento e da ordem econômica mundial. Os governos e formuladores de políticas podem ordenar mudanças e novos enfoques para o desenvolvimento, podem começar a melhorar as condições de convívio

<sup>6</sup> MILARÉ, Édis. Op Cit., p. 198.

no mundo, mas tudo isso não deixa de ser solução de curto prazo, a menos que a juventude mundial receba um novo tipo de educação.

A Recomendação 96 da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo pediu um maior desenvolvimento da Educação Ambiental, considerada como um dos elementos fundamentais para poder enfrentar seriamente a crise ambiental no mundo. (...) É nesse contexto que devem ser colocados os fundamentos para um programa mundial de Educação Ambiental que possibilitará o desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades, de valores e atitudes, enfim, um esforço direcionado a uma melhor qualidade do ambiente, e de fato, para uma melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras<sup>7</sup>.

No mesmo sentido, para a Declaração de Estocolmo (Princípio 19):

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada (...). É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

No Brasil, a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº. 9.795/99) afirma que, por educação ambiental não-formal entende-se “*as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente*” (artigo 13).

Dessa forma, a informação imparcial, clara, real, adequada e necessária pode ser traduzida em conhecimento para os indivíduos. Esse conhecimento é essencial para a formação da educação ambiental, que é um dos instrumentos efetivadores do princípio da participação popular.

A partir da informação é que haverá a possibilidade de conscientização da sociedade de que o meio ambiente é um bem jurídico fundamental,

<sup>7</sup> CARTA DE BELGRADO. Retirado do site: < [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/pdfs/crt\\_belgrado.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/pdfs/crt_belgrado.pdf)>. Acesso em: 17 de abril de 2014.

devendo, portanto, ser protegido (conforme impõe o artigo 225, caput, da Constituição).

O avanço da concretização de um futuro baseado no sistema de desenvolvimento sustentável (conforme proposto pela Agenda 21) somente será possível mediante esta conscientização da importância de defesa e proteção do meio ambiente.

Neste sentido, a informação proporciona, ainda, fundamento e oportunidade da população se manifestar sobre o tema.

*“Proteger a capacidade de reflexão é o que se propõe o direito de informação”<sup>8</sup>.*

Percebe-se, portanto, que, a informação serve para mobilizar a opinião pública, estruturando-a, levando-a a tomada de uma posição na defesa de seus interesses, incluindo-se a proteção do meio ambiente, o que dará, portanto, à opinião pública *“importante papel no equacionamento da política ambiental”<sup>9</sup>.*

Se o acesso a informação é fundamental para a vida em democracia (vez que, a democracia está fundada numa participação ativa e organizada da população, o que somente pode acontecer a partir do momento em que a população tem acesso a informações de qualidade, a fim de embasar suas decisões), o direito a informação torna-se um direito humano fundamental, que deve ser garantido pelo Estado, tendo em vista que é o gestor da informação pública, tendo o dever constitucional de informar seus cidadãos sobre o que concerne aos espaços públicos (ou seja, sobre a gestão conferida aos bens públicos).

Ademais, à luz da Constituição Federal, no artigo 225, parágrafo 1º, inciso VI, incumbe ao Poder Público promover a educação e conscientização ambiental.

Dessa forma, para que a população tenha a possibilidade de manifestação a partir da informação correta e adequada, uma vez que está educada e consciente a respeito do Direito Ambiental, é necessário que o Estado tenha o dever de informar ou, ao menos, possibilitar o acesso à informação.

*“Ao Estado cumpre abrir canais para a efetividade desse direito, seja através da publicidade de atos e documentos, seja evitando a sonegação de dados e informações relativas ao ambiente”<sup>10</sup>.*

Por conta disso, a Constituição de 1988 elegeu o princípio da publicidade como basilar para a atuação administrativa quanto a produção e concessão de informações, no artigo 37, caput. Pois, de nada adianta a produção

<sup>8</sup> CARVALHO, Luiz G.G.C. Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 209/2010.

<sup>9</sup> MILARÉ, Édis. Op. cit., p. 197.

<sup>10</sup> LARÉ, Édis. Ibid., p. 202.

de informação com qualidade, se esta não alcançar o seu destinatário final e mais importante, a população, tendo em vista que “a *publicidade estrutura o manuseio da informação*”<sup>11</sup>.

Para a Declaração do Rio de Janeiro (Princípio 10):

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos.

Dessa forma, a regra é que todas as informações sejam públicas. O sigilo é a exceção, a ser aplicado nos casos de segurança da sociedade e do Estado, nos moldes dos artigos 3º, 4º e 23, da Lei nº. 12.527/11, bem como o “sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais”, devendo as pessoas físicas ou jurídicas que fornecerem tais informações de caráter sigiloso à Administração Pública indicar essa circunstância, de forma expressa e fundamentada, nos termos dos parágrafos 2º e 3º, do artigo 2º, da Lei nº. 10.650/03.

“O direito à informação só é devidamente respeitado quando o administrador assegura o recebimento da informação, no momento adequado, na profundidade necessária e com clareza suficiente”<sup>12</sup>.

Percebe-se, portanto, que, o acesso as informações ambientais garante o novo modelo de democracia participativa, na medida em que confere transparência e publicidade.

A democracia representativa (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito à informação e Meio Ambiente. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 62.

<sup>12</sup> MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antonio Herman. Estudo Prévio de Impacto Ambiental: Teoria, prática e legislação. São Paulo: RT, 1993, p. 121.

<sup>13</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.75.

### 3.1. DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL ATRAVÉS DA INFORMAÇÃO

O caput do artigo 225, da Constituição, impõe tanto ao Poder Público, quanto à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. A sociedade participa da gestão ambiental preservando o ambiente, na medida em que respeita as normas dispostas sobre o assunto, bem como exige ações ou políticas do Poder Público voltadas a proteção do meio ambiente.

Tem, portanto, dever de atuar na defesa do meio ambiente, tendo-se em mente que a participação social é *“o instrumento capaz de realmente impulsionar o cumprimento da legislação ambiental, transformar a qualidade de vida da população e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”*<sup>14</sup>.

O princípio da participação torna-se, portanto, um dos postulados fundamentais do Direito Ambiental.

Tal postulado se apresenta na atualidade como sendo uma das principais armas, senão a mais eficiente e promissora, na luta por um ambiente ecologicamente equilibrado. (...) Isso representa dizer que cada um de nós deve fazer a sua parte em relação aos bens e valores ambientais, e mais do que isso, exigir que todos façam a sua parte. Esse último matiz é que dá o colorido do princípio da participação ambiental, na exata medida em que, vivendo-se em um Estado Democrático de Direito, sob os princípios e objetivos referidos anteriormente, o que se espera da sociedade é justamente uma tomada de posição, ativa, altruísta, ética e participativa, mormente quando estamos diante de valores sagrados e essenciais à preservação da vida<sup>15</sup>.

Pode-se perceber que, a participação social para a conservação do meio ambiente é imprescindível, na medida em que a conscientização e atuação da sociedade confere efetivação às normas constitucionais de proteção ambiental. Sem a participação popular é impossível à concretização da democracia ambiental.

A participação popular pode se dar por via não-institucional, como, e.g., através das formas legítimas de pressão política; por via institucional, pela utilização de mecanismos como a iniciativa popular do processo legislativo, o plebiscito e o referendo; e por via judicial, com a tutela coletiva de interesses pelas associações, entidades de classes e sindicatos<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> ARRUDA, Geovana Maria Cartaxo de. Op. cit., p. 239.

<sup>15</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Instituições de Direito Ambiental. Volume 1 - Parte Geral. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 255/256.

<sup>16</sup> BARROSO, Luis Roberto. O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 280/281.

A título de exemplificação existem diversos meios de efetivação destas vias de participação citadas, dentre eles:

através da manifestação de vontade e possibilidade de indagação no procedimento administrativo-licenciador, na hipótese de ser precedido de estudo de impacto ambiental, através das audiências públicas; na participação em órgãos dotados de poderes normativos e/ou deliberativos (conselhos e comitês) e no processo legislativo (iniciativa popular de lei e referendo). Por fim, através do acesso à Justiça<sup>17</sup>.

No que se refere a via institucional, partindo do pressuposto de que foi dada a devida publicidade as informações de qualidade, diversos instrumentos permitem a participação da sociedade nas questões relativas ao meio ambiente, desde os processos de criação do Direito Ambiental, através da iniciativa popular de leis complementares e ordinárias; nos referendos e plebiscitos sobre matérias de lei, bem como na atuação da sociedade civil organizada em órgãos colegiados que detêm poder normativo.

A sociedade civil organizada pode participar, ainda, nos processos de criação e execução de políticas públicas ambientais, como, por exemplo, alternativas para a destinação final dos resíduos sólidos municipais, como a criação de cooperativas de reciclagem e reaproveitamento.

Há, também, a possibilidade do cidadão participar de audiências públicas, que visem a discussão tanto das já mencionadas políticas ambientais, quanto de licenciamentos e estudos de impacto ambiental.

As audiências públicas garantem a participação direta do cidadão nas discussões ambientais, pois nestas não há necessidade de representação pela sociedade civil organizada. Qualquer pessoa pode participar oralmente expondo a sua opinião, ou até mesmo juntando documentos que farão parte da ata da audiência.

Há, ainda, a possibilidade da sociedade se fazer representar nos Conselhos Ambientais, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA, que possui entre os seus conselheiros representantes de entidades ambientais e profissionais, por exemplo); o Conselho Estadual e Municipal de Meio Ambiente; Conselho de Recursos Hídricos; Conselho de Gestão das Unidades de Conservação etc.

Neste sentido, o acesso à informação relaciona-se, diretamente, com a democracia participativa, na medida em que permite que os cidadãos

<sup>17</sup> CAPPELLI, Sílvia. Acesso à justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (organizadores). Aspectos Processuais do Direito Ambiental. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 278.

tenham condições de avaliar programas de governo ou propostas legislativas, ensejando a real participação em debates sobre, por exemplo, políticas públicas na área ambiental. Trata-se, portanto, da participação social através da via não-institucional.

Em todos os casos, junto com a ampliação da democracia ou sua restauração, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente. Assim, todos os casos de democracia participativa iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política<sup>18</sup>.

A informação ambiental de qualidade contribui, assim, para a transparência governamental; para o conhecimento sobre os atos e planos futuros, bem como evita a corrupção, na medida em que permite a fiscalização pública da qualidade do ambiente em favor da própria sociedade.

Por fim, no tocante a participação pela via judicial, a sociedade pode se valer de instrumentos legais e administrativos, visando a obtenção de prestação jurisdicional ou administrativa na área ambiental. Trata-se, por exemplo, da Ação Civil Pública, da Ação Popular e do Mandado de Segurança.

Quanto a Ação Civil Pública, regulada pela Lei nº. 7.347/85, a participação popular se dá por intermédio do Ministério Público ou de organizações não governamentais (ONGs), visando à condenação dos réus em obrigações de fazer, não fazer ou entrega de dinheiro e, também, a recomposição do dano ambiental.

Já a Ação Popular, regulada pela Lei nº. 4.717/65, trata-se de um remédio constitucional de iniciativa de qualquer cidadão que visa anular ato da administração pública lesivo ao patrimônio ambiental.

Por outro lado, o Mandado de Segurança individual pode ser impetrado por qualquer cidadão em razão de ofensa a direito líquido e certo por ato ilegal ou abusivo de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição). Enquanto que o Mandado de Segurança coletivo pode ser impetrado por partidos políticos (com representação no Congresso Nacional), entidade de classe, organização sindical ou associação legalmente constituída há um ano, em defesa dos interesses de seus membros (artigo 5º, inciso LXX, da Constituição).

<sup>18</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Op. Cit., p. 56.

Percebe-se, portanto, que, a atuação da sociedade, após a concessão de informação de qualidade, está intimamente ligada a preservação de direitos fundamentais, entre eles: a sadia qualidade do meio ambiente.

As informações ambientais divulgadas têm a finalidade precípua de formar a consciência ambiental da população, fornecendo-lhes condições de colocar em prática a proteção do meio ambiente, tendo em vista que é dever da coletividade (assim como do Poder Público) a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações (nos termos do artigo 225, caput, da Constituição).

Não é possível a formação de um debate de qualidade com a sociedade sem que sejam concedidas as informações necessárias para tanto, uma vez que as informações públicas fornecem subsídios para que a população tenha condições de participar efetivamente dos processos de decisão que envolva interesses públicos primários (como o meio ambiente), bem como fiscalizar as ações dos governos na execução de programas de políticas públicas.

Conclui-se que, a informação pública é um valor jurídico indispensável para a realização da democracia participativa, na medida em que o acesso a esta informação propicia a instrução necessária para a participação da sociedade nos processos decisórios.

## CONCLUSÃO

A produção e divulgação de informações de qualidade, que se traduzem em conhecimento, que, por sua vez, propicia a educação ambiental dos cidadãos, forma um ciclo importantíssimo para a implementação do princípio da participação popular.

A informação torna-se, portanto, um instrumento imprescindível para qualificar a opinião pública, para que esta possa efetivamente integrar os procedimentos da democracia ambiental participativa.

Neste contexto, o princípio da publicidade da informação passa então a ser um modelo ético a ser seguido, tanto pelo Poder Público quanto pelo detentor privado da informação. Pois, somente a partir da informação é que haverá a possibilidade de conscientização da sociedade de que o meio ambiente é um bem jurídico fundamental, devendo, portanto, ser protegido.

Conclui-se, portanto, que o princípio da participação garante a proteção jurídica do meio ambiente de forma democrática, pois permite a inclusão da população em ações específicas de defesa do meio ambiente, como, por exemplo, monitoramento de políticas públicas, campanhas midiáticas, audiências públicas e ações judiciais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRUDA, Geovana Maria Cartaxo de. A participação pública na defesa do meio ambiente: implementação de um desenvolvimento sustentável. In: Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, 1997.
- BARROSO, Luis Roberto. O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 7.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CAPPELLI, Silvia. Acesso à justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (organizadores). Aspectos Processuais do Direito Ambiental. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- CARVALHO, Luiz G.G.C. Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- GRAFF, Anna Claudia Bento. Direito a Informação Ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Ambiental em Evolução - volume 1. Curitiba: Juruá, 1998.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito à informação e Meio Ambiente. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antonio Herman. Estudo Prévio de Impacto Ambiental: Teoria, prática e legislação. São Paulo: RT, 1993.
- MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. Instituições de Direito Ambiental. Volume 1 - Parte Geral. São Paulo: Max Limonad, 2002.



## REFUGIADOS AMBIENTAIS: UM DESAFIO PARA O SISTEMA DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

ISABELLE DIAS CARNEIRO SANTOS<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como pano de fundo a crescente preocupação com os impactos climáticos que o planeta Terra vem sofrendo nas últimas décadas e os deslocamentos provenientes dessa realidade. A ocorrência cada vez mais frequente de desastres naturais e degradações ambientais pela própria ação humana, com modificações do meio ambiente, fez nascer concomitantemente um problema econômico-social de cunho ambiental que vem tornando-se um desafio da comunidade internacional, uma vez que tais mudanças, dentre outras consequências, vez surgir um novo tipo de refúgio denominado de refúgio ambiental ou refúgio do clima. Desse modo, necessária a abordagem não só dos motivos que estão levando a existência dessa nova modalidade de refugiados, como também a análise sobre a necessidade de criação de leis internacionais que proteja essa categoria de pessoas.

**Palavras-chave:** Direito Internacional; Refugiados Ambientais; Impacto Ambiental.

**Abstract:** This article has the backdrop of the growing concern about climate impacts that planet Earth has undergone in recent decades, displacements from that reality. The increasingly frequent occurrence of natural disasters, environmental degradation by human action itself, in addition to modifications of the environment, made concurrently birth to a socio-economic problem of an environmental nature that has become a challenge to the international community, taking into account that such changes, among other consequences, rather a new kind of refuge refugee called environmental or climate arise. Thus necessary to approach not only the reasons that are leading the existence of this new modality refugees as well as the analysis of the need for creation of international laws to protect this category of persons.

<sup>1</sup> Professora Assistente na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus de Três Lagoas. Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

**Keywords:** International Law; Environmental Refugees; Environmental Impact.

## 1 INTRODUÇÃO

O refúgio existe desde a Antiguidade e, ao longo da história foi se transformando tanto no que tange ao reconhecimento, quanto à proteção concedida aos refugiados. Mas, apesar do processo evolutivo do refúgio novas categorias de refugiados vêm surgindo nas últimas décadas, dentre os quais se encontra os refugiados ambientais, objeto do presente estudo.

Essa nova forma de refúgio decorre de desequilíbrios ambientais e climáticos, tanto pela ação da natureza como pelas mãos do homem, tendo-se como exemplos enchentes, tsunamis, emissão de gases poluentes pelas indústrias, desertificação do solo e secas, propiciando que o número de deslocados internacionais por razões ambientais aumentasse de modo alarmante, superando inclusive a quantidade de refugiados perseguidos por razões políticas, sociais ou religiosas.

Apesar de a temática ser preocupação de Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais, pesquisadores acadêmicos e, pauta de discussões em fóruns internacionais, ainda não há o reconhecimento jurídico da figura do refugiado ambiental, criando-se uma lacuna quanto ao problema, o que facilita a violação de direitos humanos e, dificulta a proteção legal dos indivíduos que se enquadram nessa nova realidade.

Assim, com base numa pesquisa descritiva e qualitativa calcada no levantamento bibliográfico, o trabalho tem como objeto de estudo os desafios do direito internacional no que tange a ausência de tutela jurídica dos refugiados ambientais, razão pela qual para um entendimento mais adequado do tema, tratar-se-á não só dos motivos que estão levando a existência dessa nova modalidade de refúgio, mas também as violações perpetradas contra tal grupo e a necessidade de criação de normas de proteção dos que se encaixam nessa categoria.

Vale frisar que, o presente estudo não tem por objetivo esgotar todas as dificuldades a consolidação da noção de refugiado ambiental e a sua proteção no contexto do Direito Internacional.

## 2 PROCESSO EVOLUTIVO DO REFÚGIO

O processo evolutivo do direito de refúgio, espécie de direito de asilo, inicia-se na Antiguidade, período em que o refúgio era concedido nas formas

de asilo religioso e asilo ao homicida involuntário, adquirindo o asilo já nesse período caráter jurídico<sup>2</sup>.

Com o período medieval e feudalismo, apesar dos deslocamentos terem drasticamente diminuído, tem-se início a concessão de asilo territorial em locais tidos como religiosos não apenas para o criminoso comum, mas também para o criminoso político, conforme o interesse do senhor feudal.

Na Idade Moderna o asilo territorial tem uma maior transformação, deixando de existir na forma religiosa, já que o poder dos soberanos tinha aspecto divino e não podia ser contestado. Ainda nesse período, com o século XVIII e a Revolução Francesa, passou-se a admitir o asilo do criminoso político e a extradição do criminoso comum, consolidando-se a essa época o direito de asilo.

Mas é com o século XX que o asilo se torna um princípio jurídico de direito internacional<sup>3</sup>, período em que o asilo territorial ou direito dos refugiados passa a ser consagrado em diversos instrumentos jurídicos, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>4</sup>, a Declaração sobre Asilo Territorial de 1967 e a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993.

Porém, ao mesmo tempo que se começa a admitir o direito de refúgio em toda a sociedade internacional<sup>5</sup>, verifica-se concomitantemente um grande deslocamento da população mundial, por razões de guerra, econômicas e ambientais.

O certo é que a proteção dos refugiados se efetiva no âmbito da Sociedade das Nações em 1919 e tem continuidade com o pós Segunda Guerra Mundial e advento da Organização das Nações Unidas em 1945 (ONU)<sup>6</sup>, com a positivação do assunto em nível global por meio da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, na esfera regional das Américas com a Convenção sobre Asilo Diplomático de 1954, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984 e, na África com a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) de 1969.

<sup>2</sup> MELLO, C. D. de A. Curso de Direito Internacional Público. 2º volume. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 1051-1063.

<sup>3</sup> Frise-se que o asilo é mais abrangente que o refúgio, estando previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

<sup>4</sup> O artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece que: “toda pessoa sujeita a perseguição tem direito de procurar e de beneficiar de asilo noutros países”. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <dre.pt/comum/html/legis/dudh.html>. Acesso em 24 de jul. de 2014.

<sup>5</sup> JUNIOR, A. do A. Introdução ao Direito Internacional Público. São Paulo: Atlas, 2008, p. 452.

<sup>6</sup> Cf. MELLO, C. D. de A. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2002 e REZEK, F. Direito Internacional Público. Saraiva: São Paulo, 2008.

No que concerne ao refúgio ambiental, apesar da preocupação com a temática ter surgido no século XX no âmbito do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), Fischel de Andrade destaca que na Idade Antiga se tem a gênese deste tipo de refúgio, apontando passagens da Bíblia sagrada que narram fugas forçadas por calamidades devastadoras ou privações ocasionadas em função do meio ambiente<sup>7</sup>.

Apesar de não ser um assunto tão recente na história humana, e de existir uma estimativa de que os refugiados do clima em poucas décadas possam ultrapassar o número de refugiados tradicionais<sup>8</sup>, o refugiado por razões climáticas ainda se ressentido da ausência de normas que o reconheça como detentor de direitos e de proteção jurídica.

### 3 DEFINIÇÃO DE REFUGIADOS TRADICIONAIS E AMBIENTAIS

A definição de refugiados é trazida pela Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, com a constatação do número elevado de refugiados após o fim da Segunda Guerra Mundial, prevendo em seu artigo 1, seção A, §2º que refugiado é:

[...] qualquer pessoa que em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e, possuído de um temor bem fundado de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, de ser integrante de um grupo social específico ou por suas opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade, e está incapacitado ou possuído por tal temor, por não poder receber a proteção daquele país; ou quem, não tendo nacionalidade e estando fora do país de sua habitual residência, está incapacitado, ou possuído por tal temor, não tem a possibilidade de voltar para ele<sup>9</sup>.

Posteriormente tal conceito, até então restrito, foi ampliado pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967, que expandiu os limites geográficos e temporais para a concessão do refúgio, em função do surgimento de novas categorias de refugiados. Todavia, o Protocolo de Nova Iorque não eliminou a celeuma no que se refere a uma definição precisa e estanque do que possa

<sup>7</sup> ANDRADE, J. H. F. de. Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 8-9.

<sup>8</sup> MYERS, N. Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21st century. Oxford: The Royal Society; 2001.

<sup>9</sup> ONU. Convenção de Genebra de 1951 - Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Amsterdao/conv-genebra-1951.htm>. Acesso em 15 de mar. de 2014.

ser considerado temor e perseguições<sup>10</sup>, elementos estes subjetivos, deixando em aberto às interpretações jurídicas.

Além das definições ofertadas no plano global, necessário fazer referência, na esfera regional, à Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 que traz uma definição de refugiado mais ampla, dispondo logo em seu artigo I, 2 que:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade<sup>11</sup>.

O mesmo se dá com a Declaração de Cartagena de 1984 que dispõe que:

[...] considere também como refugiado as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos [...]<sup>12</sup>

A ampliação ocorre justamente no que tange à grave perturbação e à expressa preocupação com a proteção dos direitos humanos, uma vez que se entende que o refúgio ambiental decorre de fenômenos naturais puros ou com influência humana que perturbem a ordem pública.

O certo é que apesar das distintas definições, com viés de proteção da pessoa humana, defendeu-se por muito tempo que o refúgio somente englobaria o indivíduo que sofre perseguições por motivos de nacionalidade, raça, religião, pertença a grupo social e opiniões políticas, ou seja, os chamados refugiados tradicionais<sup>13</sup>, havendo omissão quanto às novas formas de refúgio, dentre as quais se encontram os deslocados internacionais por razões de impactos ambientais.

<sup>10</sup> ONU. ACNUR. Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>. Acesso em 19 de fev. de 2014.

<sup>11</sup> OUA. Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 - Que rege os aspectos específicos dos problemas dos Refugiados em Africa. Disponível em: <[www.acnur.org/t3/.../documentos/?tx...0...](http://www.acnur.org/t3/.../documentos/?tx...0...)>. Acesso em 17 de julho de 2014.

<sup>12</sup> OEA. Declaração de Cartagena de 1984 sobre Refugiados. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/1984\\_Cartagena\\_Declaration\\_on\\_Refugees.pdf](https://www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf)>. Acesso em 12 de mai. de 2014

<sup>13</sup> Não se inclui entre os critérios para solicitar refúgio os casos que envolvam crimes de guerra, contra a paz, grave e contra a humanidade.

Assim, é que a doutrina por vezes traz algumas noções do que possa ser tido como perseguição por razões ambientais, inserindo-se nessa seara problemas ambientais graves ou ameaças perpetradas pelo Estado ou com seu apoio, seja por ação ou omissão e, que portanto, force o indivíduo a sair de seu local de origem.

Já a definição que abrange o refugiado ambiental é dada em 1985 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) no qual afirma que são:

[...] pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente vivem, devido ao visível declínio do ambiente perturbando a sua existência e/ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entra em perigo<sup>14</sup>.

Tais definições, apesar de não serem reconhecidas universalmente conforme expressa o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), são de suma importância, pois vêm sendo interpretadas de forma flexibilizada com o propósito de discutir a temática do refúgio ambiental em fóruns internacionais.

#### 4 DIREITO INTERNACIONAL E O REFÚGIO AMBIENTAL

O crescimento da temática sobre os refugiados climáticos ou ambientais coincidiu com a divulgação do relatório do 4º Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) em 2007, que apontou previsões negativas e preocupantes para o presente século<sup>15</sup>.

Diante dessa realidade, a proteção e fruição do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) tornou a baila como de fundamental importância na proteção do meio ambiente e pedra angular para proteger a pessoa humana, tendo em vista que o direito da pessoa humana a um ambiente saudável e equilibrado é vital para se coibir tragédias ambientais, econômicas, humanitárias e sociais<sup>16</sup>.

Assim é que o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), o Direito Internacional Ambiental e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), ramos esses do direito internacional público passaram a ser foco de estudo no que tange a essa nova categoria terminológica de indivíduos.

<sup>14</sup> PNUMA, *Environmental Refugees*, 1985. Disponível em: <www.pnuma.org> Acesso em: 05 de out. 2013.

<sup>15</sup> OJIMA, R.; NASCIMENTO, T. T. do. Meio ambiente, migração e refugiados ambientais: novos debates, antigos desafios. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 4, 2008, Brasília (Anais eletrônicos). Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-358-132-20080424170938.pdf>. Acesso em: 05 de out. 2013.

<sup>16</sup> CARVALHO, E. F. de. *Meio Ambiente e Direitos Humanos*. Ed. Juruá, 2005.

### 3.1 REFUGIADOS AMBIENTAIS E AS CAUSAS DO REFÚGIO

Na atual conjuntura do século XXI, o problema relacionado ao refúgio cresceu e a questão ambiental se inseriu fortemente na arena internacional, tendo em vista que nos últimos tempos se tornou comum ouvirmos e lermos nos noticiários a respeito de inúmeros desastres ambientais em diversas partes do planeta, com consequências alarmantes.

Edis Milaré, nesse sentido destaca que:

As implicações ambientais de certa forma avançam sobre os continentes rapidamente, incrementadas por atividades humanas que dilapidam patrimônios biológicos formados no decorrer de tempos geológicos, com processos irreversíveis tendentes ao esgotamento, acentuando o desequilíbrio ecológico<sup>17</sup>.

Em sentido similar, Kirstin Dow e Thomas Downing afirmam que:

A comunidade científica internacional tem certeza de que estamos presenciando sérios impactos iniciais das mudanças climáticas. As tendências de aquecimento afetam recursos e ecossistemas em níveis em precedentes. Alguns desastres, como as ondas de calor, são atribuídos à alta concentração dos gases e efeito estufa na atmosfera<sup>18</sup>.

Tem-se desse modo, que o desencadeamento dos desastres e danos ao ambiente tem como causas não só a natureza, como também a atuação humana, que na ânsia de obter vantagens, sobretudo econômicas, vem agravando a situação de degradação dos recursos naturais.

Diante de tal situação e debates a respeito do problema que se inseriu na realidade mundial das últimas décadas é que a expressão “refugiado ambiental” foi cunhada pela primeira vez por Lester Brown nos anos sessenta, e popularizada em artigo científico do professor egípcio Essam El- Hinnawi na década de oitenta.

A criação dessa terminologia bastante usual, se coaduna com uma realidade atual e do porvir, no qual diante do crescimento vertiginoso do número de refugiados do clima e dos deslocados ambientais, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) desde os anos sessenta passou a fazer levantamentos sobre o número de desastres de grande

<sup>17</sup> MILARÉ, E. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 57.

<sup>18</sup> DOW, K.; DOWNING, T. E. O Atlas da Mudança Climática. O mapeamento completo do maior desafio do planeta. São Paulo: Publifolha, 2007.p. 53

envergadura e verificou-se que entre as décadas de 1960 a 1980 houve um salto de quase 450% (quatrocentos e cinquenta)<sup>19</sup>.

Ainda segundo um estudo das organizações de assistência do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICR) em 2000, o número de refugiados ambientais ou do clima já era equivalente ao dos refugiados de guerra, girando em torno de 25 milhões de pessoas. Já no ano de 2008 conforme divulgação realizada durante Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, Migração Forçada e Vulnerabilidade Social, realizada pela Universidade das Nações Unidas (UNU), foi feita a estimativa de que este número deve aumentar para 200 milhões<sup>20</sup>, calculando-se que dentro de cinco anos cerca de 50 milhões de pessoas vão ser consideradas refugiadas devido a problemas ambientais nas regiões onde vivem e provavelmente chegue a 150 milhões até o ano 2050<sup>21</sup>.

Vale frisar, conforme pesquisa da professora Susana Borrás Pentinat<sup>22</sup>, que além dos refugiados ambientais ou do clima, que ultrapassam as fronteiras de seus países, objeto do estudo, ainda há um grande número de deslocados ambientais internos, que permanecem no solo nacional de seus Estados.

O certo é que a estimativa para os próximos anos, dentro de um curto espaço de tempo, é que venha a existir mais pessoas deslocadas e, refugiados em razão de desastres climáticos do que por conflitos armados, o que motiva a urgência em se criar tratados internacionais que não mais se omitam sobre um assunto tão delicado.

### 3.2 REFÚGIO AMBIENTAL E OS DESAFIOS PARA O DIREITO INTERNACIONAL

Documentos internacionais sobre a proteção dos refugiados existem desde a primeira metade do século XX, contudo, nesses mais de sessenta anos de existência dessas normas não se aborda de modo efetivo os refugiados ambientais, inserindo-os muitas vezes numa situação em que se caracterizam como deslocados, ou ainda, como simples migrantes que deixam seus países, voluntariamente, por razões, em regra, econômicas.

Cançado Trindade enfoca, com base na Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, a distinção entre as vítimas de desastres naturais, como

<sup>19</sup> PENNA, C. G. O Estado do Planeta. Record, 1999, p. 115. “[..]na década de 1960, aconteceram 16 desastres naturais de grande magnitude. Na década seguinte este número chegou a 29, e na década de 1980, a 70”

<sup>20</sup> ARAIA, Eduardo. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. Planeta, São Paulo, v. 37, n° 443, ago/2009, p. 40

<sup>21</sup> DERANI, C. Refugiado Ambiental. Disponível em: < <http://www.espmu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page> > Acesso em 12 de abr. de 2014.

<sup>22</sup> PENTINAT, S. B. Refugiados Ambientales: El Nuevo Desafío del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Revista de Derecho. 2006, p 87.

vulcões e terremotos e as vítimas de desastres ambientais, ou seja, aqueles cometidos pelo próprio homem. Os primeiros, em razão da não intervenção humana não teriam a proteção do documento ora citado, enquanto que os segundos se encaixariam no benefício criado pela Declaração<sup>23</sup>.

Em consequência esses indivíduos acabam por não serem protegidos e terem acesso a programas de assistência dos Estados para onde se deslocam os refugiados tradicionais. Frente a uma realidade de falta de assistências muitos dos indivíduos que se encontram na situação de refugiados ambientais têm seus direitos humanos violados nos países para onde migram, tendo que viver sem auxílio à moradia, alimentação, médico dentre outras necessidades básicas, havendo nitido descumprimento do catalogo de direitos do Estatuto dos Refugiados.

Vê-se, pois, que documentos que tratam dos refugiados devem ser revistos e/ou criados seja com maior enfoque no direito ambiental, seja com maior alusão aos direitos humanos, pois não há como dissociar, hodiernamente, que os desastres tidos como naturais puros estão estreitamente ligados não só à ação da própria natureza, mas a atuação exacerbada do ser humano, que de forma imprudente vem contribuindo para alteração climática no mundo, propiciando os desastres ambientais e consequentes inobservâncias a uma variedade de direitos humanos.

Assim, mister se faz que a natureza do direito de refúgio seja analisada sobre o alicerce da legislação. Primeiramente, já que não há uma proteção específica deve-se fazer uma interpretação lata dos textos legais, inclusive com a reafirmação e reforço da aplicação do princípio pro homine, o qual prevê que em caso de dúvida deve se preferir a norma ou a interpretação mais favorável aos direitos da pessoa<sup>24</sup>.

Num segundo momento, deve-se reconhecer a existência dos refugiados ambientais, algo que nem mesmo o ACNUR o faz, bem como as situações que podem configurar tal situação.

Numa terceira fase, também se necessita, ao invés do alargamento da definição de refugiados contida na Convenção de Genebra, a criação de um conceito formal e universal de refugiado climático, com base numa visão mais antropocêntrica e menos estatal, que os reconheça formalmente.

Numa quarta etapa, deve-se ater ao preenchimento da lacuna jurídica existente, por meio da revisão dos tratados e/ou criação de novos tratados internacionais com valor jurídico vinculante.

<sup>23</sup> TRINDADE, C. A. A. Direitos Humanos e Meio Ambiente - Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993, p. 134.

<sup>24</sup> FERRAZ, D A; HAÜSER, D. (Coord.) A nova ordem mundial e os conflitos armados. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.p. 306.

Por fim, outra dificuldade é a criação de mecanismos de implementação de medidas protetivas eficientes para os novos refugiados, adequando o tema a nova realidade jurídica, política, econômica e social, com a garantia de que os Estados não expulsem ou repatriem o refugiado para outro país, isto é, que não se utilizem do chamado *non refoulement*.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do refúgio ambiental, apesar de não ser conhecida do grande público, se tornou nas últimas décadas um assunto de preocupação crescente na esfera mundial, uma vez que a não observância a um meio ambiente saudável em conjunto com um desenvolvimento sustentável vem trazendo um rol de problemas com consequências variadas.

Uma das consequências de tal situação é a inobservância do homem quanto à natureza e o meio ambiente que está ao seu entorno, fazendo surgir uma nova situação de refúgio que é o refugiado ambiental.

Não obstante a existência dessa nova categoria de refúgio, os mesmos são alvos de omissão das leis internacionais, sendo necessário que o direito de solidariedade, que configura os direitos humanos de terceira dimensão, seja observado pelos Estados e Organizações Internacionais, com o escopo de colmatar a ausência de tutela do direito internacional quanto a esse grave problema, à partir de uma cooperação de toda a comunidade internacional, tanto no que se refere aos danos ambientais decorrentes da natureza como do próprio ser humano, sem qualquer distinção quanto ao reconhecimento e proteção.

Os refugiados ambientais, já não há dúvida, vem representando um novo desafio para o direito internacional devendo tal questão ser analisada com o fito de conceder o refúgio ambiental a partir da concretização de mudanças institucionais e legais profundas na ordem internacional, pois apesar de não ser de um dever jurídico estatal, trata-se de um dever moral dos Estados, alicerçado no direito de solidariedade e, que se configura em obrigações dos Estados para com a proteção do ser humano.

Assim, o reconhecimento e a proteção formal de modo abrangente pelo direito internacional dos refugiados ambientais, na órbita regional e mundial, com base numa proteção complementar calcada no direito internacional ambiental e/ou no direito internacional dos direitos humanos, é de suma importância, pois não há que se negar que os mesmos fogem de seus países também com base num temor real de serem acometidos de doenças, de fome e até mesmo da morte.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, J. H. F. de. Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ARAIA, Eduardo. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. Planeta, São Paulo, v. 37, n° 443, p. 36-41.
- CARVALHO, E.F. de. Meio Ambiente e Direitos Humanos. Juruá, 2005.
- DERANI, C. Refugiado ambiental. Dicionário de Direitos Humanos. Disponível em: < <http://www.espmu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page>>. Acesso em 12 de abr. de 2014.
- DOW, K.; DOWNING, T. E. O Atlas da Mudança Climática. O mapeamento completo do maior desafio do planeta. São Paulo: Publifolha, 2007.
- FERRAZ, D. A; HAUSER, D. (Coord.) A nova ordem mundial e os conflitos armados. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- JÚNIOR, A. do A. Introdução ao Direito Internacional Público. São Paulo: Atlas, 2008.
- MELLO, C. D. de A.. Curso de Direito Internacional Público. 2º volume. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- MILARÉ, E. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MYERS, N. Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21st century. Oxford: The Royal Society, 2001.
- OEA. Declaração de Cartagena de 1984 sobre Refugiados. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/1984\\_Cartagena\\_Declaration\\_on\\_Refugees.pdf](https://www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf). Acesso em 12 de mai. de 2014
- OJIMA, R; NASCIMENTO, T. T. do. Meio ambiente, migração e refugiados ambientais: novos debates, antigos desafios. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 4, 2008, Brasília (Anais eletrônicos). Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-358-132-20080424170938.pdf>>. Acesso em: 05 de out. 2013
- ONU. ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1)>. Acesso em 19 de fev. de 2014.
- \_\_\_\_\_. ACNUR. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967. Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos>>. Acesso em 19 de fev. de 2014.
- \_\_\_\_\_. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: < <dre.pt/comum/html/legis/dudh.html>>. Acesso em 24 de jul. de 2014.

\_\_\_\_\_. PNUMA. Environmental Refugees, 1985. Disponível em: < [www.pnuma.org](http://www.pnuma.org) > Acesso em: 05 de out. 2013.

OUA. Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 - Que rege os aspectos específicos dos problemas dos Refugiados em África. Disponível em: < [www.acnur.org/t3/.../documentos/?tx...0...](http://www.acnur.org/t3/.../documentos/?tx...0...) >. Acesso em 17 de jul. de 2014.

PENNA, C. G. O Estado do Planeta. Sociedade de consumo e degradação ambiental. Rio de Janeiro: Record, 1999.

PENTINAT, S. B. Refugiados Ambientales: El Nuevo Desafio del Derecho Internacional del Médio Ambiente. Revista de Derecho, Vol. XIX - Nº 2 - Diciembre 2006, Páginas 85-108.

REZEK, F. Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRINDADE, A. A. C. Direitos Humanos e Meio Ambiente- Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993.



# A APLICAÇÃO DO COMPLIANCE PELOS ESTADOS COMO ELEMENTO ESSENCIAL NA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

RENATO MASO PREVIDE<sup>1</sup>

**Resumo:** Com a alteração das instituições de direito, muitas vezes devemos recorrer a outras áreas do conhecimento para alcançar uma resposta almejada pela sociedade ou até mesmo para fundamentar uma conquista já presente nesta sociedade, originada pela evolução social, através das exigências dos cidadãos de um determinado Estado. O tema proposto busca avançar na ideia de uma proteção ambiental global, por intermédio da organização dos Estados a experimentar os avanços das pessoas jurídicas de direito privado, que encabeçaram o desenvolvimento da Governança Corporativa, como essencial para o incremento de uma proteção ambiental global, sendo o compliance um dos alicerces para esta concretização, ao propor um estudo multidisciplinar sobre o assunto. Desta feita, o compliance configura-se em uma abordagem da área da administração de empresas, conjuntamente com o mote da Governança Corporativa, pois inserida nesta como um de seus pilares. Com a transmutação das instituições de direito, as empresas começaram a assimilar outras noções havidas em outras áreas, como a administração de empresas, passando a incorporar estes termos em sua vivência jurídica e, com o passar do tempo, os Estados também passam a absorver estas novas noções, até mesmo em razão da alteração da dicotomia entre o público e o privado e o surgimento do Direito Institucional, ou seja, os Estados possuem novos aparatos para estruturar com melhor eficiência a Governança Ambiental Global.

**Palavras-chave:** Compliance; Governança; Ambiental; Direito Público.

**Abstract:** The change of law institutions often must resort to other areas of knowledge to achieve a desired response by society or even to substantiate

<sup>1</sup> Mestre em Direito Privado e Pós-graduado lato sensu em Direito Processual Civil pela Universidade de Franca, professor da especialização da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG, campus Poços de Caldas/MG e da graduação da Universidade de Franca.

an achievement already present in this society, caused by social evolution through a citizens' demands given state. The theme seeks to advance the idea of a global environmental protection, through the organization of States to experience the advances of legal entities of private law, which led the development of Corporate Governance, which will examine how extremely essential for the growth of a protective global environmental compliance being one of the foundations for this achievement by proposing a multidisciplinary study on the subject. This time, the compliance is configured in an approach area of business administration, together with the motto of Corporate Governance, as inserted in this as one of its pillars. With the transmutation of law institutions, companies began to assimilate other notions in other areas such as business administration, incorporating these terms in their legal experience and, over time, states also come to absorb these new notions, even due to the change of the dichotomy between the public and the private and the emergence of the Institutional Law, ie, the states have to design new devices with better efficiency to Global Environmental Governance.

Keywords: Compliance; Governance; Environmental; Public Law

## 1. INTRODUÇÃO

Ao analisar o cenário global, verifica-se o enfraquecimento dos objetivos da Organização das Nações Unidas como o elemento essencial a garantir o equilíbrio das relações internacionais em um mundo cada vez mais voltado às suas raízes históricas e idiosincrasias que marcaram a história do Globo, muitas vezes em demérito.

Na Europa renascem ideais tidos como apagados da mente humana, mas que aos poucos vêm retornando em razão de uma crise que recrudescer a civilidade até então alcançada e almejada pelos cidadãos.

Desta tônica, verifica-se a nova carta do laicismo francês, a legislação alemã em torno dos refugiados econômicos, acirramentos culturais entre países, reorganização de fronteiras internacionais sem a utilização dos canais diplomáticos e a nítida queda acentuada do Welfare State.

Não é de outra forma que a questão ambiental vem sendo trabalhada pelos países, em que nota-se um total descompasso com a preocupação em proteger o meio ambiente, talvez em sintonia com esta visão pretérita que a maioria dos países em crise vêm empregando nos dias atuais, ou seja, deixa-se de praticar um pensamento coletivo em prol da humanidade e que era esboçada até então com os vários encontros mundiais multilaterais em relação à proteção do meio ambiente para a mudança de enfoque e uma prática mais intimista dos países a cada assunto que melhor lhes protege em seus interesses econômicos.

Deste ponto de vista, o presente trabalho pretende discutir a utilização do compliance como uma forma de elaboração de elementos positivos aptos a agir prontamente com o surgimento de problemas ambientais transnacionais.

Este elemento da Governança Corporativa poderia ser utilizado em blocos de países unidos por interesses comuns para o enfrentamento mais eficiente dos problemas havidos em seus territórios.

Assim, a pesquisa busca demonstrar que uma ação de países encabeçados por sistemas anacrônicos como nos parece ser colocado em xeque como o da Organização das Nações Unidas para a alteração da resolução dos problemas através de blocos internacionais, que demonstram ter maior profundidade na abordagem de problemas com outros países signatários deste mesmo bloco.

Para o esclarecimento deste problema geral, a abordagem do compliance busca a comprovação de que este alicerce da Governança possa se impor como instrumento apto a ser utilizado de uma outra área do conhecimento, que poderia trazer elementos novos para a aceleração da especificação do problema ambiental e a tomada de decisão em níveis para que o problema seja delimitado o quanto antes.

Portanto, este instrumento originado da administração de empresas poderia ser colocado em prática em relação a blocos de países que possuem maior estreitamento de relações por enfrentarem problemas comuns.

O presente trabalho será desenvolvido com a utilização do método dedutivo-bibliográfico, como levantamento da bibliografia, posterior análise e a efetiva documentação dos dados coletados em livros nacionais e estrangeiros, revistas especializadas, periódicos, jurisprudência, publicações da Internet, além de jornais e revistas de circulação local e nacional.

Serão empregados na elaboração da pesquisa os seguintes processos metodológicos:

- a) Estudo dogmático-jurídico: de vez que será feito o estudo de leis vinculadas direta ou indiretamente ao tema proposto, além de análise de jurisprudência e doutrinas que tratem do assunto abordado.
- b) Estudo histórico: necessário para situar o leitor no assunto e também para retratar as mudanças ocorridas no instituto e as conseqüentes motivações políticas, sociais e econômicas, que culminam com o tema proposto.

- c) Estudo comparativo: pois será feita a pesquisa utilizando-se legislação e obras de outros países com o escopo de comparar e talvez propor uma solução para a problemática em questão.
- d) Estudo analítico sintético da legislação e da doutrina.

## 2. O DIREITO ECONÔMICO AMBIENTAL

O elo para a análise e pesquisa do tema proposto nasce na visão alemã de um novo ramo do direito econômico, que passa a utilizar da área ambiental o entendimento de que é impossível o não enfrentamento desta questão através da velha assertiva de que a preservação ambiental deve ainda ser entendida como a empregada no século passado, em que a proteção ambiental havida era aquela de se tornar intocáveis os bens ambientais sob o manto desta mencionada proteção.

Ao longo dos tempos este desuso dos bens ambientais foram deixados, de fato, no passado, como se conclui por intermédio do obsoleto Código Florestal Brasileiro em comparação com o atual e em vigor, ao contrário do pensamento de algumas importantes instituições nacionais.

Ignorar o substrato econômico do direito ambiental<sup>2</sup> é demandar sua aniquilação através do tempo.

O direito posto vem estruturado em normas-conceito e normas-princípios, sendo que destas últimas, trataremos em outro momento.

As normas-conceito podem derivar de um conteúdo pré-determinado ou vago, dependendo do interesse social e da mutabilidade a ser imposta sobre a norma em comento.

Como não poderia ser diferente, o Direito Ambiental sempre se amparou em tais normas com a finalidade de expor sua visão de futuro e de tutela da pretensão protetiva do meio ambiente.

Decorre que o sentido desta tutela variou muito entre aquilo que a legislação pré-determinava e o anseio de uma parcela da população, dividindo estas vontades em dois ramos distintos: o preservacionismo e o conservacionismo.

O legado deixado pelas primeiras instituições que nasceram em prol do meio ambiente e que ainda continuam a difundir conhecimentos ambientais, iniciou-se nas décadas de 60 e 70 com a idéia estruturante da não agressão ao meio ambiente, surgindo a idéia do preservacionismo.

Nos dizeres de Sirvinskas<sup>3</sup>, preservar é a proibição da exploração econômica dos recursos naturais .

<sup>2</sup> STOBER, Rolf. Direito administrativo econômico geral. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 79.

<sup>3</sup> SIRVINSKAS, Luis Paulo. Manual de direito ambiental. Ed. 9. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 62.

Tal visão veio a colidir com os interesses, não só os particulares, mas também aqueles referentes ao Estado, pois a estes a visão de desenvolvimento está ligada à idéia de produção de meios de consumo, premeditado por intermédio de um longo discurso econômico voltado à doutrina dominante de nossa época: o capitalismo.

Tal doutrina necessita da exploração dos recursos naturais para a consecução de seu objetivo maior, qual seja a produção de produtos em massa para uma sociedade cada vez mais consumista e dependente destes, o que gerará na interpretação final um maior ganho ao particular e ao Estado, através dos tributos arrecadados para a manutenção de sua estrutura, que não convém dizer neste momento se dispendiosa por demais sem a devida contraprestação ou não, afinal, não é o tema chave do trabalho.

Desta premissa, nasce o ideal do exploracionismo, marcado pela busca incessante de lucros e dividendos.

No entanto, a partir da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, formatado e fomentado em 1972 pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, inicia-se um movimento que interpretamos de forma a deixar a forma de exploração dos recursos naturais e permitir um modo de utilização destes recursos de forma mais racional e comedida, sem confundir com a visão simplista de tão somente preservá-los, segundo nosso entendimento.

Esta visão pode ser corroborada pelo princípio 21 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, em que prega o seguinte:

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.

Desta nova motivação, desperta o pensamento da exploração dos recursos ambientais de forma responsável ao estabelecer uma fase de conservação destes recursos, mas entendido isto como a permissão de exploração dos recursos naturais de maneira racional e sem causar desperdício<sup>4</sup>.

Posta a noção de conservacionismo, pois o princípio 08 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano indica a necessidade de

---

<sup>4</sup> Idem

desenvolvimento para a geração da própria proteção ao meio ambiente, ao expor o seguinte:

O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

E, como devemos olhar para o passado para termos uma singela noção do que poderá ocorrer no futuro, temos que mesmo após vinte anos da realização da Declaração de Estocolmo, eis que em 1992, no Rio de Janeiro, através da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, a chamada ECO/92, com o objetivo de estabelecer uma nova e equitativa parceria mundial através da criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os sectores-chave das sociedades e os povos, foram formulados novos princípios, que contêm praticamente a mesma diretiva da Declaração de Estocolmo.

Esta visão comprova que mesmo com o passar do tempo, e dizemos de duas décadas, as diretrizes de desenvolvimento continuam as mesmas, sinalizando que as futuras legislações não serão mais compatíveis com o intento preservacionista, tão somente.

Inferimos esta assertiva através do segundo princípio da Conferência ECO/92, ao abordar o mesmo tema do princípio 21 da Declaração de Estocolmo, constando naquele o seguinte:

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, têm o direito soberano de explorarem os seus próprios recursos de acordo com as suas políticas de ambiente e desenvolvimento próprias, e a responsabilidade de assegurar que as atividades exercidas dentro da sua jurisdição ou controlo não prejudiquem o ambiente de outros Estados ou de áreas para além dos limites da jurisdição nacional.

Maximizando, portanto, o entendimento quanto ao empreendimento de um necessário e essencial procedimento conservacionista de forma a manter o desenvolvimento dos países pela grande necessidade na geração de riqueza, empregos e alimentos.

Nesta concepção, começa a progredir a noção de desenvolvimento sustentável, da seguinte forma:

[...] a formação de uma indústria de proteção ambiental e de uma indústria ambiental (por exemplo, economia dos resíduos sólidos urbanos - ver infra § 29 IV) prova que a construção jurídica da componente

ambiental constitui a última prova (Nagelprobe) da capacidade de prestação e da capacidade de otimização do direito administrativo econômico<sup>5</sup>.

Desta forma, há nítida relevância econômica e importância crucial para a manutenção do meio ambiente sua utilização comedida apta a gerar riquezas e prover a sustentação econômica e social daqueles que dependem deste bem, o que pode-se pensar em um conseqüente círculo econômico-social ao pensarmos no conservacionismo como verdadeiro meio de manutenção e talvez de reposição do ambiente natural.

Neste pensar econômico do direito ambiental coloca-se esta pesquisa de forma a trazer mais elementos propícios a elucidar a convergência do utilizar econômico do meio ambiente e de sua conservação e ampliação de conceitos protetivos, o que pretende-se demonstrar com a utilização do compliance, elemento da Governança Corporativa.

### 3. GOVERNANÇA CORPORATIVA: ENCONTRO ENTRE SOCIEDADE, CULTURA E DIREITO.

Em outros tempos o foco de mercado das empresas era diferente, uma vez que existia para um mesmo produto uma plataforma interna e outra externa, ou seja, existia uma visão de mercado doméstico e outro para exportação.

Com o decorrer do tempo, passou a inexistir tal distinção, uma vez que os produtos detêm uma plataforma mundial, sendo o mesmo produto no país de origem e no de destino, tendo em vista o fenômeno da globalização dos mercados, determinando o surgimento destas super-sociedades ou empresas supranacionais que detêm grande aporte financeiro, mas que entregam ao mercado consumidor, fornecedores e empregados várias dúvidas quanto a personalidade jurídica a ser responsabilizada, tendo em vista as associações serem cada vez mais complexas e indeterminadas, resultando em um necessário estudo para dirimir tais conflitos.

Governança corporativa pode ser traduzida como o seguinte:

[...] um conjunto de instrumentos públicos e privados, incluindo leis, regulamentos e práticas comerciais que organizam e comandam a relação, numa economia de mercado, entre os controladores e administradores de uma empresa, de um lado, e aqueles que nela investem recursos, de outro<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> STOBER, Rolf. Direito administrativo econômico geral. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 81.

<sup>6</sup> SANTOS, Aline de Menezes. Reflexões sobre a governança corporativa no Brasil. São Paulo: Malheiros, RDM 130/180, abril-junho 2003.

Dentro deste padrão mencionado acima, podemos colocar em prática o exposto pelo autor Cristóbal Molina Navarrete, em seu *El derecho nuevo de los grupos de empresas*, onde a preocupação pela busca de uma clareza nas relações entre os grupos de empresas e as outras partes integrantes do feixe de contratos realizados com aqueles, possam ter uma segurança jurídica quanto ao seu cumprimento e de que as regras contidas na legislação mercantil tenham a capacidade de resguardá-los quando necessário.

Há a busca, portanto, da efetividade da norma encartada na legislação mercantil, trabalhista, fiscal e consumerista em proteger os direitos das partes que acreditaram no grupo empresarial, realizando o feixe de contratos e investindo seus recursos em um ente que, devido ao seu poderio, permanece como uma identidade nebulosa perante estes, ou seja, perante os empregados, acionistas ou quotistas; credores e Estado.

Tal necessidade de busca pela efetividade da norma jurídica e acompanhamento desta em relação ao intenso desenvolvimento de novos conceitos mercantis e relações jurídicas são necessárias para entregar maior transparência das atividades do grupo de empresas a seus investidores, uma vez que estes não possuem como fiscalizar sociedades globalizadas que se transformam em supranacionais.

Os grupos societários supranacionais possuem uma estrutura que apresenta alto grau de complexidade e indeterminação quanto ao agente gestor, sob a análise de investidores que correspondem ao padrão do homem médio, ou seja, aquela pessoa que detém os conhecimentos necessários para sua preservação, possuindo capacidade cognitiva em relação ao seu trabalho e frente a uma comunidade moderna, mas que lhe foge o entendimento sobre questões por demais específicas que estão alheias ao seu universo de contatos e conhecimentos.

Por isso, o homem médio deve possuir um aparelhamento de defesa ofertado pelo Estado para que seja colocado a sua disposição quando necessário reaver o investimento realizado frente a um grupo de sociedades, lembrando que este investimento está exemplificado no feixe de contratos realizado entre a empresa e seus empregados, consumidores, instituições financeiras, fornecedores e o próprio Estado (todos investidores).

Tal defesa deve ser oferecida pelo Estado, tendo em vista o gigantismo que os grupos societários supranacionais possuem, devendo ser instigados a ofertar transparência aos seus parceiros através de outro ente que tenha tamanha organização e poderio quanto os próprios grupos, sendo, portanto, essencial que a governança corporativa exista para a entrega desta segurança jurídica, atestada pelo mercado e pelo Estado.

Finalizando, concluímos com o ensinamento do Prof. Luis Roberto Barroso:

[...] a norma jurídica deve, antes e acima de tudo, buscar a sua efetividade, isto é, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ele representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão última quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social<sup>7</sup>.

#### 4. BREVE NOÇÃO DE COMPLIANCE

O substantivo inglês *compliance* está ligado ao verbo *to comply*, cujo significado é “obedecer” ou “seguir regras”. No entanto, essa definição ainda não esclarece completamente o sentido do termo para a Administração de Empresas. Quando o assunto é gestão, o significado de *compliance* abrange as atividades que busquem promover o cumprimento de normas legais, diretrizes e até mesmo da própria política interna da empresa. Seu objetivo consiste em evitar, identificar e corrigir quais quer erros que impeçam a execução das tarefas nos moldes prescritos pelas regras.

As atividades de *compliance* costumam ser especialmente importantes para sócios e dependentes do feixe de contratos representados pela função social do contrato social de constituição da empresa, pois eles têm interesse em garantir a segurança da soma investida e da manifestação da empresa frente ao mercado financeiro, tendo em vista que a rentabilidade das empresas atualmente deriva do patrimônio imaterial.

Com isso, imagine determinada empresa ambiental que propaga o investimento realizado em proteção ambiental e em consequência possui uma série de selos ambientais para enquadramento de seu produto em uma camada de consumidores de grande rentabilidade. O que ocorrerá se esta empresa descumprir determinada legislação ambiental? Isso acarretará multas ou mesmo a paralisação das atividades, o que certamente afetará o valor de mercado da empresa e, conseqüentemente, trará prejuízos aos investidores, empregados, consumidores do produto e à sociedade pelo prejuízo ambiental.

Através dos ensinamentos de Candeloro, o instrumento do *compliance* pode ser entendido da seguinte forma:

Desta forma, cabe ao *compliance* encontrar maneiras de identificar, administrar e mitigar os riscos. É seguramente muito mais do que a simples observância de

<sup>7</sup> BARROSO, Luis Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 2. ed. Renovar, p. 79.

normas, uma vez que as instituições não são lucrativas apenas pelo exercício da obediência a tais normas. O compliance deve encontrar uma maneira de fazer com que a instituição seja rentável de forma sustentada, observando regras e evitando conduta oportunista<sup>8</sup>.

Esta visão de um instrumento da Governança Corporativa pode derivar em um novo meio de abordagem sobre temas de grande repercussão mundial e determinar uma nova busca de soluções entre partes semelhantes, inseridos em um mesmo bloco de relações internacionais.

## 5. CONCLUSÃO

Ao projetar a utilização deste estratagema para solucionar conflitos entre partes que possuem os mesmos interesses e necessitam, em inúmeras vezes, das mesmas resoluções para por fim a problemas crônicos, mas comuns, o compliance emprestado da Governança Corporativa poderia ser empregado na Governança Ambiental Global como uma ferramenta de deslinde destes anseios.

A realidade traz uma série de inadequações alcançadas pela Organização das Nações Unidas, uma vez que transparece não ser mais o meio propício à resolução de questões de grande relevância internacional, tendo em vista que suas disposições apesar de sempre nunca terem o caráter normativo, cada vez mais vem decrescendo em seu papel de voz uníssona em relação a determinado assunto.

Ao incorporar novo elemento que busque a convergência de interesses entre países de mesmo bloco (até como facilitador de conversações e conclusões) de forma a propiciar soluções em relações internacionais consensuais, pelo menos em um primeiro momento, isto poderia ser o estopim para se atingir no futuro o incremento de um Tribunal Internacional Ambiental que homologaria tais decisões através do compliance e pudesse atingir as partes contratantes com verdadeira carga normativa com o descumprimento do acordo homologado em jurisdição administrativa.

## 6. BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luis Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 2. ed. Renovar.

<sup>8</sup> CANDELORO, Ana Paula; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. Compliance 360°. São Paulo: Trevisan, 2012, p. 31.

CANDELORO, Ana Paula; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. Compliance 360°. São Paulo: Trevisan, 2012.

SANTOS, Aline de Menezes. Reflexões sobre a governança corporativa no Brasil. São Paulo: Malheiros, RDM 130/180, abril-junho 2003.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. Manual de direito ambiental. Ed. 9. São Paulo: Saraiva, 2011.

STOBER, Rolf. Direito administrativo econômico geral. São Paulo: Saraiva, 2012.





## A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT AOS DESLOCADOS AMBIENTAIS: DESAFIOS PRESENTES E FUTUROS

JOANNA DE ANGELIS GALDINO SILVA<sup>1</sup>  
DANIELLE ANNONI<sup>2</sup>

**Resumo:** Migrar é não um fenômeno novo, nem tampouco exclusivo da espécie humana. Todo ser vivo migra. Esta é a regra. Esse é o ciclo da vida. A criação de fronteiras, fechadas e cada vez mais impeditivas ao curso natural da vida no planeta não afeta apenas espécimes em extinção, mas também o ser humano. Migrar é sobreviver, quando o habitat natural não possibilita mais, seja pelo flagelo da guerra, seja por mudanças ambientais, a permanência segura e digna dos que ali o habitam. O Século XX, marcado pela catástrofe humana do holocausto, viu nascer um movimento de repensar o papel dos Estados, de sua soberania, de suas alianças e fronteiras em prol da cooperação para proteção da vida, da dignidade humana, dos direitos humanos e da manutenção da paz. Neste contexto, a Convenção sobre o Status de Refugiados das Nações Unidas de 1951 abrigou o princípio, divisor de águas, da ‘Não-Devolução’, conhecido no mundo todo por non-refoulement, impedindo os Estados de usarem o estudo da soberania contra aqueles que migram em razão do direito de seguir existindo sobre a terra. A Convenção de 1951 criou limites a esta proteção internacional, razões para ser considerado refugiado, mas não limitou o non-refoulement. Este trabalho pretende, justamente, explorar a possibilidade de aplicação do princípio do non-refoulement aos deslocados ambientais.

<sup>1</sup> Mestranda do PPGD/UFSC 2013-2015. Área de Concentração: Direito e Relações Internacionais. Pesquisadora no Observatório de Direitos Humanos da UFSC. Advogada. Especialista em Direito do Trabalho pelo Centro Universitário Curitiba e pela AMATRA 12. joannadeangelisgaldino@gmail.com

<sup>2</sup> Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UFSC (PPGD/UFSC) e do Programa de Mestrado em Relações Internacionais da UFSC (PPGRI/UFSC). Doutora em Direito Internacional dos Direitos Humanos. Coordenadora do Observatório de Direitos Humanos da UFSC.

**Palavras chave:** deslocados ambientais; refugiados; princípio do non-refoulement; mudanças climáticas; desastres ambientais.

**Abstract:** Migrate is not a new phenomenon nor unique nor the human species. Every living being migrates. This is the rule. This is the cycle of life. Creating borders closed and increasingly impeding the natural course of life on the planet not only affects endangered specimens, but human beings too. Migrate is to survive, when the natural habitat provides no more, either by the scourge of war, whether by environmental changes, safe and worthy of those who inhabit it stay there. The twentieth century, marked by the human catastrophe of the Holocaust, saw the birth of a movement to rethink the role of states, their sovereignty, their alliances and boundaries in favor of cooperation for protection of life, human dignity, human rights and the maintenance peace. In this context, the Convention on the Status of Refugees UN 1951 housed the principle watershed, the 'No Return', known worldwide for non-refoulement, preventing states from using the study of sovereignty against those who migrate because of the right to follow existing on earth. The 1951 Convention set limits to their international protection, for reasons as a refugee, but not limited to the non-refoulement. This work aims precisely to explore the possibility of applying the principle of non-refoulement to environmental displaced.

**Keywords:** environmental displaced; refugees; principle of non-refoulement; climatic change; environmental disasters.

## INTRODUÇÃO

A constatação de que os desastres ambientais geram, além de prejuízos econômicos, a inviabilidade de permanência dos habitantes locais nos territórios atingidos trouxe a necessidade de se estudar soluções para a realocação de tais pessoas, garantindo-lhes a continuidade da vida.

Em números crescentes, aqueles que a imprensa internacional convencionou tratar por “refugiados ambientais” não lograram obter, por parte da comunidade internacional e dos Estados a esperada e necessária proteção legal. Isto porque a Convenção sobre o Status de Refugiado das Nações Unidas de 1951 e seu Protocolo de 1967, instrumentos internacionais balizadores do reconhecimento do status de refugiado, não contemplam, como agente perseguidor causador do dano qualquer causa ambiental, limitando-se às ameaças oriundas de ações humanas.

No plano internacional poucos são os instrumentos jurídicos a orientar a proteção, por parte dos Estados, de pessoas que fogem de catástrofes ambientais. Os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, que tratam da acolhida e direitos de refugiados ou que buscam limitar os

abusos da guerra, também não protegem os migrantes ambientais, expulsos de suas casas, por fatores que lhes são inevitáveis, ainda que possíveis de prever. A quase inexistência no plano jurídico internacional de instrumentos de proteção e a resistência de Estados em admitir que sim, milhares de pessoas se deslocam cotidianamente em razão de mudanças climáticas, processos de desertificação, contaminação do solo e água, terremotos, furacões, tsunamis, vulcões, dentre inúmeras outras causas, não faz o problema desaparecer.

O reconhecimento do status de refugiados aos deslocados ambientais não é um debate recente. Muito já se discutiu sobre o tema, tendo produzido, no universo acadêmico, significativos argumentos de um lado e de outro. Os críticos a inclusão dos deslocados ambientais na seara de proteção dos instrumentos internacionais existentes aduzem que não há agente de perseguição, que a proposta de reformas aos instrumentos internacionais existentes fragilizaria o que já se possui e ainda que muitos destes processos de deslocamento por razões ambientais são gerados pelos próprios deslocados, que contaminam o solo, a água e o ar onde vivem por adotarem um modo de vida não ecológico.

Os defensores do status de “refugiados ambientais” sustentam que o “fundado temor de perseguição” também dispõe de características subjetivas e que temer a natureza estaria muito próximo de temer a um deus, um sacerdote ou outro agente religioso, já invocado para o reconhecimento do status de refugiado por perseguição religiosa. Defendem ainda que os refugiados clássicos são refugiados de guerra que fogem da zona de conflito ainda que não tenham sido afetados diretamente por ele ou que não se sintam “perseguidos” por um grupo ou governo. O temor de perseguição aqui é dos efeitos da guerra, que não se resume a perdas humanas, mas também da possibilidade de sobrevivência no habitat destruído pelo conflito. Por fim, alegam que a inclusão dos refugiados ambientais não fragilizaria o regime internacional dos refugiados, visto que tal inclusão se daria pelo reconhecimento interpretativo deste status, a começar pelo ACNUR, e não por alterações legislativas nos instrumentos internacionais.

O presente artigo não tem a pretensão de apresentar uma solução para o problema. Visa apenas introduzir ao debate um novo viés, uma nova perspectiva. O princípio do non-refoulement, introduzido no Direito Internacional a partir da Convenção de 1951, não lhe é exclusivo. Simboliza na atualidade um novo jus cogens internacional que, aliado a recente teoria da responsabilidade de proteger, acolhida pelas Nações Unidas em 2005, fornece novos contornos e interpretação ao princípio da soberania estatal. Assim, se por um lado a soberania dos Estados não pode ser mais percebida como direito absoluto destes sobre seu território e seus habitantes, e por outro

lado, o princípio do non-refoulement se configura em novo atributo jurídico internacional de proteção aos direitos humanos não limitado a aplicação da Convenção de 1951 sobre o Status de Refugiados, tem-se, pois, um universo a ser explorado. Para o presente trabalho, eis o debate que se propõe no sentido de tutelar os deslocados ambientais.

## **2. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS POR DEGRADAÇÃO AMBIENTAL: OS DESLOCADOS AMBIENTAIS**

A degradação ambiental leva a graves violações dos direitos humanos, e as vítimas desta degradação estão, geralmente, no sul global. Esta degradação ambiental nem sempre é percebida como uma situação de violação dos direitos humanos e, por isso, neste sentido, é muitas vezes ignorada, sem produzir quaisquer consequências legais. Isso permite que a situação de desamparo absoluto das vítimas e impunidade dos agressores sejam perpetuadas indefinidamente.

O impacto da degradação ambiental afeta não apenas o gozo efetivo dos direitos humanos, mas também aprofunda severamente os problemas já existentes que afetam os setores mais vulneráveis da sociedade. Esses são os setores mais desfavorecidos econômica, social e politicamente e, portanto, mais expostos, conhecidos como grupos vulneráveis, e que muitas vezes, não se opõem à degradação ambiental imposta por governos e grupos econômicos.

Essa falta de reação é atribuída a várias razões, tais como: a ignorância geral sobre as consequências de problemas ambientais; falta de reconhecimento do fato de que esta degradação é também violação de direitos humanos; pouca ou nenhuma informação disponível sobre situações de perigo atual ou potencial, gerando infinitas catástrofes ambientais e sanitárias; a criminalização da denúncia e/ou resistência por parte dos defensores de direitos humanos e do meio ambiente; a dificuldade de acesso à justiça e aos representantes políticos e a crescente vulnerabilidade e fraqueza da sociedade civil em resistir a “novos modelos econômicos” propostos em tempo de crise.

A crise econômica global não só radicalizou os processos de maximizar lucros em detrimento da proteção do meio ambiente, mas também aumentou a níveis alarmantes a concentração de riqueza, gerando bolsões de miseráveis cada vez maiores, comprometendo não apenas cidades, mas países inteiros. Somado a escassez continuada de recursos naturais e a impunidade dos responsáveis por tais degradações, não se pode falar em perspectiva de futuro para comunidades inteiras, deixando a deriva e tornando marginal, praticamente  $\frac{1}{4}$  da população global.

O argumento fatalista de se aceitar a degradação ambiental como “consequência natural” do progresso e desenvolvimento econômico compromete, em especial, os Estados mais pobres, mas também comunidades inteiras residentes em Estados desenvolvidos e em desenvolvimento.

Este processo sistemático de degradação ambiental e concentração de renda, ignorando os efeitos já demonstrados deste ciclo vicioso, fomenta alterações não apenas de ordem ambiental, mas de todo o ciclo de vida no planeta. Os impactos desta violação podem ser medidos em desastres climáticos cataclísmicos; êxodo rural e deslocamento dentro dos Estados em números cada vez maiores; migrações forçadas em razão de processo de desertificação, inundações frequentes, contaminação de solo e água, uso das propriedades para fins ilícitos.

Ademais outras violações de direitos humanos são decorrentes da degradação ambiental, comprometendo integralmente a atuação dos Estados na formação de políticas públicas ou de combate à criminalidade, como a disputa pela terra e despejo de grupos indígenas e ribeirinhos em favor da construção de grandes obras e de grandes grupos econômicos; como o tráfico de pessoas, drogas e armas, por meio de grupos de crime organizado internacional, favorecidos pela ineficiência do Estado em atuar em áreas degradadas, em especial pós-conflito ou catástrofe ambiental de grandes proporções.

A experiência mostra que o acesso à justiça por violações de direitos humanos causadas por problemas ambientais é restringido de duas maneiras; a) pelo acesso restrito ao direito de peticionar aos tribunais, uma vez que o rol de legitimados para litigar em matéria ambiental é limitado; b) pela ineficácia das medidas de proteção, muitas vezes negociadas com o violador sem considerar reparações às vítimas. Ampliar o acesso à justiça e torná-lo eficaz, em especial de grupos vulneráveis, faz-se imperioso no sentido de se construir formas alternativas de resolução de conflitos por degradação ambiental que gerem violações de direitos humanos, com vistas a justiça social efetiva.

Com efeito, o que se percebe é que o direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional do meio ambiente são dois ramos do direito público internacional que se desenvolveram em paralelo, sem encontrar pontos de convergência para além das regras escritas, quando, em verdade, deveriam utilizar de forma integrada mecanismos de controle, políticas de ação e combate a degradação ambiental, com vistas e impedir a violação flagrante de direitos humanos.

E no meio do caminho encontram-se os deslocados ambientais. Não tutelados pelos instrumentos internacionais de proteção ao meio ambiente e negligenciados pelos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, estes milhares de seres humanos se veem a mercê dos Estados e

suas regras, sujeitos a tratamentos discriminatórios e degradantes, confundidos com migrantes voluntários de caráter econômico.

Mas o que são, de fato, deslocados ambientais? Um conceito preciso não existe. A definição originária de deslocados ambientais foi trazida em 1985 por Essam El-Hinnawi, em seu relatório para o PNUD:

Aqueles pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, de forma temporária ou permanente, por causa de um desastre ambiental (natural ou desencadeado por humanos) que prejudica ou afeta seriamente sua qualidade de vida<sup>3</sup>. (tradução nossa)

No entanto, em 1970 Lester Brown<sup>4</sup> traz a expressão “refugiados ambientais” para definir as pessoas originárias de Estados falidos, como Somália e Iêmen. Ao discorrer sobre o aumento do número de migrantes decorrentes de fenômenos ambientais, sejam os climáticos (desertificação e enchentes) como os ocasionados pela ação humana (contaminação e poluição da água e solo) o autor não polemiza acerca de serem ou não estes deslocados “refugiados”, simplesmente os classifica como *environmental refugees*.

Outros doutrinadores<sup>5</sup> também trouxeram ao debate outros conceitos para deslocados ambientais. Uma nomenclatura diversa é a dada por Wood<sup>6</sup>, denominando-as como “ecomigrantes”. O autor justifica a expressão por serem estas pessoas deslocadas em função do fim dos recursos naturais que existiam em seus locais de origem, e não pela existência de um agente perseguidor.

Com efeito, há discussões e divergências doutrinárias a respeito da nomenclatura de deslocados e “refugiados ambientais”. Entretanto, situação de igual dificuldade, e ainda mais grave para estas pessoas, não é a falta de um conceito aceito por todos, e sim o fato de que, por não estar devidamente alocadas em uma definição, desmerecerem proteção jurídica global, já que não são considerados nem refugiados, nem asilados, nem trabalhadores imigrantes.

Para efeito deste trabalho, deslocados ambientais são pessoas cuja existência torna-se inviabilizada em decorrência de desastres ambientais, sejam de origem exclusivamente natural – terremotos, monções, tsunamis, seja

<sup>3</sup> EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985, pp. 04. Do original: “those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life”.

<sup>4</sup> BROWN, Lester R.. *Plan 4.0 B: mobilizing to save civilization*. New York: Norton & Company, 2009. *Population Pressure: Land and Water*. pp. 51-54.

<sup>5</sup> Como Chris Parker, Norman Myers, Ivanilson Paulo Corrêa Raiol.

<sup>6</sup> WOOD, William B. *Ecomigration: linkages between environmental change and migration*. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Eds.). *Global Migrants, Global Refugees – problems and solutions*. New York: Berghahn Books, 2001, pp. 42-61.

quando oriundos da ação humana, como desabamentos de obras ou em razão delas, acidentes nucleares, enchentes ou erosões causados por ação ou omissão de governos e agentes privados, obrigando-as a buscar abrigo em outro território.

A dificuldade de se construir um conceito juridicamente aceitável pelo direito internacional tem negado a esta categoria diferenciada de seres humanos a devida proteção. Embora fugitivos de território ou local de origem a que pertencem, não têm, a princípio, um agente perseguidor, fator preponderante na definição da condição de refugiado, segundo o regime internacional dos refugiados.

Na década de 80, a Declaração de Cartagena (1984) no âmbito americano, inspirada na Convenção sobre Refugiados da Organização da Unidade Africana (atual União Africana) de 1969, incluiu no rol de motivos para o reconhecimento do status de refugiado a “grave violação de direitos humanos e outras circunstâncias”. Assim, a interpretação ampliada dada pela Declaração de Cartagena possibilitaria a proteção dos deslocados ambientais, conferindo-lhes o status de refugiado, haja vista que devido às catástrofes climáticas e ambientais restaria evidente as violações maciças de direitos humanos<sup>7</sup>.

No entanto, o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – foi claro ao afirmar, em 1989, que a ampliação do conceito de refugiado trazida na Declaração de Cartagena não abrange os deslocados ambientais, destacando que as “outras circunstâncias” expressas no instrumento se referiam, essencialmente, as ações provocadas pelo ser humano, e não pelo meio ambiente<sup>8</sup>.

Recentemente (2011) o ACNUR, ao publicar o “Resumo das deliberações sobre mudanças climáticas e deslocados”, resultado de uma mesa redonda organizada na Itália, em decorrência do 60º aniversário da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e do 50º aniversário da Convenção para Redução dos Casos de Apatridia, ratificou a posição de 1989, de modo a excluir, definitivamente, os deslocados ambientais da tutela desta agência e

<sup>7</sup> Conforme a Terceira conclusão e recomendação da Declaração de Cartagena: “III. Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Destacou-se).

<sup>8</sup> CIREFCA, Declaration and Concerted Plan of Action in Favour of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons, 30 May 1989, CIREFCA 89/13/Rev.1, available at: <http://www.refworld.org/docid/3fbb5d094.html> [accessed 19 July 2014]

dos instrumentos internacionais que a legitimam. Destaca-se os argumentos expostos no evento:

Mesmo a Convenção de 1951 e alguns instrumentos regionais sobre refugiados que dão respostas a casos de deslocamento externo relacionados com as mudanças climáticas, que deveriam ser analisados de forma mais ampla, são limitados.

Os termos “refugiado climático” e “refugiado ambiental” devem ser evitados, pois são inexatos e enganosos.[...]

O deslocamento relacionado com o clima, tanto interno como externo, pode adotar diferentes formas e exigir diferentes respostas a nível nacional, sub-regional, regional e internacional para abordar as especificidades das diferentes situações, com base em princípios básicos universais.[...]

A migração é amplamente reconhecida como uma estratégia racional de adaptação aos processos de mudança climática e deve ser apoiada como tal (tradução nossa)<sup>9</sup>.

O ACNUR reconhece, todavia, que os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos devem ser aplicados em defesa dos deslocados ambientais<sup>10</sup>. Entretanto, os princípios gerais de direitos humanos, expressos em especial na Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), por não serem instrumentos específicos de tutela e sem efeito vinculante aos Estados não impedem o “fechamento de fronteiras” e os arbítrios estatais de discriminação contra os deslocados ambientais.

Conforme o Relatório da ONU de 2008 sobre “Alterações Climáticas e Cenários de Migrações Forçadas” os deslocados ambientais somavam 25 (vinte e cinco) milhões de pessoas, e a previsão para 2010 era de que esse nú-

<sup>9</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement, April 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4d9f2b32.html> [accessed 19 July 2014]. Do original: While the 1951 Convention and some regional refugee instruments provide answers to certain cases of external displacement related to climate change, and these ought to be analyzed further, they are limited. The terms of “climate refugee” and “environmental refugee” should be avoided as they are inaccurate and misleading. [...] Climate-related displacement – both internal and external – is likely to take different forms and to require diverse responses at national, sub-regional, regional and international levels to address the specificities of different situations, guided by basic universal principles. [...] Migration is widely acknowledged as a rational adaptation strategy to climate change processes and needs to be supported as such. No mesmo sentido, ver: Refugee Studies Centre Protecting environmentally displaced people: Developing the capacity of legal and normative frameworks, February 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4da579792.html> [accessed 20 July 2014].

<sup>10</sup> Nos termos do art. 13 da DUDH: “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”.

mero chegasse a 50 (cinquenta) milhões<sup>11</sup>. Outras previsões chegam a apontar uma variação entre 25 (vinte e cinco) milhões a 1 (um) bilhão de pessoas até o ano de 2050, “justamente por se desconhecer a amplitude dos eventos ambientais danosos à sociedade” e a capacidade das “populações mais vulneráveis de se adaptar a esses danos ambientais”<sup>12</sup>.

### 3. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO NON-REFOULEMENT AOS DESLOCADOS AMBIENTAIS

Um dos mais importantes regramentos de Direito Internacional, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, prescreve em seu art. XIV, que “1 - Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. A Convenção de 1951 relativa ao Status de Refugiados, um tratado internacional com efeito vinculante tornou obrigatório, aos Estados signatários, tal preceito, qual seja, o da proibição estatal de expulsar ou repelir refugiados, com base no princípio do non-refoulement (não devolução).

A ideia de não devolução de uma pessoa para um Estado no qual ela corre risco de vida precisou ser reconhecida como princípio de direito internacional para ter um cumprimento efetivo. Em âmbito internacional somente após a Primeira Guerra Mundial iniciou-se a aceitação acerca da noção de não retorno. Em 1928 foi adotado o Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios, que traz um embrião do princípio do non-refoulement em instrumentos internacionais, princípio que já havia sido objeto de recomendações da Assembleia da Liga das Nações (KELLY, 2001). Para Cançado Trindade (2000)

As primeiras referências ao princípio do non-refoulement surgiram no direito internacional no período entre guerras, sobretudo a partir dos anos 30, mas foi após a 2ª Guerra Mundial que o non-refoulement configurou-se como um princípio básico do Direito Internacional dos Refugiados, consagrado no artigo 33 da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e, anos depois, na Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos

<sup>11</sup> Oliveira, Maria José Galleno de Souza. Refugiados Ambientais: Uma nova categoria de pessoas na jurídica internacional. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 7, p. 123-132, junho/2010.

<sup>12</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. Pp. 241-270. IN: 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). – São Paulo : Editora CLA Cultural, 2011.

Específicos dos Problemas dos Refugiados em África.  
(Tradução nossa)<sup>13</sup>.

Esta pode ser considerada a primeira codificação do princípio do non-refoulement (art. 33 da Convenção de 1951), ainda que não com esta nomenclatura. A proibição de devolver/retornar pessoas que solicitam refúgio em países estrangeiros por sofrerem perseguições, discriminação e risco de vida em seu país de origem está claramente prevista no princípio do non-refoulement.

Mas para atingir o número de ratificações que detém<sup>14</sup>, a Convenção de 1951 precisou criar exceções. Percebe-se que a exceção trazida pelo parágrafo segundo do art. 33<sup>15</sup> é ampla, o que poderia causar grande insegurança aos solicitantes de refúgio. Afinal, a invocação de um “motivo sério” por um Estado poderia ser interpretada de outra forma, até mesmo contrária, por outro Estado. Acerca desta exceção, há importante relação do princípio do non-refoulement com a segurança nacional dos Estados, principal alegação para o fechamento de fronteiras e a determinação para a devolução e retorno dos refugiados aos locais de perseguição, violando, de forma grave, seus direitos humanos e os regimes internacionais de proteção aos direitos humanos de forma integrada<sup>16</sup>.

Assim foi estabelecido o princípio do non-refoulement, atualmente considerado uma exigência de direito internacional consuetudinário, uma

<sup>13</sup> Cançado Trindade, *La Nueva Dimension de Las Necesidades de Proteccion Del Ser Humano em el Inicio Del Siglo XXI*. P. 36. Do original: “Las primeras referencias al non-refoulement surgieron en La práctica internacional em el período Del entre-guerras, sobre todo a partir de mediados de los años treinta; pero fue em el período posterior ala II guerra mundial que el non-refoulement se configuró como um principio básico Del Derecho Internacional de los Refugiados, consagrado em el artículo 33 de la Convención Relativa al Status de los Refugiados de 1951, y, años después, también em el artículo II(3) de La Convención de la OUA Regiendo Aspectos Específicos de Problemas de Refugiados en África de 1969”.

<sup>14</sup> 144 (cento e quarenta e quatro) Estados fazem parte da Convenção de 1951. 145 (cento e quarenta e cinco) Estados fazem parte do Protocolo de 1967. 142 Estados são parte de ambos os instrumentos internacionais. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>. Acesso em 30 de julho de 2014.

<sup>15</sup> Convenção de 51. Art. 33. §2º: §2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que, por motivos sérios, seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país

<sup>16</sup> Weiner analisa o aspecto político das migrações elencando situações que “justificaríamos” a sobreposição do direito da coletividade dos nacionais, prevalecendo a soberania estatal e não os direitos humanos dos refugiados: configuram uma ameaça às relações entre dois países – de origem e o anfitrião – por se oporem ao regime do primeiro; ameaça direta, política ou de segurança, para o regime do país anfitrião, pela possibilidade de se voltarem contra tal regime, caso este não os apoie em sua contenda com governo do país de origem; ameaça cultural ao país anfitrião, ao tentar manter seus próprios valores e costumes, se associando em alguns casos a minorias locais; ameaça à segurança nacional por criarem problemas sociais e econômicos, já que podem gerar um enorme gasto com habitação, educação, transporte e outros serviços públicos; possibilidade de envolvimento em atividades ilícitas e aumento da criminalidade. WEINER, M. *International Migration and Security*. Boulder: Westview Press, 1993. Apud: GUIMARAES, Alice Soares. *Refugiados como Fator de Insegurança: O caso da região dos Grandes Lagos na África Central*. Rio de Janeiro: 2005. PUC-Rio – Certificação Digital Nº 0210263/CB.

norma *jus cogens*<sup>17</sup>. Tal princípio teve seu conceito ampliado tanto pelos instrumentos de proteção aos refugiados elaborados após a Convenção de 1951 já citados, como pela interpretação dada, na prática, pelo ACNUR. Assim dispõem a Declaração de Cartagena de 1984<sup>18</sup> e a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004<sup>19</sup>, também conhecida como Cartagena + 20.

É o princípio que prevê, de forma imperativa, a impossibilidade de devolução de um refugiado para seu país de origem pelo país que o recebeu, considerando que tal atitude colocará em risco sua vida, liberdade, segurança ou violará qualquer direito mínimo necessário para sua sobrevivência. O status de *jus cogens*<sup>20</sup> deste princípio veda que os Estados o violem, em qualquer circunstância. Desta forma caracterizar o non-refoulement como obrigação *jus cogens* fortalece a garantia de proteção dos indivíduos e de seus direitos, principalmente levando-se em conta o aumento de medidas para restringir o acesso e permanência dos refugiados por Estados que os recebem, devido às mais diversas justificativas, como ameaças à soberania e segurança nacional.

<sup>17</sup> Acerca de normas *jus cogens*, são: “Regras ou princípios de Direito Internacional cuja importância universalmente reconhecida faz com que se imponham a todos os Estados e impede estes de os excepcionarem ou alterarem (exceto através de regra com valor equivalente). A figura é recente no Direito Internacional. Scelle procurou determiná-lo materialmente (nos termos do que o *jus cogens* consistiria nas regras de âmbito especiais como o direito à vida, à liberdade de circulação, às garantias de liberdade coletiva, etc.), mas essa tarefa mostrou-se impossível ou pelo menos impraticável. O art. 53º da Convenção de Viena de 1969 introduz a definição que hoje em dia está generalizada: o *jus cogens* (ou normas de direito imperativo) será então o conjunto de normas aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional como normas às quais nenhuma derrogação é permitida e só podem ser modificadas por uma nova norma de Direito Internacional geral com a mesma natureza. A solução – indireta – surge também na Convenção de Viena quando, em situações de conflito, se possibilita aos Estados o recurso unilateral ao Tribunal Internacional de Justiça (atual Corte Internacional de Justiça) a fim de que este confirme a natureza imperativa da norma. SOUZA, Fernando. Dicionário de Relações Internacionais. 2005, Edições Afrontamento, CEPES e autores. p. 120.

<sup>18</sup> Conforme a quinta conclusão da Declaração de Cartagena: “Reiterar a importância e o significado do princípio do non-refoulement (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras) como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*.”

<sup>19</sup> Nos termos do Plano de Ação do México: Reconhecendo o caráter de *jus cogens* do princípio da não-devolução (non-refoulement), incluindo não rechaçar na fronteira, pedra angular do direito internacional dos refugiados, consagrado na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, e afirmado assim mesmo no artigo 22 (8) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e o artigo 3 da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e o compromisso dos países de América Latina com a manutenção de fronteiras abertas para garantir a proteção e a segurança daqueles que têm direito à proteção internacional.

<sup>20</sup> A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 traz em seu art. 53 um exemplo de normas *jus cogens*: Artigo 53.º: Tratados incompatíveis com uma norma imperativa de direito internacional geral (*jus cogens*). É nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os efeitos da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza.

Cabe destacar que não apenas os países signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 estão obrigados a respeitar o *non-refoulement*. Conforme entende o ACNUR, tal princípio é norma de direito consuetudinário internacional, tendo caráter normativo. Isso porque o princípio foi aceito na prática dos Estados e não se tem notícia de Estado que o tenha contestado. É o que se vê nas conclusões do ExCom (Comitê Executivo do ACNUR) e nas Resoluções da Assembleia Geral<sup>21</sup>.

O ACNUR é claro ao se posicionar tanto em relação aos países signatários como aos não signatários da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967. Para a Agência todos os Estados devem se submeter ao princípio, até porque nenhum Estado expressou formalmente que é a favor da devolução. Logo o princípio do *non-refoulement* está em conformidade com as regras de direito internacional e deve ser aplicado para dirimir controvérsias que versem a este respeito<sup>22</sup>.

Considerando a ausência de um instrumento protetivo específico para os deslocados ambientais, e a dificuldade de implementá-lo, visto que seria necessária a adesão de diversos países, bem como a concordância acerca da responsabilização internacional dos mesmos em caso de descumprimento do Tratado ou Convenção, o que se propõe é a tutela efetiva, pragmática, não importando a nomenclatura ou o status de reconhecimento, desde que definitiva, como já se observou em alguns casos.

Um exemplo recente são os moradores das Ilhas Tuvalu, um Estado da Polinésia, localizado no Pacífico, com uma população de pouco mais de 11 (onze) mil habitantes. O ponto mais alto da Ilha fica a ínfimos 5 (cinco) metros acima do nível do mar. Desta forma, a cada maré alta o território é invadido por água salgada, com a interrupção do fluxo de água potável. Devido impossibilidade de continuar a residir da Ilha, seus habitantes solicitaram ajuda à Austrália e Nova Zelândia.

A Austrália negou a solicitação de refúgio. A Nova Zelândia, todavia, criou um programa de imigração para receber todos os habitantes de Tuvalu em seu território, incluindo benefícios como moradia. Assim, poder-se-ia interpretar que a Nova Zelândia abriu um precedente ao acolher estas pessoas, as reconhecendo como “refugiados ambientais”. Ou simplesmente se poderia concluir que a Nova Zelândia, a despeito da nomenclatura dada, aplicou,

<sup>21</sup> Conclusões da ExCom: n. 6 de 1977; n. 19 de 1980; n. 22 de 1981; 37/95 de 1982; 44/137 de 1989; 45/140 de 1990; 46/106 de 1991; 47/105 de 1992; 48/116 de 1993.

<sup>22</sup> A previsão e aplicação do princípio do *non-refoulement* em tratados internacionais de direitos humanos demonstra seu caráter *jus cogens*. Nesse sentido é o art. 3º (1) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; o art. 3º do Protocolo nº4 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950; o art. 22 (8) da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969; art. 45 da Convenção IV de Genebra Relativa à Proteção das Pessoas Cíveis em Tempo de Guerra, de 1949.

como devido, o princípio do non-refoulement somado a proteção internacional dos direitos humanos<sup>23</sup>.

Outro caso que merece destaque refere-se ao Haiti, na América Central. O Haiti já estava em crise econômica e social desde sua independência e, depois do terremoto a crise foi agravada severamente. Estima-se que quase 4 (quatro) milhões de pessoas tenham sido de alguma forma afetadas pela catástrofe. No Brasil, de janeiro de 2010 a setembro de 2011 quase três mil haitianos solicitaram refúgio. Considerando a falta de normatização sobre o status migratório destas pessoas, eis que a Convenção de 1951 e a Lei brasileira sobre Refúgio não abarcam esta categoria diferenciada, a resposta oficial dada pelo Brasil, por meio do CONARE, aos solicitantes de refúgio foi a concessão de “visto humanitário”, que compreende o visto de permanência outorgado pelo CNIG – Conselho Nacional de Imigração. Novamente é o resultado que importa: a aplicação do princípio do non-refoulement.

A tutela jurídica internacional de proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente, no plano teórico, é mais do que suficiente para se impedir que milhares de pessoas venham a morrer, abandonadas a própria sorte, fugindo de guerras ou flagelos ambientais. A teoria contemporânea que define o direito internacional dos direitos humanos o percebe como um meta-princípio a integrar e preencher os vazios deixados pelos regimes específicos de proteção a população não combatente em conflitos armados, aos refugiados, às vítimas de genocídio, crimes contra a humanidade e o meio ambiente. Os institutos mais elementares de tutela do ser humano e seus direitos no plano internacional acolhem, juntamente com a proibição da escravidão, o princípio do non-refoulement como norma de jus cogens do direito internacional. Posto estes pressupostos consagrados do direito internacional e do direito internacional dos direitos humanos, não há como se negar tutela aos deslocados ambientais ao argumento de que não pertencem a esta ou aquela norma, a esta ou aquela categoria.

Para além de advogar a inclusão dos deslocados ambientais como refugiados a partir dos elementos da Convenção de 1951, defende-se a proteção e acolhida compulsória por todos os Estados dos migrantes ambientais que, por não mais terem condições de sobreviver em seus habitats naturais, cru-

<sup>23</sup> NOGUEIRA, Joana Laura. Refugiados ambientais: uma categoria das mudanças climáticas. Conjuntura Internacional. PUC Minas. 2007. Disponível em: [http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20070411123256.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20070411123256.pdf). Acesso em 28/03/2014. No mesmo sentido, traz OLIVEIRA: “Os habitantes do pequeno país denominado Tuvalu, no meio do pacífico, na Polinésia, foram oficialmente reconhecidos pela ONU como sendo os primeiros “refugiados ambientais”, com o processo de evacuação de aproximadamente 11.000 dos seus habitantes, em consequência de que a ilha está a apenas 10 centímetros acima do nível do mar, engolida pelo oceano, devido ao aquecimento global. Maria José Galleno de Souza Oliveira. Refugiados Ambientais: Uma nova categoria de pessoas na jurídica internacional. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 7, p. 123-132, junho/2010.

zam as fronteiras atrás de esperança. Eis pois algo que, sob viés humanitário, mas também jurídico, não se pode negar.

#### 4. CONCLUSÃO

A relação entre direitos humanos e meio ambiente é evidente a partir de vários pontos de vista<sup>24</sup>: um ambiente saudável é um pré-requisito para o gozo de muitos dos direitos humanos fundamentais. Lentamente os instrumentos jurídicos internos e internacionais da maioria dos Estados passaram a reconhecer o direito humano ao meio ambiente, ou como no Equador, a natureza como titular de direitos. No prisma processual, o direito internacional do meio ambiente também avançou no sentido de promover a criação de normas específicas de direitos processuais, como o acesso à informação, participação na tomada de decisões e acesso à justiça em questões ambientais. Muitas vezes ambos os ramos do direito internacional podem ser usados em cenários de danos graves ao meio ambiente, o que torna possível aos tribunais internacionais conectar violações ao meio ambiente com violações aos direitos humanos

Com efeito, fértil é a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e também da Corte Interamericana de Direitos Humanos em reconhecer violações ao meio ambiente como violações aos direitos humanos, desta e das gerações futuras, condenando os Estados signatários das respectivas convenções, a indenizar as vítimas, mas também a impedir a causa da violação, criando programas, planos de ações e políticas públicas de combate ao dano.

Os instrumentos jurídicos, sejam de direito material, sejam de direito processual, estão postos. A tutela dos deslocados ambientais é urgente e o que se cobra dos Estados é sua responsabilidade de proteger a vida neste planeta e aqueles que o habitam.

Tal responsabilidade deve ser mensurada tanto no sentido de acolher os deslocados, garantindo-lhes de modo seguro a possibilidade de um recomeço, mas também a responsabilidade de impedir e evitar que tais danos voltem a ocorrer. Como já mencionado, os danos ambientais são inevitáveis,

<sup>24</sup> A. Pigrau, S. Borrás, J. Jaria and A. Cardesa-Salzmänn, 'Legal Avenues for EJOs to Claim Environmental Liability. EJOLT Report No. 4' ejolt.org (), 22-30. Al respecto véanse: Comisión de Derechos Humanos, "Los derechos humanos y el medio ambiente", Informe final de la Relatora Especial, Sra. Fatma Zohra Ksentini; UN Doc E/CN.4/Sub.2/1994/9 (6 July 1994). K. Bosselmann, 'Human Rights and the Environment: Redefining Fundamental Principles?' in B. Gleeson and N. Low (eds), *Governance for the Environment: Global Problems, Ethics and Democracy* (Palgrave, London 2001) 118. A. Boyle, 'Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment' (2007) 18 *Fordham Environmental Law Review* 471. F. Francioni, 'International Human Rights in an Environmental Horizon' (2010) 21(1) *EJIL* 41. A. Boyle, 'Human Rights and the Environment: Where Next?' (2012) 23(3) *ibid* 613.

para os grupos vulneráveis de pessoas atingidas pelas catástrofes, mas não são imprevisíveis, ainda mais para os Estados desenvolvidos.

Migrar faz parte do ciclo da vida. A obrigação de migrar, não. Aos seres humanos deve-se garantir o direito de não migrar, de não serem expulsos de suas casas, de suas terras, culturas e tradições por fatores que lhes são inevitáveis. Aos seres humanos deve-se garantir que sejam recebidos e tratados com dignidade e humanidade onde forem, onde se encontrarem.

### REFERÊNCIAS

BOSELMANN, K., Human Rights and the Environment: Redefining Fundamental Principles?, in: B. Gleeson and N. Low (eds.), *Governance for the Environment: Global Problems, Ethics and Democracy*, London, Palgrave, 118-134. 2001.

BOYLE, Alan. Human Rights and the Environment: Where Next?. *EJIL* (2012), Vol. 23 No 3, 613-642.

\_\_\_\_\_, Alan. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. (2007) 18 *Fordham Environmental Law Review*, 471-511.

BROWN, Lester R..Plan 4.0 B: mobilizing to save civilization. New York: Norton & Company, 2009. *Population Pressure: Land and Water*. pp. 51-54.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *La Nueva Dimension de Las Necesidades de Proteccion Del Ser Humano em el Inicio del Siglo XXI*. 3. ed. San José, Costa Rica: ACNUR, 2004.

CIREFCA, Declaration and Concerted Plan of Action in Favour of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons, 30 May 1989, CIREFCA 89/13/Rev.1, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3fbb5d094.html>. Acesso em 19 de julho de 2014.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. Pp. 241-270. IN: 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). – São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011.

EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985.

FRANCIONI, Francesco. International Human Rights in an Environmental Horizon. *EJIL* (2010), Vol. 21 No. 1, 41-55.

NOGUEIRA, Joana Laura. Refugiados ambientais: uma categoria das mudanças climáticas. *Conjuntura Internacional*. PUC Minas. 2007. Disponível

vel em: [http://www.pucminas.br/imagdb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20070411123256.pdf](http://www.pucminas.br/imagdb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20070411123256.pdf). Acesso em 28/03/2014.

OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados Ambientais: Uma nova categoria de pessoas na jurídica internacional. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 7, p. 123-132, junho/2010.

PIGRAU, Antoni, BORRÀS, Susanna, CARDESA-SALZMANN, Antonio, JARIA i MANZANO, Jordi. 2013. Legal Avenues for EJOs to Claim Environmental Liability. *EJOLT Report No 4*, 22-30, 2013. In: *International law and ecological debt. International claims, debates and struggles for environmental justice*. *EJOLT Report No. 11*, 128 p.

SOUZA, Fernando. *Dicionário de Relações Internacionais*. 2005, Edições Afrontamento, CEPES e autores.

UN Doc E/CN.4/Sub.2/1994/9 (6 July 1994). Al respectóvéanse: Comisión de Derechos Humanos, Los derechos humanos y el medio ambiente. Informe final de la Relatora Especial, Sra. FatmaZohraKsentini.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement, April 2011. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4d9f22b32.html>. Acesso em 19 de julho de 2014.

Refugee Studies Centre, Protecting environmentally displaced people: Developing the capacity of legal and normative frameworks, February 2011. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4da579792.html>. Acesso em 20 de julho de 2014.

WEINER, M. *International Migration and Security*. Boulder: Westview Press, 1993. Apud: GUIMARÃES, Alice Soares. *Refugiados como Fator de Insegurança: O caso da região dos Grandes Lagos na África Central*. Rio de Janeiro: 2005. PUC-Rio - Certificação Digital N° 0210263/CB.

WOOD, William B. *Ecomigration: link ages between environmental change and migration*. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Eds.). *Global Migrants, Global Refugees - problems and solutions*. New York: Berghahn Books, 2001, pp. 42-61.



## DESLOCADOS AMBIENTAIS: UMA REALIDADE CADA DIA MAIS PRESENTE

YURY AUGUSTO DOS SANTOS QUEIROZ<sup>1</sup>

DENISE SCHMITT SIQUEIRA GARCIA<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho desenvolve um estudo acerca da problemática das pessoas que se deslocam por causas ambientais. Sendo necessário que seja discutido, estudado e analisado a situação das pessoas que são afetadas por estes desastres, pois afetadas, muitas são obrigadas a deixar sua casa, família e muitas vezes o próprio país em busca de uma melhor condição de vida. No Brasil temos como principais exemplos dessas populações, os haitianos, os nordestinos e os afetados pelas enchentes em Santa Catarina. Assim, o presente trabalho tentará fazer uma breve análise dos conceitos de refugiados e deslocados ambientais, tentando buscar principalmente uma data base da origem de tais conceitos. Para com base nesses conceitos fazer uma breve exposição dos principais fatores causadores dos fluxos migratórios. Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação foi utilizado o Método Indutivo, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano, e, com base na lógica Indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica. Essas são as propostas deste trabalho. A observação de um tema novo, complexo e ainda um tanto indefinido quanto às suas soluções e que necessita de uma abordagem desprovida de qualquer preconceito, deixando aberta a reflexões sobre o que for exposto. Pois somente através da discussão e reflexão poderá se chegar a uma solução que favoreça os deslocados, mas também os países que os recebem.

**Palavras-Chave:** refugiados; meio ambiente; deslocados internos; deslocados ambientais;

<sup>1</sup> Advogado, com graduação pela Universidade do Vale do Itajaí -UNIVALI, campus Balneário Camboriú. Colaborador do grupo de pesquisa e extensão PAIDEIA (BC). E-mail yury.queiroz@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutora pela Universidade de Alicante na Espanha. Membro do grupo de pesquisa Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade. Pesquisadora do projeto de pesquisa intitulado: Possibilidades e limites da avaliação ambiental estratégica no Brasil e impacto na gestão ambiental portuária.

**Abstract:** This paper develops a study on the issue of people that move up because of environmental causes. Being required to be discussed, studied and analyzed the situation of people who are affected by these disasters, as affected, they are forced to leave your home, family and often their born country in search of a better life. In Brazil we have as prime examples of these populations the Haitians, the Northeast, and the affected by the floods in Santa Catarina. In this way, this paper will attempt to briefly review the concepts of environmental refugees and displaced persons, mainly trying to get a base date of origin of such concepts, to base on these concepts make a brief statement of the main drivers of migration flows. Regarding the methodology used, it is recorded that in Research phase was used the inductive method, in the Data Processing phase was used the Method Cartesian and, based on inductive logic. In the various stages of the search were driven the Techniques of the Referent, the Category, the Operational Concept and Library Research. These are the proposals of this work. The observation of an new theme, complex, and still indefinite as to their solutions and that need an approach devoid of any bias, leaving open the reflections on what is exposed. Because for only through discussion and reflection can arrive at a solution that favors the displaced, but also the countries that receive them.

**Keywords:** refugees; environment; IDPs; Displaced Persons;

## INTRODUÇÃO

O presente tema é atual e seu estudo de relevante importância, pois crescente o número de desastres naturais em todo o globo, o que tem contribuído com o aumento das discussões sobre as soluções para amenizar estes fatores, porém também é necessário que seja discutido, estudado e analisado a situação das pessoas que são afetadas por estes desastres, pois afetadas, muitas são obrigadas a deixar sua casa, família e muitas vezes o próprio país em busca de uma melhor condição de vida.

Nessa situação temos o caso dos Haitianos que tem tomado conta de parte do mercado de trabalho em nossa país ocupando serviços muita vezes recusados por brasileiros. E por estas oportunidades, segundo estudos realizados pelo Ministério do Trabalho em parceria com a PUC - Minas, no ano de 2014, o numero de migrantes haitianos pode chegar aos milhares.

Todavia o Brasil não comporta apenas deslocados de outros países, sendo um país continental, possui dentro de seu próprio território pessoas que são obrigadas a deslocar-se de uma região para outra, ou de cidades fugindo, no Nordeste, da seca, e no Sul, das enchentes.

Assim, o presente trabalho tentará fazer uma breve análise dos conceitos de refugiados e deslocados ambientais, tentando buscar principalmente

uma data base da origem de tais conceitos. Para com base nesses conceitos fazer uma breve exposição dos principais fatores causadores dos fluxos migratórios.

E, por fim, demonstrar que apesar de negligenciado por muitos, o Brasil possui muitas populações que sofrem com desastres ambientais e também tem recebido uma grande quantidade de pessoas advindas de outro países que com vistas ao desenvolvimento econômico do Brasil, vêm buscar a melhora de suas condições de vida e de seus familiares.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação<sup>3</sup> foi utilizado o Método Indutivo<sup>4</sup>, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano<sup>5</sup>, e, com base na lógica Indutiva.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente<sup>6</sup>, da Categoria<sup>7</sup>, do Conceito Operacional<sup>8</sup> e da Pesquisa Bibliográfica<sup>9</sup>.

Essas são as propostas deste trabalho. A observação de um tema novo, complexo e ainda um tanto indefinido quanto às suas soluções e que necessita de uma abordagem desprovida de qualquer preconceito, deixando aberta a reflexões sobre o que for exposto.

## 1 REFUGIADOS E DESLOCADOS AMBIENTAIS: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Os primeiros fluxos migratórios segundo um relatório dedicado a analisar as migrações internacionais e as políticas governamentais sobre o tema, elaborado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, estava relacionado diretamente a procura de melhores condições de vida por parte dos migrantes.

“prática de deixar a terra natal à procura de melhores oportunidades econômicas e um mais elevado nível de vida tem sido parte da cena da migração internacional

<sup>3</sup> “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]. PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2008. p. 83

<sup>4</sup> “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. p. 86.

<sup>5</sup> Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. A monografia jurídica. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26

<sup>6</sup> “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. p. 54.

<sup>7</sup> “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. p. 25.

<sup>8</sup> “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. p. 37.

<sup>9</sup> “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. p. 209.

há séculos [...]. Na verdade, o primeiro homem era um caçador e um coletor que perambulava de lugar a lugar à busca de comida: o homem continua a migrar a fim de melhorar sua sorte na vida”<sup>10</sup>.

Assim, sempre esteve presente por todo o período da história do homem, a busca por uma melhor condição de vida em outras localidades, desse contexto nasceram alguns conceitos sobre a migração, os migrantes e atualmente os refugiados ambientais, que assim como os primeiros homens, buscam em outras localidades aquilo que sua terra natal deixou de oferecer<sup>11</sup>.

Segundo a agência da ONU para refugiados, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, que foi convocada em Genebra, em 1951, denominada Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas com o objetivo de produzir uma Convenção regulatória do status legal dos refugiados. Como resultado, obteve-se a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, a qual foi adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954<sup>12</sup>.

Segundo o referido Estatuto, o termo refugiado será aplicado a qualquer pessoa, que em “consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”<sup>13</sup>.

Ocorre que, como pode ser percebido o Estatuto deixa de englobar as questões ambientais, como fato gerador de refugiados, o que acabou deixando uma margem enorme a discussões e ponderações, para tentar pacificar

<sup>10</sup> VAINER, Carlos B. Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... As novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias. In: Migrações internacionais. Contribuições para políticas. CASTRO, Mary Garcia (Coord.) Brasília: CNPD, 2001. p. 177.

<sup>11</sup> JESUS, Thiago Schneider. Um Novo Desafio Ao Direito: Deslocados/Migrantes Ambientais. Reconhecimento, Proteção E Solidariedade. Universidade De Caxias Do Sul Pró-Reitoria De Pós-Graduação E Pesquisa Programa De Mestrado Em Direito. Caxias do Sul. 2009. Disponível em: < <https://repositorio.ucs.br/jspui/bitstream/11338/397/1/Dissertacao%20Tiago%20Schneider%20de%20Jesus.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

<sup>12</sup> ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 29 Jul. 2014

<sup>13</sup> Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. ESTATUTO DOS REFUGIADOS. Série Tratados da ONU, N° 2545, Vol. 189, p. 137.

se também poderiam ser considerados como refugiados, aquelas pessoas que em virtude das mudanças climáticas e seus iminentes desastres naturais, eram obrigadas a se refugiar em outros países ou deslocar-se dentro do mesmo para lugares onde os fatores climáticos ainda não apresentavam tanta mudança, ou em virtude dos recursos disponíveis.

Nesse diapasão, os refugiados, na concepção tradicional do termo, podem ser considerados apenas um grupo dentro de uma categoria mais ampla de migrantes<sup>14</sup>, que em linhas gerais, é assim definido por Thelma Thais Cavarzere:

[...] o movimento em si, ou seja, a circulação de pessoas, seja dentro do território, constituindo assim movimento migratório interior, seja para fora dele, caracterizando o movimento migratório exterior ou internacional. E por imigração, a ação de vir estabelecer-se num país estrangeiro, antônimo de emigração. Emigração, ou ato de emigrar, significa saída da pátria em massa ou isoladamente<sup>15</sup>.

Além das características trazidas pela autora citada, o termo “migrante” guarda muitas particularidades, todavia em função do tema discutido, serão consideradas apenas as migrações forçadas, pelos desastres naturais.

Portanto, têm-se como refugiados ambientais, as pessoas que em função das mudanças climáticas também se veem compelidas efetuar o movimento migratório interno ou externo.

Todavia, as Pessoas Internamente Deslocadas (PIDs) ou Deslocadas Internas (DIs), por sua vez, têm a sua definição consagrada nos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos<sup>16</sup> adotados pelas Nações

<sup>14</sup> Os refugiados pertencem à categoria dos migrantes forçados, que também compreende: solicitantes de refúgio/asilo, deslocados internos, repatriados, reassentados. Segundo Alexander Betts, há dois grandes grupos de migrantes que carecem de efetiva proteção e compõem a categoria dos chamados “migrantes vulneráveis”: no primeiro grupo, a necessidade de proteção resulta das condições do país de origem que não estão relacionadas a conflito ou perseguição, como, por exemplo, as mudanças climáticas, a degradação ambiental, os desastres naturais ou as graves dificuldades econômicas e sociais (colapso estatal); no segundo grupo, a demanda de proteção ocorre durante o processo de movimentação, circulação ou deslocamento, momento em que as violações de direitos humanos são praticadas. O autor verifica, nesses casos, que os instrumentos de proteção aos direitos humanos existentes não garantem uma resposta efetiva à demanda de proteção, em virtude, principalmente, da ausência de uma divisão clara de responsabilidades entre as organizações internacionais de proteção e de orientação aos Estados na aplicação desses instrumentos em relação a essa categoria específica de migrantes. BETTS, Alexander. Towards a ‘soft law’ framework for the protection of vulnerable migrants. UNHCR Working Paper n° 162, p. 23. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts\\_SoftLaw\\_Paper.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts_SoftLaw_Paper.pdf)> Acesso em: 29 jul 2014.

<sup>15</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 09.

<sup>16</sup> Os princípios orientadores relativos aos deslocados internos foram elaborados por uma equipe internacional de especialistas em direito em colaboração com agências internacionais e ONGs. O texto integral está disponível para consulta em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2014. Tais princípios foram apresentados pelo Represen-

Unidas em 1998, com vistas a reforçar junto à comunidade internacional a necessidade de sua proteção:

Para a aplicação destes Princípios, os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado<sup>17</sup>.

Mister salientar, que o conceito acima é muito mais amplo que o conceito de refugiados apresentado em 1951 no Estatuto dos Refugiados elaborado na Convenção realizada pela ONU naquele ano, por certo que todos os fatores sociais, políticos e ambientais eram muito diferentes em cada época, todavia se faz mais que necessário atualmente, a realização de uma convenção que possa tratar em especial sobre estes temas, pois o número de refugiados e deslocados por questões ambientais tem crescido de forma alarmante.

Os dados estatísticos oficiais confirmam essa tendência. O ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados<sup>18</sup>, no relatório Tendências Globais 2008, contabilizou: 42 milhões de pessoas forçadamente deslocadas, das quais 15,2 milhões são refugiados, 827 mil solicitantes de asilo e 26 milhões deslocados internos, sendo que aproximadamente 25 milhões receberam proteção ou assistência pelo ACNUR, dos quais 10,5 milhões de refugiados e 14,4 milhões de deslocados internos. Diante desses números, pode-se concluir que o número de deslocados internos e a

---

tante Especial do Secretário-Geral para Deslocados Internos em 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2) e posteriormente foram reconhecidos em Resoluções da Comissão de Direitos Humanos (E/CN.4/RES/2001/54), do Conselho Econômico e Social - ECOSOC (2003/5) e da Assembleia Geral da ONU (A/RES/56/164 de 2001).

<sup>17</sup> Os princípios orientadores relativos aos deslocados internos foram elaborados por uma equipe internacional de especialistas em direito em colaboração com agências internacionais e ONGs. O texto integral está disponível para consulta em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2014. Tais princípios foram apresentados pelo Representante Especial do Secretário-Geral para Deslocados Internos em 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2) e posteriormente foram reconhecidos em Resoluções da Comissão de Direitos Humanos (E/CN.4/RES/2001/54), do Conselho Econômico e Social - ECOSOC (2003/5) e da Assembleia Geral da ONU (A/RES/56/164 de 2001).

<sup>18</sup> O ACNUR foi criado por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1950, e iniciou suas atividades em janeiro de 1951, com um mandato de três anos para ajudar a reassentar os refugiados europeus que ainda estavam sem lar, como consequência da Segunda Guerra Mundial. Desde então, o ACNUR sempre trabalhou para satisfazer as necessidades cada vez maiores dos refugiados e pessoas deslocadas no mundo. ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

demanda humanitária daí decorrente é significativamente maior que a dos refugiados<sup>19</sup>.

A título de complementação e tendo como um dos objetivos principais do trabalho, o estudo dos deslocados ambientais, importante trazer a baila o conceito do El-Hinnawi, que explica:

Em um sentido amplo, todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, dado que foram forçadas a sair de seu habitat original (ou saíram voluntariamente) para se protegerem de danos e/ou para buscar uma maior qualidade de vida. Entretanto, para a finalidade deste livro, refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida. Por “perturbação ambiental”, nessa definição, entendemos quaisquer mudanças físicas, químicas, e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos), que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana. De acordo com esta definição, pessoas deslocadas por razões políticas ou por conflitos civis e migrantes em busca de melhores empregos (por motivos estritamente econômicos) não são consideradas refugiados ambientais.

Existem três grandes categorias de refugiados ambientais. Primeiro, há aqueles que foram deslocados temporariamente por causa de um stress ambiental. [...] A segunda categoria de refugiados ambientais compreende aqueles que tiveram de ser permanentemente deslocados e restabelecidos em uma nova área. [...] A terceira categoria de refugiados ambientais é constituída de indivíduos ou grupos de pessoas que migram de seu habitat original, temporária ou permanentemente, para um novo dentro de suas fronteiras nacionais, ou no exterior, em busca de uma melhor qualidade de vida<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> RAMOS, Érika Pires. Refugiados Ambientais: Em Busca De Reconhecimento Pelo Direito Internacional. – São Paulo : E. P. Ramos, 2011. p.72.

<sup>20</sup> “In a broad sense, all displaced people can be described as environmental refugees, having been forced to leave their original habitat (or having left voluntarily) to protect themselves from harm and/or to seek a better quality of life. However, for the purpose of this book, environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or

Diante das diferenças e das definições amplas em relação aos refugiados e deslocados ambientais, mister se faz a elucidação da matéria através de exemplos, e em especial no Brasil, porém necessário elucidarmos as principais causas de deslocamento e solicitação de refugiados na América do Sul.

## 2. CAUSAS DO DESLOCAMENTO: PONTENCIALIDADE DOS DESASTRES AMBIENTAIS NA AMÉRICA DO SUL

Segundo a ACNUR, a chamada situação Colômbia, apesar de o nome referir-se a um país em particular, engloba centenas de milhares de refugiados solicitantes de asilo e pessoas deslocadas internamente na Colômbia, Equador e Venezuela. Segundo os estudos do órgão da ONU, a situação Colômbia, possui a segunda maior população de deslocados ambientais, ficando atrás somente do Sudão<sup>21</sup>.

Los países que conformanla “SituaciónColombia” son: Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Panamá. Estos países –salvo la República Bolivariana de Venezuela– hacen parte de laConvención de Refugiados de 1951\* y todos del protocolo de 1967\*. Costa Rica, a pesar de no formar parte de la situación Colombia, acoge a 12.571 refugiados colombianos en su territorio<sup>22</sup>.

Segundo os apontamentos da ACNUR, o deslocamento massivo é especialmente devido aos conflitos armados e as violações de direitos humanos naqueles países.

Por más de cuarenta años Colombia ha estado envuelta em um conflicto armado entre grupos guerrilleros, principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias

---

permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruption” in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life. According with this definition, people displaced for political reasons or by civil strife and migrants seeking better jobs purely on economics ground are not considered environmental refugees. There are three broad categories of environmental refugees. First, there are those who have been temporarily displaced because of an environmental stress. [...] The second category of environmental refugees comprises those who have to be permanently displaced and re-settled in a new area. [...] The third category of environmental refugees consists of individuals or groups of people who migrate from their original habitat, temporarily or permanently, to a new one within own national boundaries, or abroad, in search of a better quality of life.” EL-HINNAWI, Essam. Environmental Refugees. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 1985, p. 04-05. In: RAMOS, Érika Pires. Refugiados Ambientais: Em Busca De Reconhecimento Pelo Direito Internacional. – São Paulo : E. P. Ramos, 2011. p.77.

<sup>21</sup> ACNUR. Directrices De Elegibilidad Del Acnur Para La Evaluación De LasNecesidades De Protección Internacional De Los Solicitantes De Asilo De Colombia. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8118>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

<sup>22</sup> ACNUR. Situación Colombia. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), fuerzas paramilitares, principalmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y el ejército de Colombia. El conflicto actual ha impactado em gran medida a la población civil. Los enfrentamiento sinvolucranen forma rutinaria a pandillas delictivas organizadas y narcotraficantes, que, supuestamente, tienen vínculos con los grupos guerrilleros y paramilitares. Se informa que todos los actores del conflicto cometen graves violaciones al derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, siendo éstas las principales causas de los desplazamientos dentro del país<sup>23</sup>.

Todavía apesar do fator principal dos deslocamentos e refugiados, ser os conflitos armados e a questão política, os países da América do Sul são afetados também pelas mudanças climáticas e pelas alterações causadas pelos desastres naturais. Conforme demonstra a tabela abaixo, que mede o IVP – Índice de Vulnerabilidade Prevalente<sup>24</sup>.



Fonte: BID<sup>25</sup>

<sup>23</sup> ACNUR. Diretrizes De Elegibilidade Del Acnur Para La Evaluación De Las Necesidades De Protección Internacional De Los Solicitantes De Asilo De Colombia. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8118>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

<sup>24</sup> O Índice de Vulnerabilidade Prevalente (IVP) mede as condições de vulnerabilidade predominantes de um país avaliando a exposição da atividade humana e econômica em áreas sujeitas a desastres, bem como a capacidade de absorver os impactos de desastres. Os três indicadores que formam este índice composto consideram fatores como crescimento demográfico, densidade populacional, níveis de pobreza e desemprego, degradação do solo causada por ação humana, proporção dos gêneros, gastos sociais e seguros de infraestrutura e moradia. NICARETTA, Romina Tan. Risco de desastres naturais continua alto na América Latina e Caribe, segundo o BID. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2010-09-30/desastres-naturais-na-america-latina-e-caribe-bid,8017.html>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

<sup>25</sup> IBD. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35372089>>.

Em reportagem publicada no portal UOL<sup>26</sup>, é feito um breve resumo dos principais desastres naturais e traz o seguinte dado: “cerca de 30 desastres naturais afetaram 7,3 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe. Os dados são do Escritório da ONU de Assistência Humanitária, Ocha - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Na comparação com 2011, o total de desastres naturais na região foi 90% maior. Entre outubro, novembro e dezembro, a temporada de furacões teve 19 tormentas, sete a mais que a média histórica”.

Segundo a reportagem, o Ocha, órgão da ONU responsável pela assistência comunitária, destaca também que a América Latina presenciou frio extremo, tormentas e epidemias, gerando alertas de dengue no Peru e Paraguai e de cólera no Haiti e na República Dominicana.

O órgão lembra também que apesar dos fatores econômicos relativamente melhores devido ao crescimento econômico de alguns países da América do sul, Brasil e Argentina, os problemas sociais, como desigualdade, pobreza, violência e falta de planejamento urbano, são fatores altamente relacionados às crises humanitárias na América Latina.

Tais, fatores causam na população uma sensação de temor e incerteza, que as fazem deixar suas casas, cidades, estados e em casos extremos o próprio país. Portanto merece atentarmos aos fatores ambientais que vem influenciando este êxodo populacional, e mexe diretamente com a economia de um país e com os direitos fundamentais inerentes a qualquer pessoa, pois os deslocados são obrigadas a abrir mão de condições mínimas de dignidade, saúde e moradia, e como explica María Méndez Rocasolano<sup>27</sup>, para obtenção de uma vida digna:

El primer paso esta en creer que la violacion de cualquier derecho en particular, afecta a todos los derechos humanos y que cuando se violan los Derechos Humanos, es agraviada la dignidad de la humanidad y de todos y cada uno de los hombres. El desconocimiento y el menosprecio de los Derechos Humanos ha dado lugar a actos de barbarie ultrajante para la historia y conciencia de la humanidad, por lo que si algo ha de hacer el primer mundo, es esforzarse en imponerahi donde no se respeten, el reconocimiento y

Acesso em: 30 jul. 2014.

<sup>26</sup> LETRAS, Leda. Desastres naturais afetaram mais de 7 milhões de latinos no fim de 2012. Rádio ONU em Nova York. Publicado em: 02/02/2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2013/02/02/desastres-naturais-afetaram-mais-de-7-milhoes-de-latinos-no-fim-de-2012.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

<sup>27</sup> ROCASOLANO, María Méndez. Movimientos Migratorios y Derechos Humanos de los Extranjeros: entre el impulso de la supervivencia y la dignidad de la persona. Revista de Direito Brasileira. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 1, nº 1, jul-dez, 2011, p.483.

la aplicacion universal y efectiva de los derechos humanos. Para Ella sea moscoherentes y no limitemos la libertad, haga mosesfuerzos para conseguir el eficaz desarrollo y ejercicio de este derecho a lo largo y ancho de nuestro Planeta.

Portanto se faz cada vez mais necessário, tratar tal assunto com a maior presteza possível, para que os debates se iniciem na cadeia acadêmica e possam alcançar de forma mais abrangente o âmbito político, pois os órgãos mundiais que são responsáveis pelo assunto tem desempenhado seu papel, mais cabe também a população, como maior vítima, clamar por políticas em relação a essa “ex-minoria”.

Pois conforme explicam José Fernando Vidal de Souza e Tônia Andrea Horbatiuk Dutra<sup>28</sup>:

A crise da humanidade ameaça não apenas com a sua extinção por uma hecatombe, como em determinados momentos da história já se registrou, mas nos coloca novamente diante do risco concreto das práticas totalitárias, ao transformar ‘rostos’ em ‘massa’. A condição dos refugiados ambientais, os senpapier, os excluídos do livre mercado, não corre o risco de assemelhar-se à dos incômodos judeus da história recente?

Assim, encerra-se este item deixando a reflexão proposta pelos autores supra, ou seja, não estariam os refugiados se encaminhando para um novo holocausto, diante da falta de responsabilidade dos grandes mercados econômicos mundiais?

### 3. DESLOCAMENTO POPULACIONAL: BRASIL

Segundo o resultado do projeto realizado pela PUC – Minas em parceria com o Ministério do Trabalho, Grupo de Estudos Distribuição da População e IOM –OIM (Organización Internacional para las Migraciones), denominado “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”, O fluxo migratório de haitianos para o Brasil não é um fenômeno passageiro e tende a se perpetuar, como tantos outros processos migratórios que ocorreram nopaís.

Se no início eram poucos, com o tempo o fluxo aumentou e redes foram se formando, de tal sorte que, como em todo processo migratório, o crescimento foi se dando de forma exponencial. Das não mais de poucas dezenas de imigrantes haitianos no Brasil em 2010, chega-se a 2014 com

<sup>28</sup> SOUZA, José Fernando Vidal de; DUTRA, Tônia Andrea Horbatiuk. Alteridade e ecocidadania: uma ética a partir do limite na interface entre Bauman e Lévinas. Cadernos de Direito. Piracicaba: Editora Unimep, vol. 11, nº. 20, jan-jun, 2011, p.08.

estimativas que ultrapassam vários milhares<sup>29</sup>, e o pior é que a migração em muitos casos ocorre de forma clandestina, o que fortalece mesmo que de forma indireta o tráfico de pessoas, drogas e outros artefatos entre os países que fazem fronteira com o Brasil.

Os relatos sobre o trajeto entre o Haiti e o Brasil seguem um padrão ouvido em vários depoimentos. Partindo de Porto Príncipe ou da República Dominicana, os imigrantes seguem até o Equador e daí, por via terrestre ou fluvial, chegam ao Brasil passando pelo Peru e, em alguns casos, pela Bolívia. Os que conseguem obter o visto nas repartições consulares brasileiras seguem diretamente para a cidade de destino, partindo, na maioria dos casos, do Haiti. Tanto nos grupos focais como nas entrevistas foram relatadas várias dificuldades que os haitianos encontraram no trajeto até o Brasil. Ficou evidente que no Peru há uma rede de exploração formada por coites da qual fazem parte policiais e oficiais da imigração. Essa rede subtrai bens e dinheiro dos imigrantes e, em alguns casos, extorque recursos viasequestros e prisões ilegais, obrigando os imigrantes a solicitar ajuda às famílias no Haiti. A rede de tráfico de imigrantes está muito bem montada e com o passar dos anos foi se especializando, de forma que já é possível sair do Haiti e chegar ao Brasil em menos de uma semana, trajeto que, nos primeiros anos, no início do fluxo migratório, levava semanas ou até meses para ser completado<sup>30</sup>.

Dentre as principais causas, os migrantes haitianos apontam a violência que existe atualmente no Haiti, além das dificuldades para os filhos estudarem. Os relatos a seguir retratam as situações apontadas pelos participantes dos grupos focais do estudo utilizado como base, para tratar o caso dos haitianos no presente trabalho.

Deixei o meu país por vários motivos. Logo após o terremoto, eu não tinha condições de bancar a minha família porque eu era comerciante. Eu perdi tudo que eu tinha. (Migrante feminina, Porto Velho/RO).

<sup>29</sup> FERNANDES, Durval. “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”. 2014. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C816A45B266980145DCAB8EF42233>>. Acesso em: 10 Jul. 2014.

<sup>30</sup> FERNANDES, Durval. “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”. 2014. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C816A45B266980145DCAB8EF42233>>. Acesso em: 10 Jul. 2014.

No meu país tem pouco emprego, eu tinha que deixar o país atrás de oportunidades – quem aqui que é mãe e quer ver seus filhos sofrerem, passar fome, não tem condições de estudar. Esta foi a minha decisão: deixar o Haiti. (Migrante feminina, Porto Velho/RO).

Lá não se tem possibilidade de estudar; tenho dois filhos que necessitam continuar os estudos, mas lá tudo é com dinheiro. Vim para cá a fim de trabalhar e enviar dinheiro para o estudo dos filhos. (Migrante feminina, Manaus/AM).

A vida lá no Haiti não está boa; não se pode viver em paz, não se tem possibilidade de ir ao hospital e não se tem segurança nas atividades; somos roubadas em nossos pequenos comércios. (Migrante feminina, Curitiba/PR)<sup>31</sup>.

Todavia, apesar de o caso dos haitianos ser o que possui mais destaque atualmente, o Brasil sempre sofreu com o deslocamento populacional por conta dos desastres e fatores ambientais, e que ainda hoje não foram solucionados. Em Santa Catarina no ano de 2008, aconteceu a maior enchente já registrada no estado, devido ao enorme índice de chuvas que atingiu a região, e que deixou 78 mil desabrigados, e mesmo uma no depois 2,4 mil famílias permaneciam desabrigadas e 3,6 mil continuavam desalojados<sup>32</sup>. Do ponto de vista do presente estudo essa população que foi afetada, poderia ser caracterizada como deslocados ambientais.

Outro caso de deslocados ambientais no Brasil é para muito tão comum, que não se fazem mais discussões sobre o fato. O sertão nordestino exporta para o resto do Brasil, a cada ano, milhares de pessoas que fugindo da seca procuram, emprego, moradia, saúde, trabalho e estudo, nos grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro.

Neste contexto, apenas em nível de conhecimento, Myers<sup>33</sup>, referindo-se à relação entre fatores ambientais econômicos, afirma que:

“In particular, it is sometimes difficult to differentiate between refugees that are driven by environmental

<sup>31</sup> FERNANDES, Durval. “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”. 2014. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C816A45B266980145DCAB8EF42233>>. Acesso em: 10 Jul. 2014.

<sup>32</sup> VEJA. Migrantes, deslocados e refugiados ambientais. Publicado em 25/03/2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/multimedia/infograficos/migrantes-deslocados-e-refugiados-ambientais>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

<sup>33</sup> MYERS, Norman. Environmental Refugees: An emergent security issue. Prague: XVIII Economic Forum. 23-27 mai 2005. Disponível em: <[http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf)> Acesso em: 29 jul. 2014.

factors and those that impelled by economic problems. In certain instances, people with moderate though tolerable economic circumstances at home feel drawn by the opportunity for a better livelihood elsewhere. [...] But those people who migrate because they suffer outright poverty are frequently driven also by root factors of environmental destitution.”

Desta feita, apesar dos fatores ambientais saltarem na lista de responsáveis pela migração, dentro do Brasil, a questão da falta de políticas públicas para amenizá-los é muito importante, e, portanto também necessário a conscientização da população na escolha de seus representantes.

E por fim, deixa-se mais uma reflexão de que: realmente estaríamos preparados para enfrentar o êxodo migratório mundial? A busca pelos recursos e sua utilização acelerada, poderia resultar na escassez? E, neste fim, que fim teríamos?

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema refugiados e deslocados ambientais, além de amplo é tratado pelos estudiosos como recente, contemporâneo porque “surgiu” em 1951, com a Convenção das Nações Unidas que criou o estatuto dos refugiados, pois antes se falava, mas não existiam políticas concretas sobre a espécie.

Por certo, que muito se evoluiu daquela data para os dias de hoje, porém o que já era grave naquela época hoje é no mínimo alarmante, e necessita da máxima atenção por parte dos órgãos internacionais, mas também por parte da população, pois como pode ser observado no presente estudo, o fato gerador da migração esta intimamente relacionado as mudanças climáticas agregada aos fatores políticos de cada região.

Muito embora, muitos pensem que os fatores climáticos são de responsabilidade apenas das grandes potências, cada ato do ser humana esta diretamente ligado aos fatores climáticos, não se propõe que se mude a vida e pascesse a viver como no tempo das cavernas mas que se tenha consciência e se possa através de cada cidadão mantermos o equilíbrio ao menos na nossa região.

E, quanto as políticas, nada mais fundamental que um voto consciente para eleição de administradores empenhados em amenizar os erros históricos e quiçá solucioná-los, para podermos enfrentar com mais força os novos problemas que virão, e também aqueles que já afetam o país.

Quanto aos fluxos migratórios externos, temos que buscar inclui-los, pois buscam o mesmo que nós, uma vida digna, a observância de seus direitos como pessoas que são, e crescer, em economia, em saúde, educação

e política, pois tais fatores, são fundamentais para criação de um ambiente sustentável e equilibrado, e que uma vez presente também ira favorece-los.

## 5. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-951/>>. Acesso em: 29 Jul. 2014

ACNUR. Directrices De Elegibilidad Del Acnur Para La Evaluación De Las Necesidades De Protección Internacional De Los Solicitantes De Asilo De Colombia. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8\\_118](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8_118)>. Acesso em: 29 jul. 2014.

ACNUR. Situación Colombia. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

BETTS, Alexander. Towards a 'soft law' framework for the protection of vulnerable migrants. UNHCR Working Paper nº 162, p. 23. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts\\_SoftLaw\\_Paper.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts_SoftLaw_Paper.pdf)>. Acesso em: 29 jul 2014.

CAVARZERE, Thelma Thais. Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 09.

ESTATUTO DOS REFUGIADOS. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189, p. 137.

FERNANDES, Durval. "Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral". 2014. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C816A45B266980145DCAB8EF42233>>. Acesso em: 10 Jul. 2014.

IBD. Gráfico. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35372089>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

JESUS, Thiago Schneider. Um Novo Desafio Ao Direito: Deslocados/Migrantes Ambientais. Reconhecimento, Proteção E Solidariedade. Universidade De Caxias Do Sul Pró-Reitoria De Pós-Graduação E Pesquisa Programa De Mestrado Em Direito. Caxias do Sul. 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/jspui/bitstream/11338/397/1/Dissertacao%20Tiago%20Schneider%20de%20Jesus.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

LETRAS, Leda. Desastres naturais afetaram mais de 7 milhões de latinos no fim de 2012. Rádio ONU em Nova York. Publicado em: 02/02/2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/>>

redacao/2013/02/02/desastres-naturais-afetaram-mais-de-7-milhoes-de-latinos-no-fim-de-2012.htm>. Acesso em: 29 jul. 2014.

MYERS, Norman. Environmental Refugees: An emergent security issue. Prague: XVIII Economic Forum. 23-27 mai 2005. Disponível em: <[http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf)> Acesso em: 29 jul. 2014.

NICARETTA, Romina Tan. Risco de desastres naturais continua alto na América Latina e Caribe, segundo o BID. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2010-09-30/desastres-naturais-na-america-latina-e-caribe-bid,8017.html>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

RAMOS, Érika Pires. Refugiados Ambientais: Em Busca De Reconhecimento Pelo Direito Internacional. – São Paulo : E. P. Ramos, 2011. p.72.

ROCASOLANO, María Méndez. Movimientos Migratorios y Derechos Humanos de los Extranjeros: entre el impulso de la supervivencia y la dignidad de la persona. Revista de Direito Brasileira. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 1, nº 1, jul-dez, 2011.

SOUZA, José Fernando Vidal de; DUTRA, Tônia Andrea Horbatiuk. Alteridade e ecocidadania: uma ética a partir do limite na interface entre Bauman e Lévinas. Cadernos de Direito. Piracicaba: Editora Unimep, vol. 11, nº. 20, jan-jun, 2011.

VAINER, Carlos B. Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... As novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias. In: Migrações internacionais. Contribuições para políticas. CASTRO, Mary Garcia (Coord.) Brasília: CNPD, 2001. p. 177.

VEJA. Migrantes, deslocados e refugiados ambientais. Publicado em 25/03/2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/multimedia/infograficos/migrantes-deslocados-e-refugiados-ambientais>>. Acesso em: 29 jul. 2014.



## RESÍDUOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEGISLAÇÃO ESPANHOLA E BRASILEIRA<sup>1</sup>

HELOISE SIQUEIRA GARCIA<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo científico possui como tema principal a busca de uma análise comparativa entre as legislações espanhola e brasileira que tratem sobre o tema resíduos. Seu objetivo geral é analisar em que pontos as legislações brasileira e espanhola sobre resíduos se assemelham e se distinguem, de modo a traçar comentários construtivos entre ambas. Os objetivos específicos são verificar as características principais da Lei espanhola de resíduos, Lei 22/2011, de 28 de julho; elencar os principais pontos da Lei brasileira de resíduos, Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010; e analisar onde as legislações convergem e divergem. Para melhor compreensão do trabalho, a pesquisa foi dividida da seguinte forma: A lei de resíduos espanhola: Lei 22/2011; A lei de resíduos brasileira: Lei 12.305/2010; Análise comparativa entre as legislações espanhola e brasileira. Na metodologia foi utilizado o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados o método cartesiano e no relatório da pesquisa foi empregada a base indutiva. Foram ainda acionadas as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

**Palavras-chave:** Lei 12.305/2010; Lei 22/2011; Resíduos; Resíduos Sólidos.

**Abstract:** This research paper has as its main theme the search for a comparative analysis between the Spanish and Brazilian laws that address on the subject residues. Its general objective is to analyze in what ways can the Brazilian and Spanish legislation on waste resemble and differ, in order to set constructive comments from both. The specifics objectives are to identify

<sup>1</sup> Artigo elaborado para finalização das disciplinas cursadas no Curso de Máster en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad da Universidad de Alicante - Espanha tendo em vista convênio de dupla titulação entre esta Universidade e o Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, disciplinas cursadas no período de maio e junho de 2014.

<sup>2</sup> Mestranda em Ciência Jurídica do PPCJ - UNIVALI. Mestranda do MADAS da Universidade de Alicante - Espanha. Bolsista no PROSUP - CAPES. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Advogada. Email: helo\_sg@hotmail.com

the main characteristics of the Spanish Law of residues, Law 22/2011 of July 28; list the main points of the Brazilian Law of residues, Law 12.305, dated from August 02, 2010; and analyze where the laws converge and diverge. For better understanding of the work, the research was divided as follows: The Spanish law of residues: Law 22/2011; The Brazilian Law of residues: Law 12.305/2010; Comparative analysis between the Spanish and Brazilian laws. On the methodology was used the inductive method in the research phase; in the phase of data processing, the Cartesian method; and in the research report was used inductive basis. Were still used techniques of the referent, category, operational concepts, the literature search and book report.

Keywords: Law 12.305/2010; Law 22/2011; Residue; Solid Residue.

## INTRODUÇÃO

O artigo tem como tema principal a busca de uma análise comparativa entre as legislações espanhola e brasileira que tratem sobre resíduos.

Por tudo isto, este artigo terá como objetivo geral ANALISAR em que pontos as legislações brasileira e espanhola sobre resíduos se assemelham e se distinguem, de modo a traçar comentários construtivos entre ambas; e objetivos específicos VERIFICAR as características principais da Lei espanhola de resíduos, Lei 22/2011, de 28 de julho; ELENCAR os principais pontos da Lei brasileira de resíduos, Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010; e ANALISAR onde as legislações convergem e divergem.

Portanto, como problemas centrais serão enfocados os seguintes questionamentos: Qual a lei espanhola que trata sobre o tema resíduos e quais suas principais características? Qual a lei brasileira que trata sobre o tema resíduos e quais suas principais características? Quais pontos das referidas legislações convergem e quais divergem? Em que ponto(s) as referidas legislações podem contribuir umas com as outras?

Na metodologia foi utilizado o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados o método cartesiano e no relatório da pesquisa foi empregada a base indutiva. Foram também acionadas as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

### 1. A LEI DE RESÍDUOS ESPANHOLA: LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO

A atual Lei de Resíduos aplicável na Espanha é a Lei 22/2011, de 28 de Julho, que trata, além da regulamentação dos resíduos no território espanhol, de como se caracteriza e como se dá o tratamento dos solos contaminados,

como já fazia a lei anterior por esta derogada, este último que não é foco do presente trabalho.

A lei, na realidade, é a quinta lei que trata sobre resíduos no ordenamento espanhol, porém a terceira se considerado apenas as leis que tratam da matéria de maneira genérica, de modo que a Espanha conta com regulamentações de resíduos desde o ano de 1975.

Essa lei é o resultado da incorporação espanhola da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008<sup>3</sup>, que trata dos resíduos, estabelecendo marco jurídico da União Europeia.

A primeira parte do preâmbulo da Lei justifica sua promulgação sob o enfoque de que era necessária a atualização e melhora do regime previsto anteriormente da lei que já se encontrava há mais de 10 anos em vigor, qual seja a Lei 10/1998, de 21 de abril, além da necessidade de sua adequação à Comunicação da Comissão Europeia de 27/05/2003 e ao Sexto Programa de Ação Comunitária em Matéria de Meio Ambiente.

Dadas todas essas justificativas a lei começa, em seu artigo primeiro apresentando o objeto da mesma, o qual consiste em:

[...] regular la gestión de los residuos impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación y gestión, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos. Tiene asimismo como objeto regular el régimen jurídico de los suelos contaminados<sup>4</sup>.

Logo em seguida, no artigo segundo, a lei estabelece qual seria seu âmbito de aplicação, que em seu próprio título já é apresentado, qual seja todo o tipo de resíduos e solos contaminados. Entretanto, no mesmo artigo a lei faz interessante ressalva ao estabelecer quais os tipos de resíduos que não estariam por ela regidos, quais sejam: as emissões na atmosfera reguladas pela Lei 34/2007, de 15 de novembro; os solos não contaminados escavados e outros materiais escavados durante as atividades de construção; os resíduos radioativos; os explosivos desclassificados; e as matérias fecais.

No seu artigo 3º referida lei traz uma série de definições necessárias para sua boa compreensão. Das 26 categorias apresentadas pela lei, com seus respectivos conceitos operacionais, destacam-se os de resíduos, prevenção,

<sup>3</sup> UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de novembro de 2008. Jornal Oficial da União Europeia, 2008. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:pt:PDF> > Acesso em: 26 de junho de 2014

<sup>4</sup> ESPANHA. Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos e suelos contaminados. Boletín Oficial Del Estado n. 181, sec, I, p. 85650-85705, 2011.

gestão de resíduos, reutilização e reciclado, previstos respectivamente nas alíneas a), h), m), p), e t), os quais se transcreve:

a) «Residuo»: cualquier sustancia u objeto que su poseedor desee o tenga la intención o la obligación de desechar. [...]

h) «Prevención»: conjunto de medidas adoptadas en la fase de concepción y diseño, de producción, de distribución y de consumo de una sustancia, material o producto, para reducir:

1.º La cantidad de residuo, incluso mediante la reutilización de los productos o el alargamiento de la vida útil de los productos.

2.º Los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de los residuos generados, incluyendo el ahorro en el uso de materiales o energía.

3.º El contenido de sustancias nocivas en materiales y productos. [...]

m) «Gestión de residuos»: la recogida, el transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente. [...]

p) «Reutilización»: cualquier operación mediante la cual productos o componentes de productos que no sean residuos se utilizan de nuevo con la misma finalidad para la que fueron concebidos. [...]

t) «Reciclado»: toda operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra finalidad. Incluye la transformación del material orgánico, pero no la valorización energética ni la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles o para operaciones de relleno.<sup>5</sup>[...]

Interessante também é a diferenciação apresentada pela Lei, assim como demais legislações específicas, de Resíduo, Resíduo Doméstico, Resíduo Comercial, Resíduo Industrial, Resíduo Perigoso e Bioresíduo, os quais possuem tratamentos jurídicos diferentes e, portanto, importante sua categorização já no artigo terceiro.

<sup>5</sup> ESPANHA. Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos e suelos contaminados. Boletín Oficial Del Estado n. 181, sec, I, p. 85650-85705, 2011.

A lei ainda estabelece a diferença necessária entre resíduo e subproduto (artigo 4º), trazendo o conceito deste último e as características existentes para diferenciá-lo, o qual não é tratado pela referida lei. E também a possibilidade de um resíduo deixar de ser caracterizado como tal caso passe por processos de valorização e reciclagem e atenda às condições estabelecidas pelo artigo 5º da lei.

Ademais, o artigo 6º, em conjunto com o anexo III da Lei, amparado pela Decisão 2000/532/CE da Comissão, de 3/05/2000, determina quando um resíduo será perigoso ou não, sendo que se classificado no primeiro caso terá tratamento especial em consideração aos demais tipos.

Logo o capítulo II do título I da Lei trata de falar sobre os princípios tratados pela lei e sobre as competências administrativas relacionada aos resíduos. Assim, são 05 os princípios trazidos pela Lei como inovação em consideração à anterior:

- a) Proteção da saúde humana e do meio ambiente;
- b) Hierarquia de resíduos, talvez o mais importante considerando ser o mais comentado pela doutrina e críticos, pois vem de encontro com os ditames da referida Diretiva e estabelece que a gestão dos resíduos têm uma hierarquia considerando uma ordem de prioridades, qual seja: prevenção, preparação para a reutilização, reciclado, outro tipo de valorização e eliminação;
- c) Autosuficiência e proximidade, o qual determina que o Ministério do Meio Ambiente e Meio Rural e Marinho deve estabelecer uma rede integrada de instalações de eliminação de resíduos e de instalações para a valorização de resíduos domésticos mesclados;
- d) Acesso à informação e participação em matéria de resíduos, o qual visa entrar em consonância com a Lei espanhola 27/2006, de 18 de julho, que regula os direitos de acesso à informação, de participação pública e de acesso à justiça em matéria de meio ambiente;
- e) Custos da gestão de resíduos, o qual se vinculo ao princípio ambiental de Quem contamina paga, estabelecendo que os custos relativos à gestão dos resíduos terá que correr a cargo do produtor inicial de resíduos, do possuídos atual ou do anterior possuidor de resíduos.

Quanto às competências administrativas vê-se a clara divisão em âmbito federal, das comunidades autônomas e das entidades locais ou das diputações forais, os quais possuem competências específicas, mas em especial

a ideia de elaboração de planos a cada nível da administração, levando em consideração os critérios de generalidade à especificidade.

Como já falado no objeto da lei, trazido no artigo primeiro, a mesma traz regulamentações acerca da gestão de resíduos, o que é tratado no Título II, intitulado “Instrumentos de la política de residuos”, e no Título III, intitulado “Producción, posesión y gestión de los residuos”.

Já no título II é trazida a determinação de criação de planos e programas de gestão de resíduos (artigo 14), em âmbito ministerial, autonômico e local, os quais deverão ser revistos a cada 06 anos; de programas de prevenção de resíduos; assim como de medidas e instrumentos econômicos que visem o alcance dos objetivos da lei. Neste ponto destaca-se a busca da lei em se adequar à Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19/11/ 2008, que determina que os Estados Membros da União Europeia deverão reduzir em 10% a produção de resíduos até o ano de 2020.

Ademais, a lei ainda trata no Título III do regime de autorizações e comunicações das atividades de produção e gestão de resíduos, que ainda possui especificações nos anexos V, VI, VII, VIII, IX e X.

A lei ainda inova ao trazer no Título IV a Responsabilidade Ampliada do produtor do produto, não por tratar da Responsabilidade do produtor, mas por estabelecer pela primeira vez um marco legal sistematizado e coerente, o que se destaca o explanado no item VI do preâmbulo da própria Lei:

Si bien no puede afirmarse que esta regulación se introduzca ex novo, sí cabe destacar que se establece por primera vez un marco legal sistematizado y coherente, en virtud del cual los productores de productos que con su uso se convierten en residuos quedan involucrados en la prevención y en la organización de la gestión de los mismos, promoviéndose la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, de acuerdo con los principios inspiradores de esta nueva legislación<sup>6</sup>.

Desse modo a lei traz o conceito legal de produtor do produto e a quais obrigações este estaria submetido (artigo 31).

No Título VI é tratado sobre o regime de acesso à informação dos resíduos, determinando, a lei, a criação de um registro de produção e gestão de resíduos, feito pela administração das Comunidades Autônomas no tocante às comunicações e autorizações que derivem da lei; e de um arquivo cronológico a ser mantido pelas pessoas físicas e jurídicas registradas, que deverá

<sup>6</sup> ESPANHA. Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos e suelos contaminados. Boletín Oficial Del Estado n. 181, sec, I, p. 85650-85705, 2011.

conter todos os dados de tratamento dos resíduos organizados em ordem cronológica, mantendo-se armazenado por pelo menos 3 anos.

A lei ainda traz no Título VII todo um regime de sanções e responsabilidades, com a determinação e classificação de infrações de caráter administrativo (artigo 46) e suas respectivas sanções (artigo 47), sem excluir a possibilidade da implantação de medidas de caráter provisório (artigo 53) e da condenação do infrator em reparação de danos e indenização (artigo 54).

Por tais considerações e destaques pode-se perceber o quão complexa e profunda é a Lei de Resíduos Espanhola, a qual envolve os resíduos em suas diversas formas, trazendo normativas conceituais, principiológicas, organizativas, sancionadoras e tantos outros detalhes.

## 2. A LEI DE RESÍDUOS BRASILEIRA: LEI 12.305/2010

No Brasil, a Lei que trata sobre resíduos é a Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010, a qual é a primeira a tratar especificamente sobre o tema. Na realidade, a referida Lei vem instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, tratando, então, especificamente sobre estes, não englobando de maneira genérica os líquidos, gasosos e pastosos.

O artigo 1º da Lei vem apresentar qual seria o objeto da mesma e qual seu campo de aplicação, conforme o que se destaca transcrevendo:

Art. 1º. Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

§ 1º Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

§ 2º Esta Lei não se aplica aos rejeitos radioativos, que são regulados por legislação específica.

Ou seja, basicamente o objeto da Lei é instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, trazendo princípios, objetivos e instrumentos, tratar sobre a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos e determinar as responsabilidades e os instrumentos aplicáveis, o que muito se assemelha à legislação espanhola.

A seguir a Lei se incumbem em trazer no artigo 3º uma série de 19 categorias com seus respectivos conceitos operacionais que visam a criar uma

linha de conceitos legais necessários a mais exata compreensão do objetivo do legislador ao editar a lei. De tais categorias destacam-se 08, quais sejam: ciclo de vida do produto, destinação final ambientalmente adequada, gestão integrada de resíduos sólidos, logística reversa, reciclagem, rejeitos, resíduos sólidos e reutilização, os quais transcreve-se seus conceitos legais:

IV - ciclo de vida do produto: série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final; [...]

VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos; [...]

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;

XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada; [...]

XIV - reciclagem: processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa;

XV - rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível; [...]

XVIII - reutilização: processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa;<sup>7</sup>[...]

Ainda, a Lei traz mais uma definição no artigo 4º, qual seja a da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

[...] conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos<sup>8</sup>.

Interessante ainda destacar que a legislação não traz o conceito específico de “resíduos”, apenas “resíduos sólidos”, motivo que se destaca o conceito doutrinário majoritariamente considerado através do pensamento de Patrícia Faga Iglesias Lemos<sup>9</sup>: “[...] classificamos os resíduos como bens socioambientais que, por sua importância para as presentes e futuras gerações, acabam por gerar responsabilidade do proprietário ou possuidor.”

Nos artigos seguintes a Lei passa a tratar especificamente sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, apresentando seus princípios no artigo 6º, seus objetivos no artigo 7º e seus instrumentos no artigo 8º.

Os princípios apresentados totalizam 11, dos quais se destacam: Prevenção e Precaução; o Poluidor-pagador e o Protetor-recebedor; a Visão sistêmica na gestão de resíduos sólidos; o Desenvolvimento Sustentável; a Responsabilidade Compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e o Direito da sociedade à informação e ao controle social.

<sup>7</sup> BRASIL. Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. Congresso Nacional, 2010.

<sup>8</sup> BRASIL. Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. Congresso Nacional, 2010.

<sup>9</sup> LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. Resíduos sólidos e responsabilidade pós-consumo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 86.

Já os objetivos englobam um total de 15, dos quais se destacam: a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; o incentivo à indústria da reciclagem; a gestão integrada de resíduos sólidos; a prioridade nas aquisições e contratações governamentais para produtos reciclados e recicláveis e bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; e o estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Quanto aos instrumentos da Política destacam-se oito dos 19 apresentados pela lei, quais sejam: os planos de resíduos sólidos; os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; a educação ambiental; o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir); o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa); os Acordos Setoriais; e o termos de compromisso e termos de ajustamento de conduta. Sem contar a possibilidade que a Lei traz, no inciso XVII do artigo 8º, da utilização, no que couber, dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981).

Terminada esta parte da Lei que trata especificamente sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, passa a tratar sobre as diversas diretrizes aplicáveis aos Resíduos Sólidos, trazendo, como na Lei espanhola, a ordem de prioridades na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos (artigo 9º), qual seja a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.

Traz ainda as classificações legais dos resíduos sólidos quanto à sua origem (resíduos domiciliares, resíduos de limpeza urbana, resíduos sólidos urbanos, resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, resíduos de serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil, resíduos agrosilvopastoris, resíduos de serviços de transportes e resíduos de mineração); e quanto a sua periculosidade (resíduos perigosos e não perigosos).

Trata dos planos de resíduos sólidos, especificando que estes seriam compreendidos no Plano Nacional, tratado no artigo 15; Planos Estaduais, tratados nos artigos 16 e 17; Planos microrregionais, de Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas e Planos intermunicipais, os quais seriam, também, de elaboração dos estados conforme os §§ 1º e 2º do artigo 17; Planos

Municipais, tratados nos artigos 18 e 19; e Planos de gerenciamento, tratados nos artigos 20, 21, 22, 23 e 24.

Ademais no Capítulo III do Título III são tratadas das responsabilidades dos geradores de resíduos sólidos e do Poder Público, determinando que tanto o Poder Público, quanto o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações propostas pela Lei.

A responsabilidade compartilhada determina que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos têm responsabilidades que abrangem mesmas metas, sendo que os objetivos da referida responsabilidade são apresentados no parágrafo único do artigo 30<sup>10</sup>.

O instituto da Logística Reversa é diretamente ligado ao da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e traz a ideia do atual pensamento mundial em matéria de resíduos, qual seja a consideração de que o ciclo dos produtos deve seguir as máximas de “do berço ao berço” ou “do berço ao túmulo”. Por determinação da Lei aqui estudada, então, alguns determinados produtos (agrotóxicos e seus resíduos e embalagens, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes e seus resíduos e embalagens, lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, e produtos eletroeletrônicos e seus componentes) devem ter um sistema de logística mediante o retorno destes após o uso pelo consumidor de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes com a seguinte lógica:

<sup>10</sup> Art. 30. [...]

Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo:

I - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis;

II - promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas;

III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais;

IV - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade;

V - estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;

VI - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade;

VII - incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

Segundo a doutrina de Gabriel Real Ferrer tem-se que a este ponto chegou-se na quinta fase da evolução técnica do Direito Ambiental, qual seja a das técnicas integrais, que visam a regulação integral de determinados projetos, abandonando-se o enfoque mais limitado, parcial e, portanto, ineficaz, de considerar separadamente a proteção dos distintos elementos ambientais para foca atenção num conjunto de interações. Sobre o tema recomenda-se: REAL FERRER, Gabriel. La construcción del derecho ambiental. Revista Novos Estudos Jurídicos. Vol. 18, n. 3, set.-dez. 2013, p. 347-368. Disponível em: <[www.univali.br/nej](http://www.univali.br/nej)> Acesso em: 29 de junho de 2014.

Ainda no Capítulo IV do mesmo Título é trazida regulamentação sobre os Resíduos Perigosos, que devem ter um plano de gerenciamento específico e as pessoas jurídicas que operam com este devem cadastrar-se no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos.

O Capítulo V fala dos instrumentos econômicos que podem ser instituídos pelo poder público para serem atendidas as iniciativas previstas pela Lei. E o Capítulo VI traz as proibições legais relacionadas à matéria dos resíduos sólidos. Quanto a este ponto interessante é o destaque que, ao contrário da legislação espanhola, a Lei brasileira expressamente proíbe no artigo 49 a importação de resíduos sólidos perigosos, rejeitos e resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal.

Finaliza, então, a Lei determinando que ainda devem ser consideradas em conjunto à ela, no que couber, a responsabilidade civil ambiental, que se configurará de maneira objetiva, e as sanções penais e administrativas previstas em legislações esparsas em especial na Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1988 que trata sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

### 3. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS LEGISLAÇÕES ESPANHOLA E BRASILEIRA

De pronta análise entre ambas as condições normativas dos presentes países em estudo já se pode claramente observar que a Lei espanhola teria a tendência de ser um pouco mais desenvolvida que a brasileira, principalmente pela consideração de que é a quinta lei que trata sobre o assunto, enquanto que no Brasil a Lei 12.305/2010 foi a primeira a tratar especificamente sobre o tema.

A nova lei espanhola surgiu de uma séria de inquietações públicas ante a necessidade de sua adequação à realidade que se propõem, sendo que o tema resíduos vem avançando muito nos últimos tempos, e acabou por ter uma boa aceitação pública, sendo que correspondeu em quase tudo às expectativas a que se propunha. Conforme comentários que se pode retirar das mídias sociais:

La LRSC es sin duda una norma importante y novedosa, llamada a tener un protagonismo singular en un sector que cada año incrementa de manera significativa tanto su actividad como volumen de negocio. También es una norma ambiciosa, cuyo éxito en el cumplimiento de sus objetivos dependerá en gran medida del protagonismo que cobre el sector privado en las distintas actividades que compone

la gestión de residuos a través de las concesiones administrativas y contratos de colaboración público-privada<sup>11</sup>.

E ainda:

Sin embargo, en Greenpeace y el resto de colectivos ecologistas, que han trabajado durante meses en la revisión de múltiples borradores, nos queda una sensación agri dulce. La Ley aprobada tiene algunas mejoras pero son escasos los avances ambientales y económicos de la misma. De nuevo una oportunidad perdida para avanzar en políticas de residuo cero y la sostenibilidad en un tema tan urgente como es la creciente generación de residuos.

El nuevo texto de la Ley de residuos es fruto de la transposición de la Directiva Marco de Residuos europea a la legislación española que ya estaba bastante edulcorada por la industria. Sin embargo, durante el trámite parlamentario, se han incorporado a la Ley elementos interesantes como un objetivo de reducción en la generación de residuos del 10% para 2020, y mantenido la consideración de los sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) como sistema de gestión de envases, la posibilidad de aplicar un canon a la incineración y al vertido o la certificación forestal de envases y etiquetas<sup>12</sup>.

Contudo, como sempre, ainda existem críticas por não ter a Lei tratado de questões como a coleta seletiva de matéria orgânica, a proibição da distribuição gratuita das bolsas plásticas ou a exclusão da incineração como opção de gestão, temas estes que sequer são abarcados pela legislação brasileira, e muito pouco são discutidos pela sociedade em geral.

Assim, interessante é a análise comparada das legislações para se verificar, até mesmo como poderia se dar os próximos avanços legislativos nos países ora estudados.

Considerando o objeto de estudo de ambas as leis pode-se observar que os dois são muito parecidos, sendo que ambos focam majoritariamente na ideia de gestão de resíduos através de traçados que enfocam na prevenção de sua geração, diminuição dos impactos à saúde humana e ao meio ambiente.

<sup>11</sup> ISTURIZ, Javier. El nuevo enfoque de la Ley de residuos y suelos contaminados. *Diário Jurídico*. 2011. Disponível em: <<http://www.diariojuridico.com/el-nuevo-enfoque-de-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados/>> Acesso em: 26 de junho de 2014.

<sup>12</sup> BAREA, Julio. ¿Cómo es la nueva Ley de residuos que nos regirá en los próximos lustros? . Greenpeace España. 2011. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/cmo-es-la-nueva-ley-de-residuos-que-nos-regir/blog/35752/>> Acesso em: 26 de junho de 2014

A Lei brasileira ainda especifica que vai tratar da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a que se propõem substancialmente, das responsabilidades dos geradores de resíduos e do poder público e dos instrumentos econômicos aplicáveis. A Lei espanhola, por sua vez, traz que também constitui seu objeto a regulação do regime jurídico dos solos contaminados.

Quanto ao âmbito de aplicação das referidas legislações tem-se que na Espanha a lei é aplicada a todos os tipos de resíduos, à exclusão dos já especificados no item 1 do presente trabalho e aos solos contaminados. Já no Brasil a lei é aplicada aos resíduos sólidos, assim compreendidos os sólidos, semissólidos, gases contidos em recipientes e líquidos inviáveis de lançamento na rede pública de esgoto ou corpos d'água, conforme definição trazida pelo inciso XVI do artigo 3º, estando excluídos apenas os rejeitos radioativos, que são regulados por legislação específica.

Ambas as legislações apresentam um grande rol de categorias e conceitos operacionais que dizem respeito a cada legislação, mas que em muitos pontos se assemelham, como na ideia de coleta seletiva, reciclagem, eliminação e destinação final ambientalmente adequada.

A Lei brasileira não traz considerações sobre a diferente ideia de resíduos e subproduto e a possibilidade de o resíduo poder perder sua qualidade de resíduo. Mas ambas as legislações tratam da diferenciação de resíduos perigosos e não perigosos, apesar de a Lei espanhola tratar isso de maneira muito mais detalhada, trazendo até mesmo um anexo com as possibilidades de sua caracterização.

As duas legislações trazem princípios específicos, porém a Lei espanhola é muito mais singela, trazendo apenas 05, enquanto que a brasileira apresenta 11, além de uma série de 15 objetivos e 19 instrumentos. Contudo, o que se destaca de similitudes é a ideia de proteção à saúde humana e ambiental, que para a Espanha é princípio e para o Brasil objetivo; a ideia de acesso à informação; e a ideia de hierarquia na gestão de resíduos, que é trazida pela Lei espanhola como princípio e tratada pela Lei brasileira mais adiante, no artigo 9º, quando fala das diretrizes aplicáveis aos resíduos; além disso, ambas tratam da aplicação do Princípio do poluidor-pagador ou de quem contamina paga.

Da Lei brasileira destacam-se importantes contribuições neste ponto, não tratadas pela Lei espanhola, como o Princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, o instrumento dos acordos setoriais, a ideia de logística reversa e a ligação do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, que na realidade é implícito na Lei espanhola.

Ambas legislações trazem a ideia de criação de planos e programas de três níveis governamentais e a ideia de que a gestão dos resíduos deve se dar sempre de forma integrada para uma maior efetividade.

Entretanto, apesar de ambas trazerem a ideia de gestão de resíduos, a Lei espanhola é muito mais profunda, especificando obrigações, objetivos, medidas e regulamentações de traslado de resíduos, além de falar especificamente nos bioresíduos, que nem sequer são tratados pela Lei brasileira.

A Lei espanhola ainda determina a criação de interessante instrumento, qual seja a Comissão de Coordenação em Matéria de Resíduos, primeira vez tratada na Espanha e não trazida no Brasil.

Ademais, a Lei espanhola é muito mais profunda ao enumerar diversas obrigações relacionadas à produção e posse inicial de resíduos, sendo que no Brasil isso não é trazido pela legislação e conseqüentemente não é diretamente exigida. Além de ser especificado todo o funcionamento de autorização e comunicação das atividades de produção e gestão de resíduos, que no Brasil continua uma incógnita como isso se dará.

As responsabilidades dos geradores/produtores de resíduos e do Poder Público são tratadas por ambas as legislações, sendo que a Espanha traz a ideia de responsabilidade ampliada, com todas as suas especificações, e o Brasil traz a responsabilidade compartilhada, também com todas as suas especificações. Neste ponto dá-se destaque ao Brasil por também tratar da logística reversa e dos acordos setoriais, conforme já comentado.

A Espanha está a frente quanto aos sistemas de acesso à informação, até mesmo por possuir lei específica que trata sobre isso em matéria ambiental, e, portanto apresenta uma normatização muito mais avançada, apresentando, inclusive, instrumentos para o seu alcance, quais sejam: o Registro de Produção e Gestão de Resíduos e o Arquivo cronológico, já tratados no item 1 do presente trabalho.

A Lei brasileira traz um Capítulo que trata apenas de resíduos perigosos, sendo que a Espanha possui norma específica. E a Espanha traz um Título que trata apenas de solos contaminados, o que não é objeto da Lei brasileira.

As duas apresentam a possibilidade de criação de instrumentos e medidas econômicas para a melhor efetividade dos ditames legislativos.

Enquanto a Lei brasileira apresenta apenas uma série de proibições simples, a Lei espanhola apresenta todo um regime sancionador com ditames de responsabilidade, determinação de infrações administrativas e suas respectivas sanções. A Lei brasileira apenas remete à lei específica sobre o assunto.

Ambas não excluem a possibilidade de aplicação da responsabilidade civil e aplicações penais. E a Lei espanhola traz a possibilidade de aplicação de medidas de caráter provisório.

Por tais comentários a partir da análise comparativa de ambas as legislações ora estudadas pode-se facilmente observar que a Lei espanhola em muito está a frente da Lei brasileira, possuindo um caráter normativo muito mais aprofundado e especificado em diversos temas, fato que provavelmente se dá devido a toda sua experiência em questão de legislação de resíduos, que são discutidos desde o ano de 1975 em lei específica, enquanto que no Brasil a primeira lei a tratar sobre o tema é a aqui estudada, datada no ano de 2010.

Apesar disso pode-se dizer que o Brasil ainda traz algumas contribuições que seriam de interessante valia para a Lei espanhola, os quais já foram especificados e trabalhados alhures.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Espanha, a lei específica atual a tratar sobre o tema resíduos é a Lei 22/2011, de 28 de Julho, a qual traz diversas denominações, conceitos, regulamentações acerca da planificação e gestão de resíduos, competências, sanções por descumprimento dos preceitos estabelecidos pela própria lei, sistema de responsabilidades e obrigações, sistema de autorizações e comunicações para funcionamento de gestões de resíduos, entre tantos outros elementos. Sendo que a quinta Lei no ordenamento espanhol a tratar sobre o tema, tendo sido a primeira publicada no ano de 1975.

No Brasil, a lei a tratar sobre resíduos é a 12.305, de 02 de agosto de 2010, a qual é a primeira a tratar sobre o tema especificamente, e assim como a espanhola apresenta uma série de definições, princípios, objetivos, instrumentos e regulamentações acerca da responsabilização dos geradores de resíduos, planificação e gestão integrada. A lei, na realidade, vem a instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, de modo que a lei aborda de maneira geral apenas a regulamentação dos mesmos.

Ambas as leis possuem diversos pontos de convergência, sendo que, inclusive, o objetivo de ambas é muito parecido, contudo, apesar de apresentar praticamente nenhum ponto de divergência pode-se observar claramente pontos de destaque presentes em uma e não na outra.

De toda a análise observou-se que na verdade a Espanha é que possui a legislação com mais pontos de destaque, apresentando diversos instrumentos não tratados pela lei brasileira, assim como aprofundando muito mais alguns pontos apenas pincelados pela lei brasileira.

Desse modo, o que se tem a considerar é que a legislação brasileira, talvez principalmente pelo fato de ser uma legislação recente e inovadora

sobre a questão no país, tem muito a evoluir em questões mais específicas de gestão de resíduos, considerando que muitos pontos da legislação restaram muito abertos.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENZA GARCÍA, José Francisco. El nuevo régimen legal de los residuos. BLASCO
- HEDO, Eva. (coord.) La nueva ley de residuos y suelos contaminados. Madrid: Editorial Ciemat, 2013.
- BAREA, Julio. ¿Cómo es la nueva Ley de residuos que nos regirá en los próximos lustros?. Greenpeace España. 2011. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/cmo-es-la-nueva-ley-de-residuos-que-nos-regir/blog/35752/>> Acesso em: 26 de junho de 2014.
- BRASIL. Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. Congresso Nacional, 2010.
- ESPANHA. Ley 22/2011, de 28 de Julio, de residuos e suelos contaminados. Boletín Oficial Del Estado n. 181, sec, I, p. 85650-85705, 2011.
- ISTURIZ, Javier. El nuevo enfoque de la Ley de residuos y suelos contaminados. Diálogo Jurídico. 2011. Disponível em: <<http://www.diariojuridico.com/el-nuevo-enfoque-de-la-ley-de-residuos-y-suelos-contaminados/>> Acesso em: 26 de junho de 2014.
- LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. Resíduos sólidos e responsabilidade pós-consumo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- PEÑALVERI CABRÉ, Alexandre. La regulación municipal de los residuos. Barcelona: cedecs editorial, 1997.
- UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de novembro de 2008. Jornal Oficial da União Europeia, 2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:pt:PDF>> Acesso em: 26 de junho de 2014.





## A REALIDADE DAS MULHERES REFUGIADAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NO ESTADO DO AMAZONAS FRENTE À APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

ALICHELLY CARINA MACEDO<sup>1</sup>

ADRIANA ALMEIDA LIMA<sup>2</sup>

**Resumo:** A atual estimativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados é de que existem 17 mil refugiados irregulares no estado do Amazonas, todos sem receberem qualquer tipo de assistência social ou jurídica por parte do governo brasileiro. Nesse contexto, tem-se a situação das refugiadas colombianas, oriundas do Conflito Armado, que não encontram o atendimento necessário para exercer seus direitos e, muitas vezes, para conseguir manter sua integridade física e moral, diante da violência sexual e da falta de acesso à justiça ou conhecimento de seus direitos como cidadã. Enquanto o próprio Comitê Nacional para os Refugiados está com as entrevistas para aquisição do status de refugiado atrasadas desde setembro de 2008, a defesa dos direitos das refugiadas colombianas é feita pela Pastoral do Migrante de Manaus, organização da Igreja Católica que trabalha pela inclusão dos refugiados na sociedade amazonense. Já as autoridades locais não destinam qualquer atenção ao problema e a falta de políticas públicas voltadas aos refugiados já apresenta repercussão na população local. Um estado democrático de Direito se faz através da busca pelo respeito ao indivíduo e aos seus direitos, seja ele um nacional ou um estrangeiro.

<sup>1</sup> Advogada, ex-funcionária do ACNUR, professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas, especialista pela Academy on Human Rights - Washington College of Law em Direitos Humanos e mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Estadual do Amazonas E-mail: chellycarina@gmail.com

<sup>2</sup> Professora concursada da Universidade do Estado do Amazonas - UEA, Mestranda em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas - UEA, Especialista em Processo civil pela Universidade Federal do Amazonas, Assessora Jurídica na Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas.

Palavras-Chave: Refugiadas. Lei Maria da Penha. Violência Doméstica. a metodologia utilizada, especificamente, foi identificada pelo método indutivo, com a investigação documental de leis e tratados internacionais.

**Resumen:** La estimación actual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los refugiados es que hay 17 mil refugiados irregulares en el estado Amazonas, todo sin recibir ningún tipo de asistencia social o legal por parte del gobierno brasileño. En este contexto, existe la situación de los refugiados colombianos, de un conflicto armado, que no encuentran el servicio necesario para ejercer sus derechos y, a menudo, para poder mantener su integridad física y moral, sobre la violencia sexual y la falta de acceso a la justicia o el conocimiento de sus derechos como ciudadano. Mientras el Comité Nacional para los refugiados es con entrevistas para la adquisición de la condición de refugiado retrasada desde septiembre de 2008, la defensa de los derechos de los refugiados colombianos es hecha por migrantes Pastoral de Manaus, organización de la iglesia católica que trabaja para la inclusión de los refugiados en la sociedad amazónica. Las autoridades locales ya están atención al problema y la falta de políticas públicas orientadas a perder ya tiene repercusiones sobre la población local. Un estado democrático de derecho es a través de la búsqueda por el respeto de la persona y sus derechos, ya sea nacional o extranjero.

**Palabras clave:** los refugiados. Ley Maria da Penha. Violencia doméstica.

## 1 INTRODUÇÃO

Dados recentes divulgados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os custos da violência doméstica na América Latina representam 14,2% do PIB dos países da região, sendo que o Brasil é apontado como o país que mais sofre com o problema, perdendo cerca de 10,5% do seu PIB.

Diante desses primeiros dados alarmantes, pode-se concluir que a violência doméstica é problema conhecido e basilar, que deve ser tutelado de forma mais ativa pelo Estado. A situação ainda toma maiores proporções no que tange a questão das refugiadas, pois trata-se de situação de maior vulnerabilidade, a qual merece maior atenção por parte do poder público.

Parcerias do Estado com a sociedade civil, com o terceiro setor e com o ACNUR não eximem o Estado de dar cumprimento aos tratados internacionais ratificados e leis internas criadas, como, por exemplo, a lei. 9474/97.

Tendo como escopo verificar essa situação específica e urgente, deve-se analisar as medidas já adotadas pelo Brasil e sua eficácia para controlar um problema que cresce a cada dia.

## 2 VÍTIMAS DO SISTEMA: A VULNERABILIDADE DA MULHER REFUGIADA

Os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, inter relacionados e interdependentes. Todo o indivíduo, sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou origem, tem direito ao respeito e proteção, ao exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais<sup>3</sup>. O Estado terá por obrigação assegurar a igualdade do usufruto dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos das mulheres ou dos homens<sup>4</sup>.

Entretanto, devido à situação de histórica desigualdade da mulher, aliada às ocorrências de violência e descaso a que estão submetidas, vários instrumentos internacionais foram criados<sup>5</sup>, bem como medidas tomadas para erradicar a desigualdade de gênero e tornar possível o respeito à integridade física e moral dessa mulher. Além dos instrumentos legais, deve-se destacar a criação do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher - UNIFEM, do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher e da Comissão Interamericana de Mulheres. Portanto, ambos os sistemas, Global e Regional de Direitos Humanos, prezam pelo bem-estar da mulher e a reconhecem como sujeito vulnerável e que necessita de medidas específicas.

Se a mulher comum, nacional de um estado, está sujeita a todo tipo de arbitrariedade e está à mercê de violência e discriminação, o que dizer da mulher refugiada?

Cerca de 22 milhões de pessoas, em cinco continentes necessitavam de proteção internacional no ano de 2000. Em 2001, após os ataques de 11 de setembro, esse contingente duplicou, em razão da instauração da guerra em várias cidades<sup>6</sup>. Desse total, 50,8% eram mulheres, o que demonstra uma necessidade ainda maior de preocupação com a temática, tendo em vista que essa mulher provavelmente estará liderando sua família na busca por sobrevivência.

Essa é a opinião do Comitê Executivo do ACNUR, que defende haver a necessidade de se conceder proteção específica e de se fixarem direitos es-

<sup>3</sup> ONU. Assembléia Geral. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.

<sup>4</sup> ACNUR. Violência sexual baseada no gênero contra os refugiados e deslocados internos: guia para prevenção e respostas. ONU: Portugal, 2003. p. 8.

<sup>5</sup> Cite-se: ONU. Assembléia Geral. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. 18 de dezembro de 1979; OEA. Assembléia Geral. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra Mulher. 09 de junho de 1994; ONU. Assembléia Geral. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. 15 de novembro de 2000.

<sup>6</sup> ACNUR. Guia sobre o Direito Internacional Relativo aos Refugiados. Genebra: Suíça, 2004. p. 5.

senciais à proteção dos refugiados, como o direito à vida, liberdade e segurança pessoal, educação, pensamento, consciência e religião, dentre outros<sup>7</sup>.

As mulheres refugiadas têm as mesmas necessidades dos homens que se encontram nessa condição. Contudo, durante a freqüente e caótica troca de pátria, acabam ficando vulneráveis a agressões sexuais e outras formas de violência. Nos campos de refugiados, a quebra dos padrões tradicionais de tomada de decisão pode afetar a segurança das mulheres. Um exemplo clássico são as ocorrências de violência sexual em troca de alimentos, agressões por parte da polícia local ou pela própria população, e, hodiernamente, a violência doméstica.

Outro obstáculo a ser enfrentado pelo ACNUR e pelo Estado receptor é a dificuldade que as mulheres têm de falarem abertamente com um intérprete ou examinador, principalmente se o pedido de refúgio envolver causas como violência doméstica ou abuso sexual<sup>8</sup>.

Nesse sentido, a Comissão sobre o Status da Mulher, durante sua trigésima sétima sessão, declarou ser a mulher um ser humano vulnerável e, mais a frente, registrou que a mulher refugiada está em situação de vulnerabilidade ainda mais extrema. Posteriormente, a Declaração da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres reconheceu as mulheres refugiadas como um dos grupos especialmente vulneráveis, particularmente no que se refere à violência, e recomendou que os Estados adotassem medidas específicas e eficazes para sanar o problema<sup>9</sup>.

Portanto, a vulnerabilidade da mulher refugiada é inegável e já foi declarada por organismos internacionais tanto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o qual o Brasil faz parte, tanto do Sistema Global de Direitos Humanos, que tem como órgão maior a Organização das Nações Unidas - ONU. Essa caracterização é de suma importância para o reconhecimento da necessidade de medidas específicas e, conseqüentemente, da formulação do Plano de Reassentamento Solidário.

### 3 O PANORAMA DO REFÚGIO NO BRASIL

Comprometido com a normatividade referente ao instituto do refúgio, o Brasil tem em sua história bons momentos que retratam o seu comprometimento com os Direitos Humanos. Mesmo tendo parado de se manifestar com relação à temática dos refugiados por duas décadas, no fim da década de setenta, abre-se o primeiro escritório do ACNUR em território brasileiro<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>8</sup> ACNUR. Guia sobre o Direito Internacional Relativo aos Refugiados. Genebra: Suíça, 2004. p.

70.

<sup>9</sup> ACNUR. Guia sobre o Direito Internacional Relativo aos Refugiados. Genebra: Suíça, 2004. p.

72.

<sup>10</sup> JUBILUT, op. cit., p.172.

Durante o período de instalação do escritório, o Brasil ainda possuía ressalvas geográficas com relação aos refugiados provenientes de outros lugares, que não países europeus e ainda se encontrava em Ditadura Militar, o que fazia com que pessoas que estivessem se opondo ao regime não pudessem receber guarida no território nacional. Nesse período, tem-se cerca de 20 mil argentinos, bolivianos e chilenos sendo reassentados na Austrália, Canadá, Nova Zelândia e alguns países da Europa<sup>11</sup>.

Percebe-se que, durante esse período, a atuação do ACNUR só foi possível graças ao apoio de entidades como o Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo e da Comissão Pontifícia Justiça e Paz. Em função dessa parceria, o Brasil recebeu entre os anos de 1975 e 1980, 150 refugiados vietnamitas, alguns cubanos e 50 famílias Baha'í.

Do ponto de vista normativo, a proteção de aperfeiçoou em 1982, com o reconhecimento do ACNUR como órgão de uma organização internacional. Em 1989, já sob um sistema democrático no Brasil, o escritório do ACNUR passa a funcionar em Brasília e em 1991 foi elaborada a portaria Interministerial 394, que passou a ampliar o direito dos refugiados.

Contudo, o marco mais notório, que traz o Brasil par uma nova égide no contexto dos Direitos Humanos, ocorreu em 1992, quando o país recebeu mais de 1200 angolanos fugidos da guerra civil de seu país. Para realizar tal feito, o Brasil teve que ampliar a definição de refugiado, passando a seguir as diretrizes da Declaração de Cartagena, de 1984. Um quinquênio depois, é aprovada a lei 9.474/97, denominada Estatuto Jurídico do Refugiado.

A fim de fortalecer a legitimidade do trabalho de proteção aos refugiados, além dos convênios entre a CASP e a CARJ com o ACNUR, foram assinados convênios tripartites para a assistência jurídica e entrevistas para Refugiados e Solicitantes de Refúgio, entre o ACNUR, as Cáritas e a OAB. Através dessa iniciativa, a OAB indicava advogados contratados pela Cáritas a treinamentos liderados pelo ACNUR, que procedia através de guias e manuais práticos sobre casos específicos<sup>12</sup>.

Por fim, tem-se o trabalho da Cáritas Arquidiocesana, tanto de São Paulo, quanto do Rio de Janeiro, que são responsáveis pelos Centros de Acolhida para Refugiados, no qual se realizam consultas e acompanhamento psicossocial, auxiliando os refugiados a se integrarem à sociedade que os acolheu de forma mais efetiva.

<sup>11</sup> ANDRADE, J. H. Fischel de. Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 169.

<sup>12</sup> JUBILUT, op. cit., p. 177.

Resta saber se está correto o papel do governo em se eximir de uma participação mais efetiva e jogar a responsabilidade para o terceiro setor, que atua graças à boa vontade e iniciativa da população civil.

## 4 MEDIDAS PROTETIVAS AO REFUGIADO NO BRASIL

### 4.1 A CARTA CONSTITUCIONAL COMO FUNDAMENTO DO REFÚGIO

A Constituição Federal de 1988 elenca um rol de princípios que devem orientar o Brasil em âmbito interno e internacional. Por princípios, entendem-se as linhas gerais que devem ser adotadas pelo governo brasileiro no decorrer de suas atividades, apontando objetivos a serem alcançados pelas normas.

Os pilares fundamentais da Constituição brasileira podem ser encontrados no art. 1º, devendo-se destacar a dignidade da pessoa humana, valor essencial que reveste todos os direitos básicos do homem. Como bem sustenta Ingo Wolfgang Sarlet<sup>13</sup>, a condição de existência mínima e a medida de legitimidade do Estado democrático e Social de Direito se constituem a partir da pluralidade de princípios existenciais, quais sejam a dignidade da pessoa humana, igualdade, liberdade e justiça. Esses requisitos devem ser considerados para todos que estejam sob a égide do estado brasileiro, sejam eles estrangeiros, refugiados, nacionais, etc<sup>14</sup>.

Encontra-se, ainda, respaldo nos artigos 3º e 4º da Constituição. O primeiro refere-se aos objetivos fundamentais que devem ser atingidos pelo Estado, sociedade civil e indivíduos, enquanto que o 4º refere-se aos princípios fundamentais relativos às relações internacionais. José Afonso da Silva dispõe que “os princípios relativos à comunidade internacional são definições precisas de comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Internacional<sup>15</sup>”. Dentre esses princípios, destaca-se para o estudo em tela a prevalência dos direitos humanos, prevista no inciso II do supracitado artigo e a concessão de asilo político, estipulada no inciso X do mesmo diploma legal. Como dispõe Liliana Jubilut<sup>16</sup>:

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direi-

<sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 68.

<sup>14</sup> Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu artigo 5º “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 (...)”.

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 5. ed. São Paulo: RT, 1998, p.84.

<sup>16</sup> JUBILUT, op. cit., p. 182.

tos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Pela análise dos artigos citados, pode-se concluir que o Brasil fica obrigado, de acordo com os preceitos constitucionais, a zelar pelo respeito aos direitos humanos e a resguardar os estrangeiros, sejam eles solicitantes de refúgio ou refugiados, da mesma forma que resguarda os nacionais.

Em face da nova conjuntura constitucional, que confere aos tratados de direitos humanos aplicabilidade imediata e, em algumas situações, o status de emenda, torna-se inolvidável dissertar algumas linhas sobre os instrumentos internacionais e sua ligação com a Constituição Federal.

A questão da aplicação dos tratados pelo ordenamento interno brasileiro traz dois problemas. O primeiro diz respeito à hierarquia entre os tratados de direitos humanos e as leis internas. O segundo refere-se ao momento no qual eles passam a vigorar em nosso ordenamento jurídico. Para solucionar a questão da hierarquia, deve-se recorrer à Emenda Constitucional n. 45 de dezembro de 2004, que passou a conferir aos novos tratados de direitos humanos que forem ratificados pelo Brasil e obedecerem aos requisitos formais da aprovação de uma emenda, terão status constitucional. Vale ressaltar que ainda há controvérsia com relação a aqueles que já foram ratificados pelo Brasil no período anterior à emenda.

Boa parte da doutrina dos Direitos Humanos sustenta que os tratados de direitos humanos têm o igual nível hierárquico à constituição, mesmo não tendo sido aprovados com o formalismo estipulado na Emenda n. 45/04, visto que na Constituição há a presença dos artigos 4º, II e do art. 5º, parágrafo 2º, que justificam uma interpretação das normas nacionais e internacionais em compasso com os princípios elencados nos tratados de direitos humanos ou de direito internacional ratificados pelo país.

Tendo como ponto de partida a dignidade da pessoa humana, faz-se necessário tomar o posicionamento daqueles que defendem a superioridade das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos sobre qualquer legislação interna, pois os tratados de direitos humanos apresentam um teor de maior protecionismo para aqueles a quem é destinatário, quais sejam os seres humanos.

Os autores que adotam e defendem essa postura ainda são minoria dentro do direito internacional, que ainda caminha com ritmo aquém às necessidades para qual tem incumbência de sanar.

Apesar do que fora visto, mesmo sendo questão de fundamental relevância durante a década de setenta e oitenta, em virtude do período de Ditadura Militar, apenas na década de noventa, especificamente em 1997, é que a temática dos refugiados ganhou outras atenções no direito interno brasileiro. Contudo, salienta-se que essa temática poderá ressurgir caso um novo tratado internacional sobre refugiados entre em vigor, o que já se toma como uma possibilidade concreta em virtude da iniciativa já mencionada de realizar uma *Convention Plus*. Nesse momento, ter-se-á o surgimento da controvérsia entre a necessidade de recepcioná-lo como norma constitucional, através de sua incorporação seguindo as formas de votação de uma emenda, o que depende certo tempo, e sua aplicação imediata por se tratar de um tratado de direitos humanos<sup>17</sup>.

A questão toma proporções maiores, uma vez que os direitos, em especial os direitos econômicos, sociais e culturais, assegurados pela lei nacional, derivam dos diplomas internacionais, não estando objetivados diretamente na lei nacional. Portanto, em caso de os diplomas internacionais sofram alteração, os direitos garantidos aos refugiados ou a qualquer dos destinatários na norma internacional, sofrerão mudanças, razão pela qual a temática da recepção dos tratados é de suma relevância e foi tratada nesse título.

## 5 PROTEÇÃO DAS REFUGIADAS CONTRA A VIOLÊNCIA SEXUAL BASEADA NO GÊNERO

Os atos de violência sexual baseada no gênero violam uma gama de princípios dos direitos humanos, incluso nos instrumentos internacionais, dentre os quais devem-se destacar o direito à vida, liberdade, à segurança, à mais alta qualidade de saúde física e mental, livre escolha marital e de igualdade de direitos com o cônjuge<sup>18</sup>.

Como fora visto, diversos instrumentos legais e organismos internacionais foram criados no intuito de diminuir e, possivelmente, erradicar a violência contra a mulher. Recentemente, a Resolução 1325 de 2000 do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>19</sup> alertou sobre a responsabilidade dos Estados em acabar com a impunidade dos crimes contra humanidade e crimes de guerra, incluindo a violência sexual. Portanto, a questão é mais do que conhecida pelos governos.

<sup>17</sup> POGREBINSCHI, Thamy. O direito de asilo e a constituinte de 1987-88. In: ARAÚJO, Nádida de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 324 e 325.

<sup>18</sup> ACNUR. Violência sexual baseada no gênero contra os refugiados e deslocados internos: guia para prevenção e respostas. Portugal, 2003, p. 8.

<sup>19</sup> ONU. Resolução 1325. Conselho de Segurança da ONU. 4213ª reunião. 2000.

As Nações Unidas partilham da responsabilidade para com os refugiados, juntamente com os Estados, visando o alcance da proteção dos Direitos Humanos. Para o ACNUR, a proteção<sup>20</sup>:

São todas as ações que visam assegurar igual acesso ao usufruto dos Direitos da mulher, do homem, meninos e meninas com respeito ao ACNUR, em conformidade com as partes inerentes à lei humanitária internacional, com os Direitos Humanos e com a lei dos Refugiados.

Essa proteção é fundamental para combater a violência contra mulher, que teve seu conceito definido a partir do Comitê da CEDAW como sendo a violência direcionada a uma pessoa com base em seu gênero. Ela inclui atos que provocam dano ou sofrimento físico, mental, sexual, ameaças, coerção ou privação de liberdade.

Um dos tipos mais freqüentes de violência sexual é o estupro marital, que consiste na invasão do corpo da vítima com órgão sexual ou objeto por meio da força, ameaça, coerção ou aproveitamento contra uma pessoa capaz de prover resistência<sup>21</sup>. A violência emocional e psicológica é outra espécie que ocorre muito, principalmente em ambiente familiar. Consiste em abuso verbal com intuito de insultar ou rebaixar, levando a vítima a realizar atos humilhantes, tanto em ambientes públicos quanto privados<sup>22</sup>. Os costumeiros praticantes desse tipo de violação são os parceiros / parceiras íntimos / íntimas, membros mais próximos da família e membros influentes da comunidade.

Um aspecto importante a ser ressaltado é que a violência sexual baseada no gênero ocorre em todas as classes, culturas, religiões, raças e idades. Além disso, pode ocorrer durante ou antes do conflito, no país de asilo, durante o repatriamento ou reintegração. Nesse artigo, procura-se destinar o estudo para esses últimos três momentos, ou seja, quando a refugiada já se encontra no país de asilo.

Durante sua repatriação, percebe-se a presença de alguns fatores que podem aumentar o risco de se tornar uma vítima da violência doméstica. São eles: riscos individuais, que se relacionam com a falta de alternativa para lidar com as mudanças da situação sócio-econômica e papéis destruídos no seio da família; normas sociais e culturais, ligadas à prática tradicional ou crenças religiosas; discriminação e negligência sobre a violência sexual baseada no gênero, como, por exemplo, o número de condenações estarem em

<sup>20</sup> Ibidem, p. 9.

<sup>21</sup> ACNUR. Violência sexual baseada no gênero contra os refugiados e deslocados internos: guia para prevenção e respostas. Portugal, 2003. p. 16.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 17.

proporções menores que o de denúncias; e o colapso das estruturas de apoio social e familiar, relacionadas com a falta de vários fatores como a presença policial, do ACNUR ou de uma justiça mais atuante<sup>23</sup>.

Na incidência de um desses fatores ou de outros que possam desencadear a violência, a mulher deve procurar a responsabilização do Estado negligente<sup>24</sup>. É nesse contexto que a utilização do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, através de seus órgãos e da Convenção Americana de Direitos Humanos, torna-se essencial para uma atuação estatal mais efetiva e em concordância com o instrumento legal ratificado.

Nas Américas, a prática da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no que se refere ao tema Refugiados, tem uma produção significativa, a saber: Relatórios Anuais da CIDH relativos aos períodos de 1986 a 1990; Relatório durante a visita in loco à Guatemala; e nos Informes sobre o Haiti, Peru e Guatemala, todos de 1993, nos quais a CIDH ressaltou que os refugiados se tornavam muito mais vulneráveis aos abusos de Direitos Humanos e que deveriam receber proteção dentro dos sistemas regionais. A partir desse momento, tem-se a aproximação entre os Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados.

Como já fora visto, os refugiados são considerados grupos de pessoas vulneráveis<sup>25</sup> e, ao negar-lhes o acesso à justiça, o Estado estará perpetrando a arbitrariedade e violando diretamente a CADH.

Todavia, o problema ainda pode ser agravado, quando esse refugiado é uma mulher e quando ela sofre violência após seu reassentamento. O tema da violência sexual e doméstica já encontra produções de notório significado tanto na CIDH, como na Corte Interamericana de Direitos Humanos e na Corte Europeia de Direitos Humanos.

Um caso bem conhecido que chegou às instâncias da CIDH foi o caso da brasileira Maria da Penha<sup>26</sup>, que não obtinha uma resposta do Estado com relação às reiteradas violências perpetradas pelo seu marido.

Mais adiante, a Corte IDH<sup>27</sup> reafirmou a postura da CIDH com relação ao acesso à justiça, destacando que o artigo 25 relacionado com o artigo 1.1 da CADH obriga o Estado a garantir a toda pessoa não só o acesso à

<sup>23</sup> ACNUR. Violência sexual baseada no gênero contra os refugiados e deslocados internos: guia para prevenção e respostas. Portugal, 2003. p. 22.

<sup>24</sup> RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos em Juízo: Comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 89.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 419.

<sup>26</sup> CIDH, Informe, N° 54/01, Maria Da Penha Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001.

<sup>27</sup> Vide Corte I.D.H., Caso Loayza Tamayo. Reparaciones. Sentença de 27 de novembro de 1998. Serie C No. 42, par. 169; Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Serie C No. 1, par. 91; Corte I.D.H., Caso Fairén Garbí e Solís Corrales. Exceções Preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Serie C No. 2, par. 90; Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz. Exceções Preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Serie C No. 3, par. 93.

justiça, mas também um recurso rápido e efetivo, pois o conteúdo desses artigos se constitui em um dos pilares de uma sociedade democrática. A Corte IDH também manteve a postura de condenar um Estado por violação aos Direitos Humanos das mulheres, pois estas se encontram em estado de vulnerabilidade e que a violência sexual contra a mulher atinge sua dignidade, impossibilitando-a de viver em harmonia com sua comunidade<sup>28</sup>.

Já a postura da Corte EDH tem sido também em consonância com os ditames internacionais de Direitos Humanos das mulheres. No caso *M.C. v. Bulgaria*<sup>29</sup> a Corte decidiu em favor da postulante, pois considerou aspectos relevantes no combate da violência de gênero. Mesmo com a falta de indícios de violência, os juízes consideraram a postura do Estado em desconformidade com a Convenção Européia de Direitos Humanos, tendo em vista que a Bulgária não pareceu preocupada em tratar da temática. Já no caso *Bevacqua and S. v. Bulgaria*<sup>30</sup>, a Corte condenou a Bulgária novamente e recomendou que o Estado se envolvesse em questões de violência doméstica, tentando prover mais formas de proteção às vítimas.

Mas quando a vulnerabilidade causada pelo refúgio não é o único obstáculo que essa mulher terá que ultrapassar?

A partir de 2007 o Brasil recebeu grupos de refugiados palestinos que viviam no deserto da Jordânia. Eles receberam todo o tratamento previsto no Plano de Reassentamento Solidário e, atualmente, estão vivendo no interior de São Paulo. Porém, por volta de julho de 2008, o Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, entidade da igreja Católica que presta apoio ao ACNUR e ao Governo Federal, detectou que algumas mulheres sofreram violência doméstica de seus maridos.

No mesmo período, foi registrado outro caso de violência doméstica, agora no Amazonas. Uma Colombiana procurou o Serviço da Pastoral dos Migrantes da Arquidiocese de Manaus e foi encaminhada para o escritório do ACNUR. Após relatar reiteradas práticas agressivas de seu marido, a refugiada acabou fugindo para Belém, onde ficou por quase seis meses. Atualmente, a Polícia Federal acompanha o caso.

A negligência do Brasil com relação à violência contra a mulher permanece. De acordo com o relatório produzido pela CIDH em 2007, *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, o país ainda está em descompasso com o disposto na CADH e em outros instrumentos de

<sup>28</sup> Corte I.D.H., Caso Massacre Plan de Sánchez v. Guatemala. Sentença de 19 de novembro de 2004. Serie C, par. 49.19.

<sup>29</sup> Caso M.C. v. Bulgaria, Corte Européia de Direitos Humanos, ap. No. 39272/98, Sentença de 4 de março de 2004, par. 181

<sup>30</sup> Caso Bevacqua e S. v. Bulgária, Corte Européia de Direitos Humanos, ap. No. 71127/01, Sentença de 12 de junho de 2008, par. 65.

proteção específica da mulher<sup>31</sup>, além de não ter adotado políticas ativas de proteção para com a refugiada<sup>32</sup>.

## 6 A REFUGIADA NO BRASIL COMO DESTINATÁRIA DA LEI MARIA DA PENHA

Após verificar que os Direitos Humanos são uma busca também do sistema islâmico, deve-se analisar a situação dessa mulher muçulmana que foi recebida pelo Brasil e agora sofre violação de seus direitos dentro do território nacional.

A mulher reconhecida como refugiada no Brasil adquire todos os direitos que a Constituição Federal dispõe, de acordo com o artigo 5º. Portanto, estando sob a égide do ordenamento pátrio, a refugiada receberá o mesmo tratamento e poderá recorrer dos mesmos remédios e instrumentos normativos que uma pessoa que seja naturalmente brasileira.

A causa principal da violência baseada no gênero está nas atitudes da sociedade com relação às práticas discriminatórias. Algumas causas e fatores de risco podem aumentar o risco de se ter uma vítima da violência sexual baseada no gênero<sup>33</sup>. Dentre cinco fatores de risco, deve-se dar destaque ao segundo e ao último, referentes, respectivamente a normas sociais e cultura e à situação dos refugiados que entram em colapso com as estruturas de apoio social e familiar.

No caso em voga, esses dois fatores de risco foram apontados como causas da violência doméstica praticada contra as palestinas. Contudo, percebe-se que o posicionamento mais correto não é o relativo à cultura islâmica como ponto de origem da violência, e sim, o segundo, referente ao stress do refúgio, já que aquelas famílias já permaneciam em situação de refúgio e vivendo em desertos por muito tempo. De fato, o motivo dessa violência não faz diferença na hora de punir os responsáveis ou encontrar soluções. Só é necessária cautela ao atribuir à religião islâmica a culpa pelas atitudes discriminatórias de seus seguidores, visto que já fora exposto em capítulo anterior que a violência de gênero não é “privilégio” da cultura dos palestinos, mas um mal comum a todas as sociedades.

Ao sofrerem violência praticada por seus maridos no Brasil, as refugiadas palestinas encontram guarida no artigo 2º da Lei 11.340/06, ou Lei Maria da Penha, que dispõe que independentemente de religião ou naciona-

<sup>31</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA. 20 jan. 2007. par. 103.

<sup>32</sup> Corte I.D.H., Caso Niñas Yean e Bosico. Sentença de 8 de setembro de 2005. Serie C No. 130.

<sup>33</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. Violência sexual baseada no gênero contra os refugiados e deslocados internos: guia para prevenção e respostas. ONU: Portugal, 2003, p. 22.

lidade, as mulheres gozarão de direitos fundamentais, com o objetivo de preservar e aperfeiçoar o desenvolvimento da figura feminina.

A lei surgiu a partir de uma antiga exigência de Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, que se destinam à eliminação de todas as formas de discriminação contra mulher. Como exemplo, tem-se a CEDAW, que conta hoje com 165 Estados signatários, tendo o Brasil a ratificado em 1984, após sucessivas reivindicações feministas a partir da Primeira Conferência Mundial sobre a mulher, realizada no México, em 1975<sup>34</sup>. Outro tratado que exerceu forte influência para a elaboração de uma legislação interna foi a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, ou Convenção de Belém do Pará. Ao ratificar essa Convenção, o Brasil se comprometeu a incluir em sua legislação interna normas penais, civis e administrativas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.

De acordo com o ordenamento constitucional pátrio, consubstanciando-se no parágrafo 2º do art. 5º, os direitos e garantias expressos na Constituição federal não excluirão os contidos em tratados internacionais ratificados pelo país. A autora Flávia Piovesan<sup>35</sup>, acerca do tema, disserta:

Relativamente aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, a Constituição brasileira de 1988, nos termos do art. 5º, parágrafo 1º, acolhe a sistemática da incorporação automática dos tratados, o que reflete a adoção da concepção monista. Ademais, como apreciado no tópico, a Carta de 1988 confere aos tratados de direitos humanos o status de norma constitucional, por força do art. 5º, parágrafo 2º [...] no que se refere aos tratados em geral, acolhe-se a sistemática da incorporação não automática, o que reflete a adoção da concepção dualista.

A Lei 11.340/06 ainda prevê, em seu artigo 6º, que a violência doméstica e familiar contra a mulher consiste em prática que viola os Direitos Humanos e, por conseguinte, também o artigo 226 da Constituição Federal, pois com a violação, a família tem seus pilares abalados.

Aspectos interessantes que a Lei traz para o ordenamento infraconstitucional brasileiro podem ser encontrados na análise dos artigos 4º, que trata das situações peculiares em que a mulher poderá estar inserida, como no caso em questão, o qual as mulheres são refugiadas e de uma cultura dife-

<sup>34</sup> CAMPOS, Amíni Haddad; CORRÊA, Lindalva Rodrigues. Direitos Humanos das mulheres. Curitiba: Juruá, 2007, p. 168 e 169.

<sup>35</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Max Limonad, 1996, p.111.

rente da ocidental; artigo 9º, referente ao tratamento dessa mulher vítima de violência; e do artigo 29 combinado com o artigo 31.

A situação peculiar na qual está inserida a refugiada palestina encontra subsídio no artigo 4º da Lei 11.340/06. Isso se dá pelo fato de o refúgio ser considerado pela Organização das Nações Unidas como uma situação na qual a pessoa é considerada vulnerável e, por consequência, hipossuficiente. Além de tal observação, há a segunda causa de vulnerabilidade e hipossuficiência, que consiste no fato de essa pessoa que buscou refúgio ser mulher. Através de um artigo como é, é possível solicitar ao estado brasileiro uma atenção maior para com essa refugiada, já que ela se insere perfeitamente no disposto nesse artigo.

O artigo 9º prevê a assistência à mulher em situação de violência doméstica de forma articulada, com vistas a buscar políticas públicas de proteção emergencial. A OMS – Organização Mundial da Saúde – reconheceu a violência doméstica contra a mulher como um problema de saúde pública, pois além de afetar a saúde mental e física, acarreta graves consequências econômicas para o país, com a comprovada diminuição de aproximadamente 10,5% do PIB, em razão da falta da vítima em seu trabalho ou da queda de sua produtividade<sup>36</sup>. Inclusive, através do relatório realizado pela Sociedade Mundial de Vitimologia, o Brasil é o país que mais sofre com a violência doméstica, tendo 23% de suas mulheres vítimas desse tipo de ação. Diante de tal realidade, o legislador buscou a parceria com outras entidades, que não só hospitais, para em conjunto atendessem não só a mulher, mas também a família. O parágrafo 3º do referido artigo retrata que todas as vítimas de violência sexual necessitam de diagnóstico e acompanhamento cuidadoso de psicólogos e psiquiatras.

Nesse contexto de atendimento interdisciplinar, encontram-se os artigos 29 e 31 da Lei 11.340/06. O ACNUR dispõe que existem várias consequências da violência sexual baseada no gênero. Citando alguns, encontra-se: resultados fatais, como homicídio, suicídio, mortalidade materna e infantil; resultados não-fatais, que se dividem em físico agudo, crônico e reprodutivo; e o psicossocial, que se refere às consequências emocionais psicológicas e sociais<sup>37</sup>. Cada um desses resultados requer atitudes específicas e atendimentos de profissionais gabaritados, todos eles sob a égide do governo, para que haja um comprometimento no atendimento

<sup>36</sup> CAMPOS, Amini Haddad; CORRÊA, Lindalva Rodrigues. Direitos Humanos das mulheres. Curitiba: Juruá, 2007, p. 315.

<sup>37</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados. Violência sexual baseada no gênero contra os refugiados e deslocados internos: guia para prevenção e respostas. ONU: Portugal, 2003, p. 23 e 24.

dessa vítima, bem como o governo exerça seu papel com relação à saúde e tutela de seus jurisdicionados no país.

A identificação das demandas, através de um acolhimento interdisciplinar, permite distinguir as reais necessidades de cuidado que esta família requer. O atendimento prestado em centros de apoio a vítimas é, em tese, realizado por equipe multidisciplinar formada por profissionais das áreas jurídica, psicológica e social, numa abordagem teórica, técnica e prática do problema da violência com enfoque na promoção da cidadania e da cultura dos direitos humanos de modo a que possam realizar a avaliação dos fatos vividos à luz de parâmetros legais e éticos e definir e formular suas prioridades e estratégias de ação, evitando, assim o processo de vitimização que pode conduzir ao fatalismo e imobilismo<sup>38</sup>.

Por fim, deve-se perceber o contexto em que estão sendo inseridas as mulheres refugiadas, que estão vulneráveis e precisam de medidas mais específicas até do que as próprias brasileiras: não falam português, possuem uma cultura muito diferente da brasileira e são pessoas que se encontram em um estado de stress muitas vezes irremediável.

O Brasil recebeu as refugiadas palestinas. Encaminhou-as para o Cáritas através do ACNUR. Elas passaram a sofrer violência doméstica e o acompanhamento dessas vítimas não tem sido preocupação do estado. O que fazer?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é só o número de solicitações de refúgio que cresce no Amazonas. Um estudo conduzido por membros da Assembléia Legislativa do Amazonas revelou que a cada 10 minutos uma mulher se torna vítima de violência sexual. A delegacia registrou 21 assassinatos somente na cidade de Manaus e 42.414 ocorrências de violência contra mulher<sup>39</sup>, apenas em 2007.

A relação da violência contra a mulher e a violência doméstica contra a refugiada é direta. O chefe de família, refugiado, sem emprego e perspectiva de vida tem uma tendência mais violenta que qualquer outra pessoa. Já a mulher refugiada, desconhecendo seus direitos na legislação interna e tendo dificuldade de relatar um problema tão íntimo quanto as agressões que recebe diariamente do marido, vai ter seu acesso à justiça prejudicado. Portanto, devido a sua dupla vulnerabilidade (refúgio + gênero), o Estado deverá estar

<sup>38</sup> KAMIMURA, Akemi. Linguagem e efetivação dos direitos humanos: o desafio do Direito no atendimento interdisciplinar a vítimas de violência. In: PIOVESAN, Flávia (Org.). Direitos Humanos. v. II. Curitiba: Juruá, 2008, p. 390.

<sup>39</sup> Associação Para o desenvolvimento coesivo da Amazônia. Consentizar para uma sociedade com menos violência contra mulheres. Manaus: ADCAM, 2006, p. 12.

preparado não só para recebê-la, mas também lhe conceder o melhor exercício de seus direitos.

O caso da colombiana, que teve de fugir para não morrer, bem como outros casos mascarados pela clandestinidade do refúgio ilegal, são apenas o começo e parecem não prever uma solução tão cedo. No Amazonas só existe uma Vara Maria da Penha e esta se localiza na cidade de Manaus, muito distantes de municípios fronteiriços como Tabatinga. Os juizes do interior, no entanto, têm a competência de julgar, amparados na Lei 11.340/06, todos os casos de violência doméstica, inclusive a perpetrada por refugiado<sup>40</sup>. Mas, infelizmente, o interior está desprovido de atendimento multidisciplinar e este só está disponível na capital.

O Plano de Reassentamento Solidário não prevê qualquer tipo de prestação multidisciplinar para a mulher que sofre ou sofreu violência, o que demonstra a falta de preparo com que o plano foi desenvolvido no Brasil. O resultado são números que crescem a cada dia, tanto de violência, quanto de solicitantes de refúgio e o Plano parece não ter condições de atender a demanda, tendo em vista que dos quase 4.000 refugiados regularizados no Brasil, apenas 400, ou seja, 10% tiveram acesso aos benefícios do Reassentamento Solidário<sup>41</sup>.

Os Protocolos Operativos Padrões para combater a violência sexual e de gênero no caso dos solicitantes de refúgio foram elaboradas, em sua maioria, pelos países em parceria com o ACNUR. Não obstante, alguns países têm realizado alianças com instituições nacionais para proteção da mulher, particularmente a respeito de programas para mulheres vítimas de violência doméstica. Segundo o ACNUR, a falta de dados sobre a violência doméstica durante o processo de refúgio no Brasil se deve ao fato de inexistirem programas adequados e falta de profissionais especializados no problema.

Enfim, a proposta é a de que o Brasil pare e reflita até onde tem condições de assumir e executar o Plano de Reassentamento Solidário, especialmente nas regiões mais vulneráveis do Amazonas.

<sup>40</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS. Lei da Organização Judiciária do Tribunal de Justiça do Amazonas. Lei n. 17. 1997.

<sup>41</sup> ACNUR. Guia sobre o Direito Internacional Relativo aos Refugiados. Genebra: Suíça, 2004. p. 30.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. Guia sobre o Direito Internacional Relativo aos Refugiados. Genebra: Suíça, 2004.
- ACNUR. Violência sexual baseada no gênero contra os refugiados e deslocados internos: guia para prevenção e respostas. ONU: Portugal, 2003.
- ANDRADE, J. H. Fischel de. Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- CAMPOS, Amini Haddad; CORRÊA, Lindalva Rodrigues. Direitos Humanos das mulheres. Curitiba: Juruá, 2007.
- CIDH, Informe, N° 54/01, Maria Da Penha Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001.
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA. 20 jan. 2007.
- Corte I.D.H., Caso Fairén Garbí e Solís Corrales. Exceções Preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Serie C No. 2
- Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz. Exceções Preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Serie C No. 3
- Corte I.D.H., Caso Loayza Tamayo. Reparaciones. Sentença de 27 de novembro de 1998. Serie C No. 42.
- Corte I.D.H., Caso Massacre Plan de Sánchez v. Guatemala. Sentença de 19 de novembro de 2004. Serie C.
- Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares. Sentença de 26 de junho de 1987. Serie C No. 1.
- KAMIMURA, Akemi. Linguagem e efetivação dos direitos humanos: o desafio do Direito no atendimento interdisciplinar a vítimas de violência. In: PIOVESAN, Flávia (Org.). Direitos Humanos. v. II. Curitiba: Juruá, 2008
- ONU. Assembléia Geral. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. 18 de dezembro de 1979;
- OEA. Assembléia Geral. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra Mulher. 09 de junho de 1994; ONU. Assembléia Geral. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. 15 de novembro de 2000.
- ONU. Assembléia Geral. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.
- ONU. Resolução 1325. Conselho de Segurança da ONU. 4213ª reunião. 2000.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Max Limonad, 1996
- POGREBINSCHI, Thamy. O direito de asilo e a constituinte de 1987-88. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). O direito

internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos em Juízo: Comentários aos casos contenciosos e consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivado. 5. ed. São Paulo: RT, 1998.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS. Lei da Organização Judiciária do Tribunal de Justiça do Amazonas. Lei n. 17. 1997.



## DESLOCADOS AMBIENTAIS: UMA REFLEXÃO SOBRE A PROTEÇÃO JURÍDICA PROSPECTIVA DA PROPOSTA FRANCESA

ZELMA TOMAZ TOLENTINO<sup>1</sup>

LIZIANE PAIXÃO SILVA OLIVEIRA<sup>2</sup>

**Resumo:** Os deslocamentos humanos são fenômenos que ocorrem desde a pré-história, todavia, as questões ambientais vêm refletindo nas condições de sobrevivência dos seres humanos, provocando o deslocamento de populações devido a problemas de seca, enchentes, abalos sísmicos e outros desastres relacionados ao meio ambiente. Devido a esses problemas há uma previsão dos pesquisadores ambientais de que, nos próximos cinquenta anos, aproximadamente 200 milhões de pessoas vão deixar seus habitats. Estes tipos de deslocamentos humanos fizeram surgir inúmeras tipologias e nomenclaturas, sem, no entanto, uma se apresentar adequada o que ensejou uma controvérsia da qual resultou a formação de duas correntes de pensamento: os maximalistas e minimalistas que travam um embate buscando uma conceituação adequada para o fenômeno, o que, de certa forma, impede uma efetiva proteção jurídica. Há quem defenda a criação de instrumento jurídico específico para essa categoria de sujeitos. Para tanto, considerou-se deslocados ambientais, no âmbito internacional, objetivando a análise estrutural da proposta e a viabilidade do esboço do Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, criado pela Universidade de Limoges, na França, conjuntamente com outros centros de estudos multidisciplinares, considerado como o documento mais completo no gênero e na forma. O método neste estudo utilizado foi o descritivo qualitativo, para, ao final, confirmar a adequação da estrutura do

<sup>1</sup> Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes; Bolsista da CAPES/UNIT; Pós-graduada em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes; Pós-Graduada em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá/RJ. E-mail: <zelma.advogada@gmail.com>

<sup>2</sup> Professora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes - UNIT. Doutora em Direito pela Université d'Aix Marseille III, da França; Mestre em Direito pela UnB. E-mail: <lizianepaixao@gmail.com>

Projeto, porém alguns aspectos necessitam de ajuste e adequação, sob pena de inviabilidade prática e política.

**Palavras-chave:** Questões Ambientais; Conceito; Controvérsias; Deslocados Ambientais; Projeto.

**Abstract:** Human displacement is a phenomenon that occurs since prehistory, however, the environmental matters are affecting the survival conditions of human beings, leading to the displacement of entire populations due to problems regarding drought, floods, earthquakes and other environment-related problems. Due to these problems environment researchers predict that, in the next fifty years, approximately 200 million people are going to leave their habitats. These type of human displacements lead to the creation of innumerable typologies and nomenclatures, without, however, presenting one as the adequate, which lead to a controversy that resulted in the forge of two streams of thought: the maximalists and the minimalists, who keep debating about the adequate conceptualization of the phenomenon, which, in a way, prevents an effective legal protection. There are those who defend the creation of a specific legal instrument to these type of persons. For so, these persons were considered environmentally-displaced, internationally, aiming at a structural analysis of the proposal and the feasibility of the Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons, created by the University of Limoges, France, along with other multidisciplinary study centers, considered to be the most comprehensive document on this genre and form. The method used in this study was the qualitative descriptive, to, in the end, confirm the adequacy of the draft structure, however some aspects need adjustment and adequation, facing the menace of practical and political infeasibility.

**Keywords:** Environmental Issues; Concept; Controversies; Environmentally Displaced Persons; Draft.

## 1 INTRODUÇÃO

A história da humanidade é marcada pelos movimentos migratórios, e as razões para migrar são complexas, mescladas de muitos fatores e trajetória pessoais. As pessoas migram em busca de trabalho digno, de vida melhor ou de segurança, devido à pobreza, à violência e ao conflito, nos seus múltiplos aspectos e, migram também, por razões ambientais.

Em razão das questões ambientais, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estima que 45,2 milhões de pessoas já se encontram em situação de “êxodo forçado” e esse número deverá dobrar nos próximos cinquenta anos. Essa constatação descortina um cenário preocu-

pante, do qual emerge uma nova tipologia de migrante que originariamente foi denominado de 'refugiado ambiental'. (UNHCR, 2012, p. 26).

Entretanto, para diante da comunidade internacional a falta de consenso acerca de uma terminologia e de um conceito adequado para essa categoria de migrantes, o que tem dado ensejo à utilização de muitas outras expressões como: refugiado ambiental; migração ambiental; migração induzida pela mudança climática; deslocados ambientais; migração por motivos ambientais e refugiados ecológicos dentre outras. Neste artigo, optou-se pela terminologia 'deslocados ambientais' tendo em vista, prima face, apresentar elementos mais consistentes e abrangentes de forma a afastar as celeumas das discussões.

A ligação entre deslocamentos e o meio ambiente iniciou-se com os estudos de Lester Brown, com a introdução do termo 'ecological refugees'. (MORRISSEY, 2012, p. 36). Já o termo 'environmental refugees' é creditado a El-Hinnawi, pesquisador do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (STOJANOV, 2008, p. 133), quando da elaboração do documento denominado Environmental Refugees, no qual define o termo refugiado ambiental. (WARNER et al, 2008, p. 9; 127). O trabalho de El-Hinnawi serviu de guia para os estudos de Jacobson, que traça o perfil dos refugiados ambientais, possibilitando a elaboração de projeções numéricas para o futuro, como o maior grupo de pessoas deslocadas no mundo. (MORRISSEY, 2012, p. 36).

Muitos estudiosos se ocupam da construção de um conceito que defina bem a condição dessas pessoas, mas o principal ponto da discussão está intimamente vinculado à falta da efetiva compreensão do que essa categoria significa, a extensão e a imprecisão da sua alocação, levantando a um embate fervoroso entre as correntes dos maximalistas e minimalistas (Castles, 2002; 2005; 2011), porém, com uma nítida polarização das áreas do conhecimentos entre estudiosos em migrações e ambientalistas, o que dificulta a criação de um instrumento normativo internacional específico e vinculante.

Mesmo diante da ausência de um conceito formal, a proposta aqui analisada é encabeçada pela doutrina francesa, notadamente pelos especialistas ligados ao direito ambiental e ao direito internacional, mediante estudos multidisciplinares. Assim, o grupo apresentou, em dezembro de 2008, um esboço dando forma a um pretense documento jurídico independente, específico, denominado *Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux*, considerado como o documento mais completo no gênero e na forma. Todavia, o documento não tem valor jurídico, por enquanto é apenas uma ideia lançada pelo meio acadêmico francês,

pois a ONU ainda não a adotou e nem a lançou aos debates internacionais, mas, a princípio, se mostra conducente, porém necessita de ajustes.

Este estudo, sem a pretensão de esgotar o tema, tem por finalidade refletir quanto à adequação ou inadequação da proposta, da Universidade de Limoges e colaboradores, de um instrumento jurídico específico para a proteção dos deslocados ambientais. A relevância desta reflexão é múltipla, uma vez que decorre da atualidade do tema, da oportunidade em expor as verdadeiras razões da controvérsia que impede a formulação de um conceito e da terminologia, assim como da necessidade premente de formulação e debates de um instrumento normativo específico de proteção.

Para tanto, o tema será abordado de forma pragmática, mediante a seleção intencional da terminologia ‘deslocados ambientais’, apresentando o problema conceitual, o qual alicerça as razões da ausência normativa, para, ao final, expor a necessidade de ajustes e adequações à proposta apresentada. Neste sentido, algumas questões foram levantadas: Em que medida há uma relação entre migração e as questões ambientais? Há um conceito apropriado para deslocado ambiental? Qual o fundamento da controvérsia terminológica e conceitual? A aplicação da proposta mostra-se adequada? A fim de responder aos questionamentos, o método utilizado foi o descritivo qualitativo, mediante a técnica da revisão bibliográfica, para concluir que a proposta, em alguns aspectos, demanda ajustes ou adequação, quando se analisa na perspectiva da praticidade e da factibilidade política.

## 2 OS DESLOCADOS E AS QUESTÕES AMBIENTAIS

O fenômeno das migrações humanas é tão antigo quanto a humanidade, cuja história é marcada pelos movimentos humanos de uma zona para outra, na busca de ambientes que favoreçam uma vida estável e a sobrevivência. As pessoas mudam de um lugar para outro como forma de superação de vários fatores ou obstáculos, Warner et al (2008, p. 9; 12) afirmam que as migrações, permanentes ou temporárias, internas ou internacionais, sempre foram uma estratégia de enfrentamento das mudanças ambientais<sup>3</sup>.

As migrações por razões ambientais estão vinculadas a fatores como degradação ambiental, mudanças climáticas e eventos extremos da natureza, tais como: terremotos, tsunamis, ciclones dentre outros, o que reflete direta ou indiretamente na alteração das condições mínimas para a continuidade da vida humana.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2013, p. 26), que visa a proteger e a prestar assistência às vítimas de perse-

<sup>3</sup> Tradução livre pela autora.

guição e às de violação generalizada dos direitos humanos, estima que 45,2 milhões de pessoas já se encontrem em situação de “êxodo forçado” por catástrofes ambientais, número este que deverá dobrar nos próximos 50 anos, em razão da degradação e devastação ambiental, provocadas pelas mudanças climáticas.

Os fluxos migratórios decorrentes da degradação ambiental, da mudança climática, da ocorrência dos desastres naturais fazem descortinar um cenário preocupante, diante de um fenômeno que vem ganhando força nos debates, em razão dessa nova tipologia de migrante que originariamente foi denominado de ‘refugiado ambiental’.

### 3 “DESLOCADOS AMBIENTAIS”: TRILHAS ABERTAS DE UM CONCEITO

O conhecimento nem sempre segue um caminho reto, sem trepidação, fácil de transitar. Abundam as trilhas pavimentadas de conceitos pedregosos, estreitas sendas de argumentações, onde pairam subitamente curvas tortuosas, e não se enxerga o fim do túnel, quiçá o futuro depois de um cruzamento. Nesse passo, as trilhas são um vocábulo regressivo de trilhar, significando que se pretende seguir os caminhos ou rastros que os teóricos deixaram, na tentativa da construção de um conceito.

Nessa trilha, deparam-se com os fluxos migratórios decorrentes da degradação ambiental, da mudança climática, da ocorrência de catástrofes ambientais, fazendo descortinar uma viagem preocupante. Na agenda de viagem, a construção de um conceito para essa categoria de passageiros está em pauta, pois um fenômeno vem ganhando forças nos debates, em razão dessa nova tipologia de migração, que originariamente foi denominado de ‘refugiados ambientais’.

Inexiste consenso sobre como definir e estabelecer um conceito único para o entendimento e proteção dessa categoria de migrações, a qual é dificultada pelas múltiplas questões que envolvem a temática. A falta de especificidade na conceituação ou nomenclatura tem levado à utilização ou à construção de muitas outras expressões como: refugiado ambiental, migração induzida pela mudança climática, deslocados ambientais, migração por motivos ambientais, refugiados ecológicos; migração forçada por motivos ambientais (DUN; GEMENNE, 2008, p. 10), dentre outras.

Todavia, a ideia dos deslocamentos com uma íntima ligação com o meio ambiente iniciou-se com Lester Brown, do Worldwatch Institute, na década de 1970, que foi o primeiro a introduzir o conceito ‘ecological refugees’, devido a várias razões ambientais, em estudos científicos e, posteriormente, em novembro de 1984, tal conceito circulou em um documento

informativo do Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Londres, (MORRISSEY, 2012, p. 36).

Por outro lado, muitos creditam a El-Hinnawi (STOJANOV, 2008, p. 133), pesquisador do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o uso da terminologia *environmental refugees*, trazendo-a a debate em 1985, quando da elaboração e publicidade do documento político intitulado *Environmental Refugees* (WARNER et al 2008, p. 9; 127).

Para El-Hinnawi (1985), todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, tendo sido forçado a deixar seu habitat original (ou de ter deixado voluntariamente) para se proteger de danos e ou buscar uma melhor qualidade de vida<sup>4</sup>.

No mesmo sentido, Astrid Spiney (2011, p. 390) entende que ‘refugiado ambiental’ é aquela pessoa obrigada a deixar sua residência de forma temporária ou permanente decorrente de fatores que degradam o ambiente afetando as condições de vida e tornando impossível a sobrevivência na região em que residem<sup>5</sup>.

Contudo, o emprego do termo refugiado ambiental não é um consenso, o que viabilizou a apresentação de outras expressões, tais como “migrantes ambientais”, “deslocados ambientais”, dadas nomenclaturas também encontram resistência em se firmarem. Por exemplo, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) (OIM, 2010, p.3) explica que no plano internacional não existe uma definição universalmente aceita para ‘migrante’, e isso dificulta a construção de um conceito para caracterizar uma tipologia que possa ser entendida como ‘migrações ambientais’.

Para Morton, Boncour e Laczko (2008, p. 5), migrantes ambientais são aquelas pessoas, comunidades ou sociedades que decidem ou se veem obrigadas a migrar como resultado de fatores climáticos e do meio ambiente prejudiciais, o que é reforçado por Kibreab (1997, p. 21) que defende o uso da terminologia ‘migrante ambiental’, considerando-o mais preciso e menos conflituoso que a expressão ‘refugiado ambiental’, a qual não traduz a amplitude que o fenômeno da migração encerra<sup>6</sup>.

Por outro lado, há quem defenda o uso da expressão ‘refugiado climático’, notadamente diante da temática e dos estudos das mudanças climáticas que, recentemente, estão no centro das preocupações. Nesse sentido, Biermann e Boas (2010, p. 64) consideram refugiados climáticos as pessoas que têm de deixar seus habitats, de imediato ou no futuro próximo, por causa de alterações bruscas ou graduais em seu ambiente natural relacionados com,

<sup>4</sup> Tradução livre pela autora.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem

pelo menos, um dos três impactos das alterações climáticas: a elevação do nível do mar, eventos climáticos extremos: de seca e escassez de água<sup>7</sup>.

Na busca por uma terminologia e um conceito adequados, desde 2008 um grupo de estudiosos da Universidade de Limoges, na França, juntamente com uma equipe multidisciplinar (CRIDEAU; CRDP; L'OMIJ; CIDCE)<sup>8</sup> têm se debruçado sobre o tema, resultando na produção de um conceito para “deslocados ambientais”, podendo essa categoria ser entendida como os indivíduos, famílias, grupos e populações, que enfrentam uma mudança súbita ou insidiosa no seu ambiente o que acaba por afetar suas vidas, forçando-os a sair imediatamente ou ao longo do tempo, do seu local de residência habitual<sup>9</sup>.

Analisando a nomenclatura adotada pelos estudiosos franceses, Cave-don e Vieira (2011, p. 199) afirmam que essa expressão ‘deslocado ambiental’ reflete, de forma ampla, os múltiplos aspectos das causas e seu “caráter não é exclusivamente pessoal, mas coletivo”, razão pela qual se optará por ela, neste estudo.

### 3.1 AS CONTROVÉRSIAS ENTRE MAXIMALISTAS E MINIMALISTAS: UM EMBATE TEÓRICO

A controvérsia terminológica e conceitual inicia-se na década de 1970, com Lester Brown e seu conceito ‘refugiados ecológicos’, o qual, segundo Stojanov (2008, p.133) identifica como três categorias, a saber: a) Aqueles que foram temporariamente deslocadas por causa de um rompimento local, como avalanche ou terremotos; b) aqueles que migram porque a degradação ambiental prejudicou sua subsistência ou apresenta riscos inaceitáveis para a saúde; e c) aqueles que foram reassentados porque a degradação do solo resultou em desertificação ou por causa de outras mudanças permanentes e insustentáveis em seu habitat.

A peleja acentuou-se em meados da década de 1980, com o lançamento do conceito ‘refugiado ambiental’, criado por El-Hinnawi. A partir de então, deu-se início à formação de duas correntes: de um lado, a corrente composta pelos ecologistas e geógrafos, rotulados de maximalista ou alarmistas. Do outro, os minimalistas ou céticos, formados pelos especialistas em meio

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Troisième version du Projet de Convention Relatif au Statut International des Déplacés Environnementaux, élaboré par le CRIDEAU (Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme) et le CRDP (Centre de Recherche sur les Droits de la Personne), équipes thématiques de l'OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques), Faculté de Droit et des Sciences Économiques de l'Université de Limoges (PRES Limousin Poitou-Charentes), avec le concours du CIDCE (Centre International de Droit Comparé de l'Environnement).

<sup>9</sup> Tradução livre pela autora

ambiente, especialistas em migrações ou estudiosos políticos ou da governabilidade ambiental.

Entre os maximalistas, cite-se Myers (2002, p. 82), que liga as macro mudanças como desertificação, o déficit de água, o desmatamento, a salinização dos veios aquíferos, as grandes áreas irrigadas, esgotamento da biodiversidade e aumento do nível do mar, a fatores como o rápido crescimento populacional, notadamente nos países menos desenvolvidos e as mudanças climáticas na esfera global, tendentes a defender a adoção do termo ‘refugiados ambientais’, por considerá-los como uma nova categoria de migrantes (WARNER et al, 2008, p.124).

Os maximalistas argumentam que a ênfase dada, notadamente ao prognóstico numérico exacerbado de refugiados (nos próximos cinco anos serão 50 milhões, e em 2050, 200 milhões de pessoas vão deixar seus habitats em razão da degradação e devastação ambiental, provocadas pelas mudanças climáticas), sem a devida confirmação científica dos números e dos fatos, teve o propósito de servir como alerta para os perigos do aquecimento global, visando a sensibilizar políticos e comunidades sobre as potenciais consequências dos deslocamentos humanos em grande escala (CASTLES, p. 2011, p. 418).

A corrente dos minimalistas ou céticos apresenta duas vertentes, com pensamentos um tanto conflitantes. À primeira denominar-se-á de céticos radicais e a outra de moderados, para melhor compreensão. O segmento dos radicais é composto pelos especialistas em migrações. Eles partem de estudos sobre fluxos migratórios, migrações forçadas e refugiados, e não admitem a terminologia ‘refugiado ambiental’. Esse grupo comunga do pensamento de que, diante da complexidade do processo migratório, o conceito ‘refugiado ambiental’ é inapropriado, intelectualmente frágil, desnecessário em termos práticos, visto que existem muitas causas que impulsionam as migrações, e isso torna desnecessária a criação de uma nova categoria específica de migrantes. Além disso, a terminologia ‘refugiado ambiental’ é restritiva, já que concentra em apenas um, dos muitos push de fatores que impulsionam as migrações. (BLACK, 2001, p.57-58; RENAUD; et al, 2007, p. 15).

A vertente dos estudiosos sobre refugiados, pertencente ao segmento dos céticos/radicais, entende que é um equívoco o uso do termo ‘refugiado’ para qualificar esses sujeitos, tendo em vista que no direito internacional, o termo ‘refugiado’ diz respeito, apenas, às pessoas que cruzam as fronteiras em busca de proteção, em razão de perseguição, diante do alcance definido da Convenção de Genebra, de 1951, e as mudanças ou questões ambientais não estão insertas nesse instrumento jurídico.

O problema central para a construção de um conceito segundo a corrente dos céticos/os radicais é como provar de algum modo que os fatores ambientais podem constituir o único e principal motivo dos deslocamentos (DUN, GEMENNE, 2008, p. 10)<sup>10</sup>, uma vez que entendem a degradação do meio ambiente não é uma questão tão séria como apresentado na maior parte da literatura (RENAUD et al, 2007, p. 15)<sup>11</sup>.

No que se refere à terminologia ‘migrante ambiental’, o grupo dos céticos/radicais, especialistas em migrações, veem como problema esse termo, por estar relacionado com o ambiente. Para esse segmento de estudos, as questões ambientais sempre desempenharam um papel nas migrações ao longo da história da humanidade e essa terminologia não distingue os fatores ambientais que sempre interagiram com fatores sociais, econômicos, culturais e políticos, daqueles que são questões ambientais específicas, a exemplo das mudanças climáticas.

Para os céticos/moderados, a exemplo de Castles, assim como os especialistas em refugiados, especialistas em estudos políticos e especialistas em governabilidade ambiental, os quais não levam em conta os fluxos migratórios, as mudanças na condição do ambiente e de vida dos migrantes são motivadas por diversas causas, multicausal, e não monocausal, explica Castles (2011, p. 418)<sup>12</sup>.

A vertente dos minimalistas argumenta que não existem refugiados ambientais como tais, mas entendem que fatores ambientais desempenham papel na promoção das migrações forçadas, já que eles estão intimamente ligados a outros fatores, a exemplo dos conflitos sociais, étnicos, estados fracos<sup>13</sup>, distribuição desigual de recursos e violação de direitos humanos (WARNER et al, 2008, p. 124).

Para Castles (2011, p.55), essa postura defensiva dos maximalistas e de parte dos minimalistas trouxe consequências negativas para os debates sobre migrações e meio ambiente, já que impede uma análise científica e o desenvolvimento de estratégias adequadas para fazer frente aos desafios dos deslocamentos. Castles enfatiza que nas últimas negociações internacionais as posições polarizadas sobre as causas e consequências da migração tornaram-se distintamente inúteis e ainda salientou que estudiosos de migração devem reconhecer o potencial das mudanças climáticas para trazer mudanças fun-

---

<sup>10</sup> Tradução livre pela autora

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem

<sup>13</sup> ‘Estado fraco’ é uma expressão para designar um estado desprovido de instituições ou que, possuindo-as, elas não cumprem seu papel, funcionam de forma inadequada, não atendem a sua finalidade. Em verdade, a expressão aponta para um estado fracassado ou à beira do colapso. Esse termo é utilizado por Francis Fukuyama, na sua obra: A Construção de Estados: governação e ordem mundial no século XXI.

damentais na natureza da mobilidade humana, assim como os ambientalistas precisam reconhecer os fatores complexos que levam algumas pessoas a adotarem a migração como parte de suas estratégias de sobrevivência<sup>14</sup>.

Analisando a temática dos deslocados ambientais, Christel Cournil (2008, p. 18) afirma que a multiplicidade de terminologias que tem aparecido nas discussões é utilizada de acordo com os interesses de diferentes atores, a exemplo das agências das Nações Unidas tais como: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUE), Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR), secretariado da Organização Marítima Internacional da ONU (IMO). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), e de instituições, a exemplo do Parlamento Europeu, do Conselho da Europa, do Senado belga, partidos políticos, universidades e ONGs<sup>15</sup>.

Embora exista uma infinidade de terminologias e conceitos, assim como há uma diversidade de atores que as defendam, há também uma diversidade de estudiosos que se preocupam com os deslocados ambientais, como sujeitos de direito e a sua proteção.

#### 4 PROPOSTA DE UMA CONVENÇÃO PARA OS DESLOCADOS AMBIENTAIS

Os defensores de uma proposta de convenção para proteção específica aos deslocados ambientais decorre do fato de os instrumentos supranacionais se mostrarem inadequados ou inexistentes. Por outro lado, os instrumentos jurídicos, de iniciativa isolada e marginal, em alguns países, como na Suécia e Finlândia (os quais preveem a proteção subsidiária e temporária), mostram-se limitados, não alcançando outros deslocados ambientais fora de seus territórios, o que evidencia a necessidade de um instrumento de alcance internacional. (COURNIL; MAZZEGA 2010).

Véronique Magniny (1999, p.645), quando da elaboração de sua tese de doutoramento, já sentia a necessidade premente de “[...] une protection internationale, autonome, matérielle, collective et juridique” (grifo no original), ou seja, um estatuto internacional para os deslocados ambientais. A doutrina francesa, notadamente os especialistas ligados ao direito ambiental e ao direito internacional, a exemplo do OMIJ; CRIDEAU; CRDP; CIDCE, conjuntamente com a Universidade de Limoges, mediante estudos multidisciplinares, apresentaram, em dezembro de 2008, o primeiro esboço dando forma a um esboço de pretensão documento jurídico independente, específico, denominado *Projet de Convention Relative au Statut International des dépla-*

<sup>14</sup> Tradução livre pela autora

<sup>15</sup> Idem

*cés Environnementaux*<sup>16</sup>, considerado como o documento mais completo no gênero e na forma.

Observa-se que o Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, elaborado pelo grupo de estudiosos da Universidade de Limoges, não encaixa no contexto do direito internacional ambiental, diante da própria configuração que os instrumentos nessa área apresentam: são numerosos, falta coordenação entre eles, e são do tipo *soft law*. Essas características inviabilizam a pretensão de qualquer documento de cunho internacional e vinculativo, notadamente quando se prima pela proteção do 'sujeito'. Diante disso, observa-se que esse projeto não é uma convenção ambiental, mas sim, de proteção aos direitos humanos, segundo Michael Prieur (2014).

No preâmbulo da pretensa convenção sobressai todo o arcabouço jurídico, *lege data*, que serve de fundamento para demonstrar a necessidade, a relevância, as responsabilidades, os esforços despendidos na busca da preservação ou mitigação dos danos ao meio ambiente. Acima de tudo, o projeto apresenta o art. 1º como o farol da dignidade do ser humano, como sujeito de direito.

O projeto francês não se limita ao regionalismo; ao contrário, apresenta um âmbito alargado, abrange tanto os deslocados internos como os transfronteiriços, alcançando, ainda, as vítimas de deslocamentos ambientais, movidas por conflitos armados ou por atos de terrorismo<sup>17</sup>, sendo que a inclusão desse último configura uma novidade dentro da temática.

O projeto de convenção combina proteção, assistência e responsabilidade, incorporando os princípios da solidariedade; da responsabilidade comum, mas diferenciada; da proteção eficaz; da não discriminação e da não devolução. Merece destaque o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, o qual tem o objetivo de prevenção e reparação, mediante

<sup>16</sup> Para conhecer a íntegra da proposta: CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT (CIDCE). (2013)

<sup>17</sup> Por uma parte, existen los actos terroristas en los cuales el uso del medio ambiente es en gran parte accidental y, por el otro, donde el terrorista utiliza deliberadamente la fuerza para afectar el uso normal del medio ambiente y de los recursos naturales. Si bien los primeros son actos terroristas per se que pueden ocasionar involuntariamente un daño ambiental (como la destrucción de un oleoducto), los segundos son actos de puro terrorismo ambiental, puesto que el mismo medio ambiente está directamente amenazado por los autores de estos actos, que buscan la indignación o el miedo de la opinión pública alrededor del daño ambiental ocasionado (contaminación voluntaria de una fuente de agua, por ejemplo). (SCHWARTZ, 1998, p. 484). Terrorismo em sentido ambiental, ainda pode ser entendido como a modificação deliberada ou manipulação do meio ambiente natural, tais como clima - ou o que chamamos de "tempo" - os sistemas terrestres, como a ionosfera, magnetosfera, placas tectônicas, eventos sísmicos - terremotos - que podem causar a destruição física, econômica psicossocial, geofísica ou da população, como parte de uma guerra estratégica ou tática mais ampla. Para tanto, usa-se, por exemplo, novas tecnologias aplicadas ao controle do clima, que nos tornam ainda mais vulneráveis, às vezes erroneamente chamados de eventos naturais, mas podem ser oriundos de atos do terrorismo ambiental. (OTERO, 2014)

obrigações positivas e negativas, coberto através de um protocolo adicional (art. 5º), para organização das responsabilidades dos intervenientes públicos e privados.

No capítulo três, o projeto delinea os direitos fundamentais como: direito à informação e à participação; direito de ir e vir ou de recusar esse deslocamento, dentro ou para fora do seu estado; direito à moradia; direito de regresso; direito de não ser regressado à força; de respeito pela unidade familiar; de ganhar a vida mediante trabalho; direito à educação e formação; direito de gozo sobre os bens; direito à manutenção dos animais de estimação; direito conserva a sua nacionalidade (arts. 9 a13).

O projeto apresenta um mecanismo para o reconhecimento e concessão do status para os deslocados ambientais, inclusive prevendo a possibilidade do contraditório e ampla defesa. Como as questões ambientais podem afetar grupos, populações, ou seja, uma coletividade, a solicitação do status também pode ser coletiva, o que não exclui os pedidos individuais, e isso é feito nos moldes da Convenção de Genebra. Propõe, ainda, que cada estado-parte crie, no âmbito local, uma comissão nacional de deslocados ambientais, com competência para a concessão do status à pessoa requerente. No entanto, uma sanção penal pode ser aplicada nos casos em que, decorrido o prazo de um mês, o interessado que ingressou noutra estado não se apresente às autoridades para formalizar esse requerimento.

Além disso, o projeto prevê a criação de outras instituições, a exemplo de uma agência mundial para os deslocados ambientais (AMDE) compreendendo um conselho de administração, uma alta autoridade, a qual terá o monopólio da interpretação da convenção e de decisão dos recursos contra decisões de qualquer comissão nacional, nos casos de concessão ou recusa do status de deslocado ambiental. Além disso, prevê um conselho científico, um secretariado e um fundo mundial (FMDE) para captação e gestão de recursos financeiros, oriundos das contribuições obrigatórias, das contribuições voluntárias dos estados e das entidades privadas, bem como para facilitar a celebração de acordos bilaterais, regionais e internacionais em matéria financeira e material para recepção e regresso dos deslocados ambientais.

## 5 CONCLUSÃO

Os deslocamentos de pessoas é uma das mais antigas estratégias de enfrentamento em face de crises ambientais que ameaçam a vida, razão pela qual não constituem um tema novo, mas se tornou atual, diante da constatação de uma nova categoria de sujeitos, os ‘deslocados ambientais’ e do seu crescente número, podendo assim, as questões ambientais tornar-se um dos principais mecanismo de impulso das migrações.

A falta de consenso terminológico e, por conseguinte, de uma definição adequada que possa caracterizar as pessoas que deslocam por razões ambientais, até o momento, têm gerado impasses, desconforto, um verdadeiro mal estar para a comunidade internacional.

Não resta dúvida de que inexistente proteção específica aos deslocados ambientais na esfera do direito internacional vigente. À proposta aqui exposta como instrumento de proteção específica, multilateral, vinculativo para os indivíduos deslocados por razões ambientais, como sujeitos vulneráveis, há pelo menos algumas observações sobre a viabilidade prática e da factibilidade política.

Um instrumento jurídico, de âmbito internacional, *hard law*, de cunho protecionista, exige que estados assumam novas obrigações para com sujeitos de outros países. No entanto, a dificuldade se revela quando não se sabe, a princípio, quantos vão se deslocar, por dia, por mês, por ano etc., o que torna a proposta inviável diante do princípio da não devolução (*non refoulement*) ou do planejamento da política migratória, em face das garantias dos direitos, tendo em vista que as obrigações ensejam dispêndio financeiro.

A política migratória não favorece um novo instrumento de proteção aos deslocados ambientais. A verdade é que, na atualidade, a liberdade de ir e vir passou a ser alvo de uma série de restrições legais, notadamente diante das variadas crises pelas quais o mundo vem passando, levando os governos a interpretar as migrações, por muitas vezes, como fatores de desestabilização econômica e/ou política, o que fez surgirem políticas migratórias restritivas, fechamentos de fronteiras, criação de barreiras materiais, como levantamento de cercas e muros.

A previsão avistada no projeto da convenção francesa de que “nenhuma reserva pode ser feita”, tal mecanismo será um óbice para adesões, especialmente, considerando o mecanismo da ‘reserva’ como uma forma pela qual os estados utilizam para afastar obrigações que não podem ou não têm interesse em cumprir, a vedação inserta nesse instrumento faz com que o projeto corra o risco de não se concretizar, pois alguns estados não vão aderir a um documento vinculativo, o qual confere mais direitos aos estrangeiros em detrimento de seus nacionais.

Até a presente data, não se constata nenhuma resposta coordenada por parte da ONU e dos estados para enfrentar a questão da proteção legal. No entanto, não é possível ignorar os deslocados ambientais, mesmo considerando a ausência de um modo institucionalizado de lidar com eles. Enquanto isso, a categoria dos deslocados ambientais trafega não somente pelas fronteiras, mas também como sujeitos invisíveis do direito internacional.

Dada a magnitude dos problemas que as questões ambientais representam, notadamente seus efeitos negativos que recaem sobre os indivíduos afetados, na verdade, o objeto central dessa discussão deveria ser o humano, o deslocado ambiental, como sujeito de direito e a sua proteção e não a disputa de áreas do conhecimento.

## REFERÊNCIAS

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). 2013. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>> Acesso em: 28 out. 2013.
- BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Protecting climate refugees: The case for a global protocol. *Environment Magazine* [online]. Nov/Dec. Philadelphia, PA: Picks, 2008. s/p. Available at: <<http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>> Accessed on: Jun 11, 2014.
- BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? UNHCR Working Paper n° 34, Geneva, March 2001.
- CASTLES, Stephen. Environmental change and forced migration: making sense of the debate. *New Issues in Refugee Research*. Working Paper n. 70. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2002.
- \_\_\_\_\_. Global perspectives on forced migration. Draft for special issue of *Asian and Pacific Migration Journal*. September. Refugee Studies Centre. University of Oxford: 2005.
- \_\_\_\_\_. Concluding remarks on the climate change - migration nexus. In: *Migration and climate change*. PIGUET, Étienne; PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de (org). UNESCO/Cambridge. 2011.
- CAVEDON, Fernanda de Salles. VIEIRA, Ricardo Stanziola. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas. *Revista Direito Econ. Socioambiental*. Curitiba: v. 2, n1, PUCPr, 2011.
- CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT (CIDCE). Présentation du Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux. (Troisième version - mai 2013). Disponible dans: <<http://www.cidce.org/ReseauDeplaces/index.htm>>. Consulté sur: 25 jul. 2014.
- COURNIL, Christel. Quelle protection juridique pour les réfugiés écologiques? In: *Quel statut pour les réfugiés environnementaux? Actes de la journée du 14 décembre 2007*. Paris: Gisti, les journées d'études, 2008, p. 18.

Disponible dans: <[http://www.gisti.org/IMG/pdf/je\\_08refugies-environnementaux.pdf](http://www.gisti.org/IMG/pdf/je_08refugies-environnementaux.pdf)> Consulté sur: 22 abr. 2014.

\_\_\_\_\_ ; MAZZEGA, Pierre. Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques. *Revue Européenne des Migrations Internationales*. [Online], vol. 23 - n°1 | 2007, p. 7-34. Online since 30 June 2010. Disponible dans: <<http://remi.revues.org/3541>> Consulté le: 24 avr. 2014.

DUN, Olivia; GEMENNE, François. Definir la migración por motivos medioambientales. In: *Cambio climático y desplazamiento. Revista Migraciones Forzadas*. N. 31. Nov. 2008. España: Universidad de Alicante, 2008. EL-HINNAWI, E. *Environmental Refugees*. United Nations environmental programme. Nairobi: 1985.

FOUQUET, Carlos. O imigrante alemão e seus descendentes no Brasil (1808-1824-1974). São Paulo: Instituto Hans Staden/ Federação dos Centros Culturais, 1974.

FUKUYAMA, Francis. *A construção de estados: governação e ordem mundial no século XXI*. Trad. F.J.Azevedo Gonçalves. Lisboa: Gravita, 2006.

GEMENNE, François. *Géopolitique du changement climatique*. Paris: Armand Colin, 2009.

KIBREAB, G. *Environmental Causes and impact of refugee movements: A critique of the current debate*. *Disasters*. Vol. 21, 1997.

MAGNINY, Véronique. *Les réfugiés de l'environnement : hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*. Thèse. Université de Droit Paris I Panthéon Sorbonne. 1999.

MILARÉ, Édis. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MORRISSEY, James. Rethinking the debate on environmental refugees. *Journal of Political Ecology*. University of Oxford, UK. V.19, 2012.

MORTON, Andrew BONCOUR, Philippe; LACZKO, Frank *Seguridad humana y desafíos políticos*. *Revista Migraciones Forzadas*. N. 31. Nov. 2008. *Cambio climático y desplazamiento*. España: Universidad de Alicante, 2008.

MYERS, Normam. *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*. [online]. The Royal Society, 2002. Available at: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1692964/pdf/12028796.pdf>> Access in: Mar. 10, 2014

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Informe sobre las migraciones en el mundo. El futuro de la migración: Creación de capacidades para el cambio. Resumen Ejecutivo*. Organización Internacional para las Migraciones. 2010. Disponible en: <<http://publications.iom.int/bookstore/index.php?>> Consultado: 20 oct. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2013. Desastres Ambientais. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/>>. Acesso em: 19 out. 2013.

OTERO, Luiz Enrique Martín. Cabiamento climatico e guerra ambiental: um nuovo terrorismo? Geopolitica. Rivista Dell'Istituto Di Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie. Roma. 2014. Nel: <<http://www.geopolitica-rivista.org/24635/cambiamento-climatico-e-guerra-ambientale-un-nuovo-terrorismo/>>. Acceduto su: 10 maggio 2014.

PRIEUR, Michael. Quel statut pour les déplacés environnementaux? In: TOURNEPICHE, Anne-Marie (dir.) La protection internationale et européenne des réfugiés. Paris: A. Pedone. 2014.

RENAUD, Fabrice, BOGARDI, Janos J; DUN, Olivia. WARNER, Renaud. Control, adapt or flee: how to face environmental migration? United Nations University. Bonn: UNU-EHS, 2007.

SCHWARTZ, Daniel M. Environmental terrorism: Analyzing the concept. Journal of Peace Research, vol. 35, No. 4, 1998.

SPINEY, Astrid. 'Environmental refugees': Aspects of international state responsibility. In: PIGUET, Étienne; PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de (Org). Migration and climate change. UNESCO/Cambridge. 2011.

STOJANOV, Robert et al. Development, environment and migration: Analysis of linkages and consequences. Olomouc: Palacký University, 2008.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). The state of the world's refugees: in search of solidarity. UNHCR. Oxford. 2012.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WARNER, Koko. AFIFI, Tamer. DUN Olivia. STAL. Marc. SHMIDL, Sophia. Report human security, climate change and environmentally induced migration. June 2008. UNU-EHS. 2008.



## DESLOCADOS AMBIENTAIS E USINAS HIDRELÉTRICAS NO ESTADO DO TOCANTINS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

ÂNGELA ISSA HAONAT  
VINICIUS PINHEIRO MARQUES  
ALOÍSIO ALENCAR BOLWERK  
FRANCISCO HENRIQUE NOLETO LUZ PEQUENO

**Resumo:** O estado do Tocantins, enquanto mais novo ente da federação, encontra-se em pleno desenvolvimento com vistas a alcançar qualidade de vida à sua população. Segundo dados oficiais atualmente existem 27 (vinte e sete) usinas hidrelétricas para proporcionar o conforto à população. Entretanto, para a realização destas obras várias comunidades foram deslocadas de seus locais naturais, além de pequenos povoados ribeirinhos terem sido extintos. Diante deste cenário, o artigo tem como problema central analisar se é possível alcançar o desenvolvimento com garantia do meio ambiente, à luz da teoria dos direitos humanos. O método para consecução da pesquisa foi o dedutivo, com uma abordagem qualitativa, e a obtenção de dados foi através de documentos (livros, artigos científicos e legislação). Ao final da pesquisa, concluiu-se que desenvolvimento, qualidade de vida e meio ambiente são indissociáveis e que deve-se buscar a compatibilização. Não sendo possível este equilíbrio, os deslocados ambientais devem ser indenizados pela lesão ao bem jurídico tutelado.

**Palavras-chave:** Tocantins. Usinas Hidrelétricas. Deslocados ambientais. Desenvolvimento. Meio ambiente.

**Abstract:** The state of Tocantins, while younger entity of the federation, is in full development with a view to rousing quality of life for its population. According to official figures there are currently 27 (twenty seven) hydroelectric power plants to provide comfort to the population. However, for these works several communities were displaced from their natural locations, and small river towns have been extinct. Against this backdrop, the article

has as its central problem examine whether it is possible to achieve development with assurance of the environment in the light of the theory of human rights. The method for achieving the research was deductive, with a qualitative approach, and obtaining data was through documents (books, journal articles and legislation). At the end of the study, it was concluded that development, quality of life and environment are inseparable and that one should seek to reconcile. Failing that this balance, environmental displaced should be compensated for damage to the protected legal interest.

**Keywords:** Tocantins. Power plants. Displaced persons. Development. Environment.

### INTRODUÇÃO

A relação entre o homem e a natureza é uma relação complexa. Em que pese a existência de uma Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), o crescimento econômico ocorre sem levar em conta as desigualdades sociais e a degradação ambiental e urbana. O presente artigo pretende analisar a questão dos deslocados ambientais no Estado do Tocantins sob a perspectiva dos direitos humanos, uma vez que neste ente da federação se torna evidente o conflito entre o desenvolvimento econômico e o direito ao ambiente saudável e equilibrado. Segundo o Banco de Informações de Geração de Energia da Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel existem de 27 (vinte e sete) usinas em funcionamento no Estado do Tocantins, entre essas, 03 (três) de grande porte. Os impactos ambientais oriundos dos empreendimentos hidrelétricos não se restringem aos impactos do ambiente natural, mas, sobretudo, impactam socialmente a população local, que é diretamente atingida. Ainda que o órgão ambiental responsável pelo licenciamento do empreendimento seja diligente quanto à informação/participação da população afetada, realizando audiências públicas, o consenso é muito difícil de ser obtido. É possível, a partir daí, visualizar duas situações: a primeira em que as pessoas se veem coagidas e sem forças/conhecimento para lutar por seus direitos e, acabam por aceitar propostas de indenização irrisórias, e, a segunda, quando não há consenso, passa-se para a fase de discussão judicial, que dá início a processos extensos e complexos, que se arrastam ao longo dos anos, sem propiciar um resultado útil àquele que foi desalojado. Na primeira hipótese, que trata dos acordos/indenizações, as pessoas são realocadas sem muita preocupação com a sua vivência e sobrevivência no ambiente em que elas serão inseridas.

Deixam para trás todos os conhecimentos, tradições e laços que constituíram ao longo da vida e, são instaladas em novas casas, porém sem nenhu-

ma estrutura de sobrevivência. Saem do campo para a cidade, tendo que enfrentar um novo mercado de trabalho para o qual elas não estão preparadas.

## 1. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA ENQUANTO PRINCÍPIO BASILAR DOS DIREITOS HUMANOS

A dignidade da pessoa humana é princípio matriz e norteador da Constituição Federal de 1988, isto é, representa núcleo axiológico da Carta constitucional, donde se extrai que todo o conteúdo normativo da Constituição e mesmo do ordenamento jurídico se reporta à dignidade. Esta linha de raciocínio também se faz incidente sobre os direitos humanos, que mantêm intrínseca relação simbiótica com o valor dignidade.

A relação acima exposta, que se processa de forma harmônica, encontra sustentação na própria gênese da dignidade, que remonta ao cristianismo, que pregava o amor e compaixão ao próximo e igualdade e respeito entre os homens.

Embora suas origens remontem a Antiguidade, o princípio da dignidade da pessoa humana é, basicamente, fruto da evolução filosófica ocidental, fundamentada na individualidade, na singularidade existencial, na liberdade e no respeito à vida, tendo como função precípua, portanto, a valorização do homem, em si mesmo considerado. Pode-se afirmar que essa evolução se deveu mais à cultura e à filosofia ocidentais em virtude da supremacia do homem, individualmente considerado, sobre o todo social, ao contrário do que ocorre, como regra, nos países orientais, onde o coletivo prevalece sobre o individual. (GRECO, 2011, p. 96).

Há certa complexidade em se conceituar dignidade da pessoa humana, já que representa valor de conteúdo alopoiético e, por tal, termina por abraçar contornos filosóficos, sociológicos, individuais e jurídicos. Neste sentido, a dignidade é suporte axiológico dos direitos humanos e sua constante construção leva em conta fatores espacial e temporal relacionados com a dinâmica do contexto e da interpretação a ser empregada ao princípio que agrega em seu bojo elevada carga valorativa da condição humana, razão pela qual se justifica sua universalidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade.

Deve-se considerar que foi a partir da dignidade da pessoa humana que o Estado passou a reger constituições com cunho teleológico visando a proteção e garantia de direitos humanísticos.

Ao Estado cabe o dever de garantir a justiça e direitos de liberdade individual. A dignidade da Pessoa

Humana atribui unidade aos direitos e garantias fundamentais, inerente às personalidades humanas afastando a idéia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em função da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral intrínseco da pessoa, que se manifesta singularmente na sua autodeterminação consciente e responsável, trazendo consigo a pretensão ao respeito das demais pessoas, edificando um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, todavia sem menosprezar o merecimento das pessoas enquanto seres humanos. (MORAES, 2010, p. 34).

A dignidade está atrelada à liberdade e aos valores do espírito e também alinhavada com as condições materiais de subsistência. Portanto, a ideia de ser humano digno conglomerava os direitos humanos e os direitos fundamentais e os direitos humanos.

Feita esta abordagem, por oportuno torna-se necessário esclarecer os termos direitos humanos, direitos fundamentais e direitos de personalidade. Os Direitos humanos são aqueles inerentes à existência da pessoa, presentes numa ordem supra-positiva cuja incidência normativa se irradia na plataforma Internacional, principalmente através do instrumento normativo Tratado que abraça em seu bojo jurídico conteúdo de natureza humanística. Já os direitos fundamentais são percebidos ou materializados enquanto princípios e regras constitucionalmente positivados numa ordem constitucional e que, basicamente, podem ser analisados sob dois prismas: formal e material.

Do ponto de vista formal, direitos fundamentais são aqueles que a ordem constitucional qualifica expressamente como tais. Já do ponto de vista material, são direitos fundamentais aqueles direitos que ostentam maior importância, ou seja, os direitos que devem ser reconhecidos por qualquer Constituição legítima. Em outros termos, a fundamentalidade em sentido material está ligada à essencialidade do direito para implementação da dignidade humana. Essa noção é relevante pois, no plano constitucional, presta-se como critério para identificar direitos fundamentais fora do catálogo. (PEREIRA, 2006, p. 4)

Importante consignar que a principal diferença existente entre direitos humanos e direitos fundamentais é apreciada de forma mais expressiva

quanto à origem de suas fontes, que lhes alimentam e também lhes atribuem tônica normativa. No que tange esta distinção,

Não há dúvidas de que os direitos fundamentais, de certa forma, são também sempre direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, ainda que representados por entes coletivos. Em que pese sejam ambos os termos (“direitos humanos” e “direitos fundamentais”) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira, e diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional). (SARLET, 2010, p. 29).

Ao seu turno, os direitos de personalidade são aqueles inerentes a pessoa humana em virtude de sua existência. São também chamados de direitos subjetivos da pessoa em preservar patrimônio que lhe é próprio, portanto, intrínseco da pessoa humana. Pode-se afirmar que tais direitos caracterizam-se por serem absolutos, imprescritíveis, impenhoráveis, vitalícios, intransmissíveis e irrenunciáveis (salvo exceções previstas em lei). Ademais, a personalidade perpassa o conteúdo normativo textual do ordenamento jurídico positivo, vez que estão ligados à natureza humana. Noutros termos, “Os Direitos da Personalidade como são atributos inatos ao indivíduo. Verdadeiras projeções biopsíquicas integrativas da Pessoa Humana que se constituem em bens jurídicos assegurados e disciplinados pela ordem jurídica imperante”. (LOPES, 1989, 205).

A Constituição Federal de 1988 positivou alguns direitos de personalidade como o direito à vida, liberdade, segurança, intimidade, imagem, direitos autorais. Esta postura constitucional visa assegurar a integridade, a honra, e a imagem da natureza humana.

## 2. O MEIO AMBIENTE COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL E HUMANO

A Constituição da República Federativa do Brasil, quanto à matéria ambiental, assegura no seu art. 225, caput, que

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Segundo entendimento doutrinário pátrio (SILVA, 2002; BARROSO, 1992; FIORILLO, 2009; FIORILO, RODRIGUES, 1999; FREITAS, 2002), a carta magna brasileira ostenta um dos mais completos e avançados arcabouços normativos de tutela ambiental composto pelos fundamentais art. 225 e art. 170, inciso VI, as disposições relativas à competência concorrente e comum em matéria ambiental (arts. 24, VI e 23, VI, VII).

O conceito operacional de meio ambiente é fornecido pela Lei nº 6.938/81 que, no seu art. 3º, I, preceitua que o meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Oliveira e Guimarães (2004) asseveram que a questão ambiental é algo que diz respeito à própria vida e a todos os elementos que são indispensáveis para a sua boa qualidade, sejam eles naturais, culturais ou artificiais.

Para Alonso Júnior (2006), o conceito disposto pela referida lei é amplo, pois engloba os recursos naturais (ar, solo, água, fauna e flora) e artificiais (edificações e equipamentos produzidos pelo homem, como praças, ruas, parques etc.), bem como os patrimônios culturais (histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico). O mesmo entendimento tem Machado (2006), o qual destaca que o legislador adotou um conceito amplo e relacional de meio ambiente, o que, em consequência, dá ao direito ambiental brasileiro um campo de aplicação mais extenso que aquele de outros países.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está intimamente relacionado à dignidade da pessoa humana, este enquanto fundamento do Estado Democrático de Direito, e de sua efetividade dependerá a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

(...) o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, voltado a assegurar a vida e a dignidade da pessoa humana, preservando a saúde, a segurança, o sossego, o bem-estar da coletividade, entre outros bens e valores, sem os quais não se pode falar em vida humana digna. (YOSHIDA, 2009, p. 74)

A ampliação do objeto da tutela do Direito Ambiental se confirma na expressão de Figueiredo (2004, p 25.) que constata “ser imprescindível aproximá-lo da tutela do ser humano”, o que fornece a dimensão holística de percepção do meio ambiente.

Ao se falar sobre o meio ambiente, não se pode deixar de mencionar o princípio nº 1, da Declaração do Meio Ambiente, adotado na Conferência da ONU, em 1972 na cidade de Estocolmo, que elevou o meio ambiente à qualidade de direito fundamental do ser humano. Segundo Milaré (1999), houve a consagração do Princípio da Participação, pois, de acordo com este princípio, a resolução dos problemas ambientais deve ser buscada por meio da integração da sociedade com o Estado, por meio da participação dos diversos grupos sociais na formulação e execução da política ambiental.

Importante observar que, considerando a importância do tema, a constituição brasileira, ao mesmo tempo que assegurou o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs, de forma obrigatória, a co-responsabilidade do Poder Público e da coletividade de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, dever este fundado na solidariedade e na equidade intergeracionais (LEITE, AYALA, 2013).

### **3. DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO: UM CONFLITO QUE ATINGE COMUNIDADES DO ESTADO DO TOCANTINS POR OCASIÃO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS**

A angústia dos atingidos que são obrigados a migrar de seu ambiente é retratada por Salgado (2000), que consegue identificar a centelha humana nas pessoas retratadas ainda que vivam um padrão inaceitável de desenvolvimento humano. Ao mesmo tempo, ao retratar a natureza, Salgado (2013) realça que relação desta com o homem é definidora do futuro da humanidade. O projeto parte da premissa que de o desenvolvimento humano é indissociável da garantia da sadia qualidade de vida. Nesta perspectiva, busca contribuir para a reflexão das potencialidades e desafios na construção de cidades sustentáveis e, do reconhecimento por parte dos empreendedores do setor energético, da responsabilidade socioambiental que lhes cabe.

O tratamento concedido ao meio ambiente na Constituição, confirma o seu status de direito fundamental. E, como tal, considerado uma cláusula pétrea, não se admitindo qualquer retrocesso nas conquistas já galgadas. Embora o meio ambiente seja uno, para fins do presente artigo será considerado o meio ambiente artificial que, na qualidade de habitat do ser humano, expõe de forma brutal as fragilidades consequentes da falta de políticas públicas garantidoras de dignidade e qualidade de vida. Para Silva (2002, p. 21), o meio ambiente urbano, consiste no “espaço urbano construído, con-

substanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral (espaço urbano aberto))”.

A tarefa de compatibilizar a implementação das políticas públicas com as necessidades básicas em um país de contrastes como é o Brasil, não é uma tarefa fácil. Demanda, além de uma gestão pública pautada na ética e moralidade, a participação da coletividade nos moldes concebidos no Estatuto das Cidades.

Como lembra Milaré (2011, p. 650), o direito de propriedade bem como o seu uso foi enfatizado na Constituição no Título da Ordem Econômica por dois fatores perversos, a especulação imobiliária e a exclusão social.

Como realça Soares (2010, p. 467) o direito ao desenvolvimento “é um processo específico de desenvolvimento econômico, social e cultural que facilita e possibilita a realização de liberdades e direitos fundamentais”, é constituído de dúplice faceta. Com efeito, ao mesmo tempo que constitui uma garantia, também funciona como o instrumento “de ligação intra e intergerações, o qual requer a constante construção e manutenção das bases materiais para a vida com dignidade”.

O direito ao desenvolvimento é reconhecido como direito humano em vários documentos podendo-se mencionar entre outros a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), o Pacto de San José da Costa Rica (1969), a Carta sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986), a Declaração de Viena (ONU, 1993) e a Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001), entre outros, lembrando que a Convenção de Estocolmo teve como pano de fundo a preocupação com a desigualdade social, um dos grandes entraves ao desenvolvimento como se irá demonstrar no curso do trabalho.

Não há na Constituição, como narra Fachin (2010, p. 179 e 180), menção ao direito ao desenvolvimento como direito fundamental de forma ampla como tratado nos documentos internacionais. O que não impede que à luz da interpretação dos §§ 2º e 3º do art. 5º, o direito ao desenvolvimento, esteja contemplado como direito fundamental. Nesse sentido conclui a autora

[...] em face do cenário jurídico constitucional brasileiro, busca-se a (re) construção do direito ao desenvolvimento, agregando-se outros elementos de proteção da dignidade humana [...]. Nessa esteira, faz-se mister entrever este direito fundamental em uma dúplice dimensão [...] perspectiva extrínseca do direito ao desenvolvimento, relacionada ao plano estatal, [...] envol-

ve uma hermenêutica transformadora do disposto no art. 3º, inciso II, da Constituição Federal (que coloca como um dos objetivos da república o desenvolvimento nacional) em conjunto com o estatuto constitucional da ordem econômica (art. 170 e seguintes da Constituição). [...] Por outro lado, [...] perspectiva intrínseca do direito ao desenvolvimento [...] com cerne subjetivo, centrar-se-ia no necessário implemento de condições materiais para o livre desenvolvimento da personalidade e de uma vida digna.

Com efeito, os objetivos da República Federativa do Brasil não permitem interpretação diversa daquela que restou expressa no preconizado por José Afonso da Silva (2005, p. 47), ao considerar que nas Constituições anteriores à Constituição de 1988 a ideia de desenvolvimento ligava-se apenas ao desenvolvimento econômico. Esse entendimento restou superado e, a partir da Constituição (no âmbito do direito interno, posto que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, da ONU, entre outros instrumentos anteriores, já o previam), o direito ao desenvolvimento constituiu-se como “forma de direito fundamental de terceira geração voltado para a melhoria da qualidade de vida das pessoas”.

Diferente da Constituição da República Federativa Brasileira, a Constituição da República Portuguesa prevê como tarefa fundamental do Estado (art. 9º), um conjunto de ações que expressam deveres do Estado no sentido de construir um Estado de Direito. Nesse sentido realça-se a alínea “d” do mencionado artigo que reforçou a ideia de Estado de direito ambiental ao prever a obrigatoriedade da promoção do “bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;” Canotilho e Moreira (2007, p. 259), explicam que

O dever do Estado no cumprimento da tarefa de efectivação dos direitos ambientais implica, no contexto da actual sociedade de risco, a defesa perante o risco e o controlo do risco (no qual se enquadram os princípios da precaução e da prevenção). A dimensão subjectiva - efectivação de direitos ambientais - aponta para a densificação do direito ao ambiente e qualidade de vida através de uma série de direitos sociais ambientais que envolvem dimensões prestacionais (direito a um sistema de recolha de lixo, direito a um sistema de eliminação de resíduos ambientalmente sustentado, direito a avaliações estratégicas de im-

pactos ambientais, direito a ordenamentos territoriais ecologicamente orientados, direito a esquemas jurídicos processuais e procedimentos ordenados a uma defesa jurisdicional efectiva do direito ao ambiente).

A par de encontrar-se previsto nos documentos internacionais e, no plano nacional possuir status constitucional, o direito ao desenvolvimento encontra óbices à sua concretização. Sen (2007, p. 9) aponta que

O século XX estabeleceu o regime democrático e participativo como modelo preeminente de organização política. Os conceitos de direitos humanos e liberdade política hoje são parte da retórica prevalecente. As pessoas vivem em média muito mais tempo do que no passado. [...] as diferentes regiões do globo estão agora mais estritamente ligadas do que jamais estiveram. [...] Entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias. [...] a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito disseminadas, violação das liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social.

Observa-se que além das violações que dizem respeito aos direitos sociais mais básicos - moradia, trabalho, lazer, segurança, atualmente são frequentes as formas de violências que atentam contra a sustentabilidade. E, essa ofensa decorre tanto da inobservância pelos empreendedores dos padrões estabelecidos, como decorrem em grande parte das pessoas marginalizadas pela extrema pobreza e que a par das garantias do programas de renda do governo, ocupam áreas de risco e, impactam o meio ambiente urbano.

Não há na doutrina o reconhecimento unânime do conceito de refugiados ambientais. Contudo, o tema ganha relevância a partir de 1985, com Essam-Hinnawi, no período em que atuou junto ao Programa das nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Saunders apud Ramos (2011, p.76) que aprofundou no tema explica que

Em um sentido amplo, todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, dado que foram forçadas a sair de seu habitat original (ou saíram voluntariamente) para se protegerem de danos e/ou para buscar uma maior qualidade de vida. Entretanto, para a finalidade deste livro, refugiados

ambientais são definidos como aquelas pessoas forçadas a deixar o seu habitat natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida. Por “perturbação ambiental”, nessa definição, entendemos quaisquer mudanças físicas, químicas, e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos), que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana.

O direito ao meio ambiente e a sadia qualidade de vida é direito de todos. A Constituição Federal de 1988 foi além, reservando proteção aos seres bióticos e abióticos e, garantindo o acesso aos recursos naturais à presente e às futuras gerações. Ademais, deve-se garantir o acesso de forma igualitária.

### CONCLUSÃO

Desenvolvimento humano é indissociável da garantia da sadia qualidade de vida. Nesta perspectiva, deve-se perquirir a construção de cidades sustentáveis e, do reconhecimento por parte dos empreendedores do setor energético, da responsabilidade socioambiental que lhes cabe.

Entretanto, caso isto não seja possível, sobretudo pelos fatos dos danos já terem sido causados, a dignidade da pessoa humana compõe o patrimônio que deve ser indenizado considerando que os prejuízos dos atingidos estão relacionados à perda da identidade cultural da comunidade atingida. A doutrina e a jurisprudência estabelecem que qualquer tipo de dano, tanto o ambiental quanto o material, etc., devem ser indenizados de forma que se aproxime o máximo possível do estado anterior da incidência do dano, o status quo ante.

A disparidade econômica entre as empresas concessionárias que realizam esse tipo de empreendimento e a população das comunidades afetadas é muito grande, de forma que, se não houver intervenção do Poder Público na equalização dessa relação, as discussões no que se refere a valores a ser pagos em indenizações não levarão em conta os prejuízos reais das populações afetadas.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO JUNIOR, Hamilton. Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- BARROSO, Luiz Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 88, n. 317, p. 161-178, jan./mar. 1992.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Data de acesso: 31/07/2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Data de acesso: 15/12/2013.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. Volume I: arts 1º a 107. São Paulo: Revista dos Tribunais. Coimbra, PT: Coimbra, 2007.
- FACHIN, Melina Girardi. Direito fundamental ao desenvolvimento: uma possível ressignificação entre a constituição brasileira e o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínea Prado (Coord.). Direito ao desenvolvimento. Coleção Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin. A propriedade no direito ambiental: a dimensão ambiental da função social da propriedade. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. Manual de direito ambiental e legislação aplicável. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. 2 ed. São Paulo: RT, 2002.
- GRECO, Rogério. Direitos Humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago; PEREIRA, Ana Cláudia Távora. Dos direitos humanos aos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinaridade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/1194-1208-1-PB.pdf>>. Acesso em: 31/07/2014.

- MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MILARÉ, Edis. Direito do ambiental: gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- \_\_\_\_\_. Direito do Ambiente: um direito adulto. Revista de direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 15, 1999.
- MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2010.
- OLIVEIRA, Flávia de Paiva de Medeiros; GUIMARÃES, Flávio Romero. Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar. São Paulo: Madras, 2004.
- PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação constitucional e direitos fundamentais: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- RAMOS, Érika Pires. Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.
- SALGADO, Sebastião. Êxodos. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- \_\_\_\_\_. Gênesis. São Paulo: Livraria da Folha, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SEN, Amartya. O desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- SERPA LOPES, Miguel Maria de. Curso de direito civil. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1989.
- SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005.
- \_\_\_\_\_. Direito ambiental constitucional. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SOARES, Inês Virgínia Prado. Direito ao desenvolvimento e justiça de transição: conexões e alguns dilemas. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). Direito ao desenvolvimento. Coleção Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- YOSHIDA, Consuelo YatsudaMorozimato. A proteção do meio ambiente e dos direitos fundamentais correlatos no sistema constitucional brasileiro. In: STEIGLEDER, Annelise Monteiro; LOUBET, Luciano Furtado (org). O direito ambiental na América latina e a atuação do ministério público. Tomo I - América do Sul. Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental, 2009.





## GOVERNANÇA AMBIENTAL INTERNACIONAL E ATORES NÃO ESTATAIS

NELSON SPERANZA FILHO<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo visa abordar o papel e a influência dos atores não estatais no processo de governança ambiental internacional. Para tal parte-se da premissa de que o Direito Ambiental Internacional está focado na solucionática dos problemas relacionados ao meio ambiente, visto que é impossível a resolução de questões que afetam, por muitas vezes, o planeta, através de meios aplicados somente em âmbito interno. Neste sentido, o emprego de instrumentos de boa governança tornam-se valiosos meios para a solução de tais problemas comuns a toda a comunidade internacional. Dentre tais ferramentas ganha especial destaque a participação ampliada, que permite que novos atores atuem em conjunto com os tradicionais sujeitos de Direito Internacional Público para a geração de melhores resultados ante a sinergia oriunda da ampla cooperação internacional. Neste novo cenário, tal papel é desenvolvido pelas Organizações Não Governamentais de interesse público, capazes de efetivamente gerar influência nos processos de criação e implementação de normas internacionais.

**Palavras-chave:** Governança Ambiental Global. Direito Ambiental Internacional. Organizações Não Governamentais. Atores Não Estatais.

**Abstract:** This paper aims to address the role and influence of non-state actors in international environmental governance process. To this end we start from the premise that the International Environmental Law solucionática is focused on the problems related to the environment, since it is impossible to solve issues that affect, for many times, the planet, through means applied only in the domestic sphere. In this sense, the use of instruments of good governance become valuable means for the settlement of such common to the entire international community problems. Among

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Ambiental Internacional, Mestre em Direito Internacional e Especialista em Direito Processual Civil e do Trabalho pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Professor universitário na Faculdade do Guarujá e no Centro Universitário Monte Serrat. Advogado.

such tools becomes particularly highlighted the expanded participation, which allows new actors to act in conjunction with the traditional subjects of public international law to generate better results compared to the synergy arising from the broad international cooperation. In this new scenario, this role is undertaken by the Non-Governmental Organizations in the public interest capable of effectively generating influence in the processes of creation and implementation of international standards.

**Keywords:** Global Environmental Governance. International Environmental Law. Non-governmental Organizations. Non-state Actors.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico visa estudar o papel dos atores não estatais, notadamente as organizações não governamentais (ONGs), no processo de governança ambiental global. Para tal é realizada pesquisa na doutrina nacional e internacional a respeito do tema, de forma a evidenciar a legitimidade de tais atores em relação ao processo de governança.

O Direito Ambiental Internacional está focado na solucionática dos problemas relacionados ao meio ambiente, visto que é impossível a resolução de questões que afetam, por muitas vezes, o planeta, através de meios aplicados somente em âmbito interno. Neste sentido, o emprego de instrumentos de boa governança tornam-se valiosos meios para a solução de tais problemas comuns a toda a comunidade internacional.

Entretanto, muito se discute em relação a legitimidade dos atores não estatais e sua efetiva capacidade de exercerem influência no processo de governança.

Para a devida discussão do assunto objeto da presente pesquisa faz-se necessário delimitar primeiramente o conceito de governança, diferenciando de ideias como governo e regimes internacionais. Após, parte-se para uma análise dos atores não estatais e sua legitimidade, abordando-se ulteriormente sua capacidade de influência no processo de governança ambiental internacional.

Por derradeiro, conclui-se que os atores não estatais podem possuir legitimidade para participarem do processo de governança, todavia, esta deve ser conquistada mediante uma participação substantiva, cujo fator principal é sua expertise em relação ao assunto objeto do processo. Ainda, nota-se que as ONGs possuem maior capacidade de influência do que as empresas multinacionais.

## 1 CONCEITO DE GOVERNANÇA GLOBAL

A Comissão sobre Governança Global da ONU, em seu relatório conceituou governança como:

[...] a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições<sup>2</sup>.

Diante de tal conceito abrangente, pode-se identificar importantes elementos caracterizadores da ideia de governança: natureza instrumental; participação ampliada; caráter de consenso nas ações; e caráter institucional.

Quanto à natureza instrumental, cabe mencionar que a Governança Global, conforme citado no conceito acima, “é um processo contínuo”, ou seja, o conjunto de atos ou meios concatenados tendentes a um fim, no caso, “acomodar interesses conflitantes”. Para Gonçalves, “ela é um meio e processo capaz de produzir resultados eficazes”<sup>3</sup>.

Em relação à participação ampliada, faz-se mister ressaltar que tal processo envolve “não apenas a dimensão estatal mas também atores não governamentais”<sup>4</sup>. Nessa toada, há primeiramente que se diferenciar sujeitos de atores internacionais.

Sujeito de direito internacional é entidade jurídica que goza de direitos e deveres no plano internacional, com capacidade para exercê-los. Enfatiza J. A. PASTOR RIDRUEJO (1998) ‘se o direito internacional se construiu, no passado, sobre uma sociedade de estados soberanos, aspira este hoje a se fundar sobre comunidade de seres humanos’.

No direito internacional clássico, o sujeito por excelência do direito internacional, embora não mais se possa sustentar ser o único, era o estado, tal como se definia a partir de seu ordenamento interno. São também sujeitos de direito internacional as organizações internacionais enquanto associações de estados, ao

<sup>2</sup> COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 2.

<sup>3</sup> GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 53.

<sup>4</sup> Loc. cit.

lado do reconhecimento progressivo da condição internacional do ser humano<sup>5</sup>.

Para Amaral Júnior, ainda integra este rol a humanidade:

A humanidade torna-se, gradualmente, sujeito de direito internacional, condição compartilhada em os Estados, as organizações internacionais e o indivíduo. Francisco de Vitória mencionava, no século XVI, sob a influência do jusnaturalismo, a unidade política e moral dos seres humanos. O direito humanitário, de origem costumeira, revelado posteriormente em tratados com grande número de participantes, como as Convenções de Genebra de 1949, prenunciou as futuras inovações normativas. O direito internacional admitiu, em certos domínios, na segunda metade do século XX, a primazia dos interesses gerais da humanidade em relação aos interesses particulares dos Estados. Dita construção marca, por exemplo, o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional penal, o direito internacional do meio ambiente, o direito do mar e a regulamentação do espaço estratosférico. A noção de jus cogens, consagrada na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, é expressão viva da supremacia dos interesses universais<sup>6</sup>.

Entretanto, é inegável a presença de determinados entes, externos ao mencionado rol, capazes de influenciar o Direito Internacional, atuando como forças modificadoras deste a despeito de não terem, formalmente, direitos e deveres no plano internacional.

Participam das relações internacionais e atuam no contexto internacional, além dos estados e das organizações intergovernamentais, também as organizações não governamentais, as sociedades transnacionais, os rebeldes, os beligerantes, os povos, os movimentos de liberação nacional e mesmo os seres humanos, estejam de um modo ou de outro organizados, como expressão do que se vem chamar de sociedade civil internacional<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. 17 ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 225.

<sup>6</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Curso de Direito Internacional Público. 3 ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 182-183.

<sup>7</sup> ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. 17 ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 225.

Isto posto, cabe mencionar que para a Governança Global a participação de tais atores é plenamente possível ao passo que são importantes peças na tomada de decisões, visto que são capazes de influenciar o rumo dos acontecimentos na comunidade internacional, bem como são capazes de colaborar com importantes informações junto aos meios de solução de interesses conflitantes.

Já em relação ao modo como se desenrola o processo de Governança, impera a ideia de cooperação entre os diversos atores, havendo a preponderância do:

[...] caráter de consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção e a obrigação de cumprir [...] sua forma de agir é, portanto, a articulação, construindo consensos e forjando a cooperação para resolver problemas<sup>8</sup>.

Quanto ao caráter institucional, refere-se à “importância de estabelecer e operar regras que possam contribuir para a solução de conflitos e promover a cooperação entre vários atores sociais”<sup>9</sup>. Vale ressaltar que esta característica não se limita apenas aos tratados internacionais, sendo também muito importantes as Resoluções bem como outros documentos.

Faz-se mister diferenciar o conceito de governança dos de governo e regimes internacionais que, apesar de relacionados, não se confundem.

A ideia de governo está intimamente ligada ao poder,

[...] do latim *gubernare* (conduzir, dirigir administrar), quer, em sentido amplo, significar toda direção ou regência dada a uma série de fatos ou de coisas. [...] Em sentido estrito, [...] compreende o complexo de regras ou de princípios adotados, para que sirvam de orientação ou de fundamento aos poderes dos governantes, em cujas mãos é colocado o governo.

[...] No conceito político, mostra-se o conjunto de órgãos que realizam a administração pública, exercendo poderes que lhe foram delegados pela soberania do povo<sup>10</sup>.

Já a governança, que por muitos é conceituada como “ato de governar”<sup>11</sup>, faz uso do poder de forma diferente da do governo. Neste o poder se confunde com a capacidade de impor sua vontade, inclusive pelo uso da força física.

<sup>8</sup> GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 53.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 54-55.

<sup>10</sup> SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 384.

<sup>11</sup> Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa. Versão 3.0. Verbetes Governança: (substantivo feminino) ato de governar (-se); governo, governação.

Destarte, pode-se dizer que a diferença primordial entre governo e governança está na característica desta de consenso e persuasão nas relações e ações dela oriundas, onde prevalece a coordenação de forças para a resolução de problemas comuns, e não a verticalização do poder de império dos atores internacionais, como ocorre naquele.

Vale ainda ressaltar que a ideia de governança não exclui em hipótese alguma a de governo.

É igualmente importante a diferenciação da ideia de governança de regimes internacionais, ao passo que ambos se referem a instituições, no sentido de regras, normas, para facilitar a superação de problemas através da cooperação entre atores internacionais.

O vocábulo regime “do latim regimen, de regere (reger, dirigir, governar), exprime a ação de conduzir ou de governar”<sup>12</sup>. Em sua acepção jurídica “[...] importa no sistema ou no modo regular, por que as coisas instituições ou pessoas se devam conduzir”<sup>13</sup>.

Neste mesmo caminho, pode-se conceituar regimes internacionais como:

[...] na clássica definição de Krasner (1983, p. 2), [...] ‘conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, explícitos ou implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores [em Direito Internacional são denominados sujeitos] numa dada área das relações internacionais’. Os regimes são, portanto, arranjos institucionais permanentes criados para facilitar o entendimento e promover a cooperação<sup>14</sup>.

No entanto, pode-se afirmar que a governança global não se resume à criação de instituições para resolução de problemas comuns, posto que pode compreender ações não institucionalizadas, como o levantamento de dados a respeito de determinado fenômeno, ou o monitoramento de determinada atividade, por exemplo. A governança global, conforme já exposto visa compor interesses e realizar ações cooperativas, sejam elas quais forem.

Entretanto, os regimes internacionais prendem-se à normatização para gerenciamento de uma temática específica. Suas normas não são aplicáveis a temas não relacionados aos tratados em seu ordenamento.

<sup>12</sup> SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 690.

<sup>13</sup> Loc. cit.

<sup>14</sup> GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 55.

## 2 ATORES NÃO ESTATAIS E O PROCESSO DE GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

As questões ambientais, por muitas vezes não estão restritas ao âmbito interno dos Estados, como ocorre nos casos de mudanças climáticas e danos transfronteiriços.

Desta forma, pode-se afirmar que o Direito Ambiental Internacional (DAI) está intimamente ligado à ideia de governança global, valendo-se de diversos instrumentos para a resolução de tais problemas, visto que, como esta, possui foco na solucionática.

Dentre tais instrumentos encontram-se a adoção de regimes internacionais, de mecanismos de softlaw, e a possibilidade de participação ampliada no processo de governança.

Esta última ferramenta ganha especial importância ao passo que altera a tradicional forma de participação nos processos de tomada de decisão, antes exclusivos dos sujeitos de Direito Internacional Público (Estados e Organizações Internacionais).

Neste contexto, ultrapassa-se o conceito tradicional de sujeitos, atrelado a ideia de personalidade jurídica internacional, adotando-se o de atores, ligado a ideia de legitimidade, que será melhor abordada em seção a diante.

Visando facilitar a referida diferenciação, segue abaixo quadro sinóptico:

Sujeitos	Atores
Conceito restrito aos <b>formalmente legitimados</b>	Conceito amplo, abarcando os <b>não legitimados formalmente</b>
Participam dos processos de tomada de decisão	Não participam formalmente dos processos de tomada de decisão, mas podem <b>influenciá-los</b>
São: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados;</li> <li>• Ols.</li> </ul>	São: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados;</li> <li>• Ols;</li> <li>• ONGS;</li> <li>• EMNs;</li> <li>• Indivíduos;</li> <li>• Etc.</li> </ul>

FIGURA 1: Sujeitos e atores internacionais

## 2.1 SOCIEDADE CIVIL TRANSNACIONAL E ATORES NÃO ESTATAIS

Diante dos avanços tecnológicos, principalmente nas áreas de comunicação e transportes, das relações internacionais e do conseqüente fenômeno da globalização, pode-se constatar o surgimento de uma sociedade global.

Dentro dessa sociedade internacional há a constante ascensão da chamada “sociedade civil transnacional”<sup>15</sup>, que pode ser conceituada como “grupos, indivíduos e instituições que são independentes dos Estados e das fronteiras estatais, mas que estão, ao mesmo tempo, preocupados com os assuntos públicos”<sup>16</sup>.

Nesse grupo, estão situadas as organizações não governamentais que, segundo Hardt e Negri podem ser definidas como “toda organização que se propõe a representar o Povo e a trabalhar em seu interesse, independentemente das estruturas estatais (e frequentemente contra elas)”<sup>17</sup>. Entretanto, faz-se mister mencionar que não é qualquer organização não governamental que integra a sociedade civil global, pois são excluídas desse grupo as empresas transnacionais e organizações criminosas, visto que visam interesses próprios (lucro), são as chamadas BINGOs (business interest non-governmental organizations).

Entretanto, as empresas multinacionais são importantes atores no processo de governança ambiental internacional, não exercendo a mesma influência que as ONGs de interesse público (PINGOs – public interest non-governmental organizations), conforme será analisado a diante, mas cujo papel no desenvolvimento de novas tecnologias é indispensável.

Nesse sentido são Beyerlin e Marauhn:

Pela perspectiva da governança ambiental internacional, a sociedade civil e as empresas são atores que contribuem para alguma governança, e estão envolvidos em várias formas de ação, desde o participação no processo legislativo, passando pela implementação nacional e internacional, até garantia de observância. Tomando o conceito de governança ambiental privada, [...] os atores privados se moveram para além de serem meramente tolerados pelas formas tradicionais de governança ambiental internacional<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 446.

<sup>16</sup> KALDOR apud MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 446.

<sup>17</sup> HARDT e NEGRI apud MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 447.

<sup>18</sup> BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. International Environmental Law. Oxford: Hart Publishing, 2011, p. 256, tradução nossa.

Outros atores extremamente relevantes para o processo de governança ambiental global são os denominados órgãos de tratados, componentes de uma espinha dorsal organizacional de Acordos Multilaterais Ambientais.

Tais órgãos podem ser divididos em três espécies: as Conferências das Partes (COPs), as Secretarias e os Órgãos Subsidiários. Segundo Kiss e Shelton<sup>19</sup>, os Acordos Ambientais Multilaterais criam estes órgãos para servir a necessidades especiais do Regime, especialmente na geração de cooperação regional e sub-regional, denominada de governança multinível, desempenhando papel de cooperação permanente com as partes integrantes do regime. Todavia, tais órgãos não estão adstritos a tais partes, podendo estender suas ações a Estados não integrantes do regime ou mesmo incluir ONGs nos processos de governança. Possuem estruturas simples, sem secretarias permanentes e ainda podem ser administradas por outras organizações intergovernamentais ou mesmo não governamentais.

## 2.2 LEGITIMIDADE DOS ATORES NÃO ESTATAIS

Legitimidade pode ser conceituada como a justificação de autoridade<sup>20</sup>. Para o Direito Internacional Público, são legitimados os Estados e Organizações Internacionais, conforme visto anteriormente, entretanto, quando se trata do Direito Ambiental Internacional, cujo principal foco é a solução dos problemas através da governança, tal rol é ampliado.

A tradicional forma de legitimidade, confundida com a personalidade jurídica internacional, dá espaço ao conceito de legitimidade adquirida através de expertise e de ações concretas desejadas pela comunidade global, denominada participação substantiva<sup>21</sup>.

Os membros da sociedade civil transnacional são chamados de atores internacionais, visto que, a despeito de estarem preocupados com os assuntos públicos, conforme doutrina majoritária, não possuem personalidade internacional para ingressarem nos processos de criação de normas internacionais ou de decisão sobre assuntos de âmbito internacional.

Para chegarem a tal conclusão a maioria dos autores defende que, para que possa haver personalidade internacional, faz-se necessário o indício de personalidade caracterizado pela capacidade: de demandar em razão da violação do Direito Internacional; de manter relações com outros sujeitos e con-

<sup>19</sup> KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. *Guide to International Environmental Law*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 79.

<sup>20</sup> BODANSKY, Daniel. *The legitimacy of International Governance: a coming challenge for International Environmental Law?*. *The American Journal of Environmental Law*, v. 93, n. 3, jul. 99, p. 601.

<sup>21</sup> *Ibidem*, passim.

cluir acordos internacionais válidos; e de gozar de privilégios e de imunidades à jurisdição nacional<sup>22</sup>.

Assim, consoante os referidos parâmetros, conclui-se que as ONGs não possuem personalidade internacional, visto que, apesar de poderem apresentar reclamações perante órgãos internacionais e lhes ser admitido, em algumas ocasiões, o direito a serem ouvidas, não tem prerrogativas como isenções e imunidades típicas de relações diplomáticas, bem como não podem celebrar tratados.

Todavia, conforme Gonçalves<sup>23</sup> elenca de forma esquematizada, são outras as fontes da legitimidade desses atores: natureza das causas abraçadas por tais organizações; maneira como atuam; ativismo de suas atitudes; desgaste das formas tradicionais de representação popular; e expertise.

As causas abraçadas pelas ONGs tem caráter extremamente relevante para a sociedade e política internacional, além de possuírem caráter nobre.

[...] ONGs de defesa dos direitos humanos, grupos pacifistas e ecologistas, associações caritativas e de médicos, entre outras, procuram proteger antes de mais nada a vida humana, o que faz que as ideias por elas defendidas tenham apelo moral universal. Em áreas como essas, seria possível afirmar que os interesses defendidos por determinadas ONGs não seriam exclusivamente os interesses dos grupos que elas representam, mas sim os interesses da humanidade<sup>24</sup>.

A maneira como as ONGs atuam é caracterizada pela “luta e enfrentamento dos poderosos, por vezes heroico e apaixonado”<sup>25</sup>. Tal *modus operandi* é marcado ainda pelo ativismo caracterizado por “ações espetaculares”<sup>26</sup>, como por exemplo a colocação pelo Greenpeace, em 10 de junho de 2011, de um banner de 300m<sup>2</sup> no Coliseu, em Roma, convocando a população italiana a votar pelo fim da energia nuclear na Itália. A referida forma de atuação das ONGs causa sempre grande repercussão na mídia, por isso tem tanta importância quando da criação da imagem de tais organizações perante a sociedade global.

<sup>22</sup> NOORTMANN, Math. Non-State Actors in International Law. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Ed). Non-State actor in international relations. Burlington: Ashgate, 2001, p. 64, tradução nossa

<sup>23</sup> GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 71-73.

<sup>24</sup> MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 450

<sup>25</sup> GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 71.

<sup>26</sup> Loc. cit.

O desgaste das formas tradicionais de representação popular, como partidos políticos, sindicatos e associações, é a nosso ver a principal fonte da legitimidade das ONGs, aliada à falência dos mecanismos do Estado para realização de suas funções tradicionais.

[...] de um lado há a aversão à atividade política tradicional, vista como intrinsecamente corrupta, inútil, vazia; de outro, a preocupação muito maior com a vida privada (trabalho, família, amigos) em detrimento de ações ou da participação social. Assim, observar que alguns grupos – ativos, mobilizados, voluntários, românticos e heroicos – conseguem levar a diante causas que as organizações tradicionais têm falhado em promover confere às ONGs importância, dando-lhes legitimidade. Isso é tão presente que até a realização de funções tradicionais do Estado, como a promoção social ou a condução de políticas públicas na saúde, educação ou cultura tem sido transferida, por variados mecanismos, a organizações não governamentais. Estas deixam de apenas representar, pressionar, fiscalizar, e passam a realizar, de fato, tarefas públicas<sup>27</sup>.

Destarte, as ONGs não são somente importantes mecanismos de pressão junto aos governos nacionais, mas sim uma importantes ferramentas na resolução de problemas destes, ao passo que vão assumindo algumas funções próprias deles. O mesmo ocorre no âmbito internacional.

[...] Dessa forma, [...] organizações como o Greenpeace ajudam a monitorar o cumprimento dos acordos internacionais referentes à caça de baleias e, em particular, em Estados nos quais a capacidade de governar é reduzida – como em alguns países da África –, organizações como a *Oxfam* fornecem alguns serviços básicos como o auxílio contra a fome<sup>28</sup>.

A expertise diz respeito à capacitação técnica e ao conhecimento específico em diferentes áreas. É uma das mais importantes fontes de legitimidade das ONGs, pois é através dela que tais organizações ganharam por diversas vezes direito a serem ouvidas em debates internacionais. As ONGs detêm grande conhecimento a respeito das causas que defendem, podendo atuar como *amicus curiae*. Pode-se dizer “a influência política das ONGs pode ser

<sup>27</sup> Ibidem, p. 72.

<sup>28</sup> HIRST e THOMPSON apud MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 453.

explicada por uma série de fatores, dos quais a expertise que as ONGs podem oferecer aos formuladores de políticas é uma das mais decisivas”<sup>29</sup>.

[...] Uma vez que os assuntos tratados nos tribunais e nas conferências internacionais passam a ser cada vez mais técnicos, essas exercem a função de fornecer as informações e o conhecimento necessários para melhorar a qualidade das decisões tomadas pelas instituições da sociedade global. A capacidade de fornecer informações faz delas ‘grupos de pressão muito ouvidos’ durante as conferências internacionais, o que permite concluir que as organizações internacionais envolvidas com a produção de normas ‘tornaram-se cada vez mais abertas à influência de entidades não-governamentais’<sup>30</sup>.

Entretanto, para que haja uma análise mais acurada da importância das ONGs junto ao processo de governança global, faz-se mister abordar também os problemas que ocorrem em relação ao poder das ONGs. Gonçalves<sup>31</sup> elenca os seguintes problemas: métodos não democráticos de escolha de seus membros; formação por grupos minoritários; suscetibilidade de sofrerem influências externas; mudança na finalidade das ONGs; e déficit de accountability.

Muitas ONGs não possuem métodos democráticos de escolha de seus membros pela sociedade, como por exemplo eleições, o que “faz com que a maior parte dessas organizações não possua um poder estabelecido de modo legítimo”<sup>32</sup>.

Outro agravante é a formação das ONGs por grupos minoritários, visto que permanecem no controle das atividades de tais organizações. A participação de outros indivíduos muitas vezes se resume à colaboração com doações, ou com “interferência restrita em suas ações ou formulação de programas ou projetos”<sup>33</sup>.

O fato de as ONGs dependerem de doações ou subvenções para financiarem seus projetos, faz com que elas estejam sujeitas às influências de tais colaboradores.

<sup>29</sup> ARTS apud GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 73.

<sup>30</sup> MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 451.

<sup>31</sup> GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 74-78.

<sup>32</sup> MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 480.

<sup>33</sup> GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 74.

[...] A Exame [em matéria publicada em 2006], por sua vez, aponta números de um estudo realizado pela John Hopkins University em 22 países, mostrando que 40% do orçamento das organizações não governamentais vem de cofres públicos. Ou seja, segundo a revista, do ponto de vista de esquemas de financiamentos, as ONGs são tudo, menos organizações não governamentais. Mesmo aquelas que não recebem recursos de Estados nacionais são criticadas: a ambientalista WWF foi acusada de omissão, em 2005, sobre a decisão da filial da Disney em Hong Kong de servir sopa de barbatanas de tubarão nos casamentos realizados no parque local, porque recebia dinheiro da empresa<sup>34</sup>.

No mesmo sentido surge outro grave problema: a transformação das ONGs em empresas de fato, trabalhando para os Estados nacionais na execução de políticas públicas, mediante o recebimento de “vultosas somas sem controle algum”<sup>35</sup>.

A primeira delas refere-se à questão da representatividade podem ocorrer casos, por exemplo, em que determinadas camadas da sociedade sejam ‘contempladas’ por várias organizações, ao passo que outras, igualmente carentes, se vejam negligenciadas. Esse perigo ainda é exacerbado pelo fato de que a maioria das ONGs tem sua origem nos países desenvolvidos. Quem determinará, em última análise, onde os recursos serão aplicados serão as pessoas desses países, e não aqueles que serão beneficiados com suas ações. Ademais, há a possibilidade de choque de interesses entre as organizações e o Estado ou a população que são objeto de suas políticas<sup>36</sup>.

Seguindo ainda tal caminho há ainda mais um agravante na atual situação das ONGs: déficit de *accountability* e de transparência.

No Estado democrático, são estabelecidas regras claras para o controle e fiscalização dos agentes públicos, que não podem agir de forma independente. [...] Enquanto isso, entre as ONGs, o quadro é distinto.

<sup>34</sup> Ibidem, p. 75.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 76.

<sup>36</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; LAGE, Délber Andrade. A crescente influência das organizações não-governamentais: chances e riscos. Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, Belo Horizonte, v. 16, 2008. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/volumes/volume%2016.pdf#page=197>>. Acesso em: 19 jul. 2011, p. 203.

Não há controles institucionais sobre suas atividades e, como já mencionado, sua dinâmica interna não é pautada por características democráticas. No plano transnacional, os controles são ainda mais frágeis. As ONGs podem, enfim, atuar livremente sem qualquer responsabilidade maior<sup>37</sup>.

Por fim, sopesando-se os benefícios e problemas da ONGs no processo de governança global pode-se concluir que sua importância é incontestável, ao passo que suprem duas grandes necessidades de tal processo: atuação direta em funções naturais de governos que encontram déficit de atuação destes e fornecimento de expertise.

É importante ressaltar que só se permite que as ONGs participem do processo de tomada de decisões internacionais por acreditar-se que elas aliarão a informação e o conhecimento técnico ao apoio popular. Com isso, ajudariam 'mais a fortalecer do que a enfraquecer o sistema interestatal', uma vez que, ao contribuírem com as visões da sociedade civil, confeririam a legitimidade muito necessitada pelo sistema internacional. O apoio público conferido pelas ONGs colaboraria assim para implementar as decisões interestatais.

Ainda que essas observações sejam verdadeiras, sua influência no processo de criação de normas internacionais acrescenta um novo elemento à forma como a sociedade global se organiza. Ao buscarem legitimidade e eficácia, permitindo que entidades não-governamentais afetem suas decisões, os Estados estariam abrindo mão de parte de sua autonomia. O sistema que se fortalece não é mais o sistema interestatal, mas sim um outro sistema, no qual outros atores passam a exercer parte do poder anteriormente exclusivo dos Estados<sup>38</sup>.

Tal influência pode ser constada em interessante estudo de caso realizado por Arts<sup>39</sup> em relação ao impacto das ONGs em Convenções Ambientais Internacionais, notadamente de mudanças climáticas e biodiversidade,

<sup>37</sup> GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011, p. 77.

<sup>38</sup> MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 452.

<sup>39</sup> ARTS, Bas. The Impact of Environmental NGOs on International Conventions. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Ed). Non-State actor in international relations. Burlington: Ashgate, 2001, p. 199.

segundo o qual estes atores, através de protestos, advocacia e lobbying geram influência considerável em nos processos de formação de tais normas.

Os protestos consistem em ações de típico ativismo, que podem influenciar indiretamente tais processos. A advocacia é exercida através de atividades formalmente aceitas e visíveis na arena política, enquanto o lobbying se refere a contatos informais entre estes atores e autoridades por trás das cenas. Vale ressaltar que o lobbying não consiste em prática ilegal, mas sim em instrumento de influência direta, mas não ostensiva. Abaixo segue tabela que elenca algumas das ações envolvidas em cada uma das citadas práticas:

**Figure 12.1 Interventions of NGOs**

<b>1. Protest</b>	<b>2. Advocacy</b>	<b>3. Lobbying</b>
<b>Organisation of:</b>	<b>Publication of:</b>	<b>Present to individual policy maker:</b>
* sit-in	* Eco journal	* oral statement
* march	* own report	* written statement
* ludicrous action	<b>Dissemination of:</b>	* concrete proposal
* petition	* position paper	* draft text
* disturbance	* written statement	* legal or technical advice
	* scientific data	* compromise
	<b>Presentation of:</b>	* deal (exchange of resources)
	* oral statement	* contact(s) with other delegate(s)
	<b>Organisation of:</b>	
	* parallel conference	
	* workshop	
	* lecture	
	* round table	
	* press conference	
	* stand	

Source: Arts, 1998, p.109.

FIGURA 2: Intervenções das ONGs<sup>40</sup>

Por fim, ainda conclui no mencionado trabalho que as ONGs foram capazes de influenciar de forma considerável tais processos, muito mais do que as empresas multinacionais, que possuem baixa capacidade de influência, pelo menos nos casos analisados. O fator considerado como decisivo para tal influência foi a expertise das ONGs, o que reforça a tese já exposta no sentido de que esta é a principal fonte de sua legitimidade.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 200.

## CONCLUSÃO

Diante de todo o presente estudo, em que foi delimitado o conceito de governança, assim como identificados os atores não estatais e analisada sua legitimidade em relação ao processo de governança ambiental internacional conclui-se que esta legitimidade difere daquela proveniente do Direito Internacional Público, visto que não está mais relacionada à personalidade jurídica internacional, mas sim em participação efetiva dos atores na solução de problemas ambientais.

O Direito Ambiental Internacional (DAI) é ramo muito mais aberto a soluções do que o tradicional Direito Internacional Ambiental (DIMA), ramo do Direito Internacional Público, que considera como sujeitos somente os Estados e as Organizações Internacionais, visto que possuem personalidade jurídica internacional.

Dado o fato do DAI estar focado na solucionática dos problemas ambientais de ordem global ou mesmo transnacional, o emprego de ferramentas de boa governança torna-se imprescindível para tal fim.

Neste contexto, novos players podem contribuir para a solução de tais problemas, notadamente os não relacionados aos Estados, que não mais conseguem sozinhos administrar todos os problemas ambientais de forma eficaz.

No tocante a legitimidade destes atores, vale ressaltar que difere da tradicional oriunda do Direito Internacional Público, visto que não possuem personalidade jurídica internacional. Todavia, sua legitimidade é adquirida através de diversos fatores, cujos principais são a expertise sobre o assunto objeto do processo de governança e sua efetiva participação na solução do problema.

Esta legitimidade faz com que tais atores, em especial as ONGs, sejam capazes de gerar alguma influência nos processos de criação e implementação de normas internacionais.

Diante do exposto, reconhece-se que a atuação e o reconhecimento da legitimidade de determinados atores não estatais pode ser instrumento de grande valia no processo de governança ambiental, dados os bons resultados oriundos desta cooperação.

## REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. 17 ed., São Paulo: Saraiva, 2009.
- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Curso de Direito Internacional Público. 3 ed., São Paulo: Atlas, 2012.
- ARTS, Bas. The Impact of Environmental NGOs on International Conventions. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Ed). Non-State actor in international relations. Burlington: Ashgate, 2001.
- BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. International Environmental Law. Oxford: Hart Publishing, 2011.
- BODANSKY, Daniel. The legitimacy of International Governance: a coming challenge for International Environmental Law?. The American Journal of Environmental Law, v. 93, n. 3, jul. 99.
- BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; LAGE, Délber Andrade. A crescente influência das organizações não-governamentais: chances e riscos. Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, Belo Horizonte, v. 16, 2008. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/REVISTAMILTONCAMPOS/volumes/volume%2016.pdf#page=197>>. Acesso em: 19 jul. 2011.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.
- HARDT e NEGRI apud MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- HIRST e THOMPSON apud MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- KALDOR apud MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. Guide to International Environmental Law. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- MATIAS, Eduardo Felipe P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- NOORTMANN, Math. Non-State Actors in International Law. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Ed). Non-State actor in international relations. Burlington: Ashgate, 2001.
- SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.





## O TRIBUTO VERDE COMO ESTRÁTEGIA DE GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE NO ÂMBITO MUNICIPAL: ISS COMO MECANISMO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

JOSIENI PEREIRA DE BARROS<sup>1</sup>

**Resumo:** A atividade econômica liga-se intrinsecamente ao meio ambiente, vez que a exploração de recursos naturais para satisfação das necessidades humanas e para o desenvolvimento estatal causa impacto no meio ambiente (natural, cultural, artificial, do trabalho). Nesse sentido, a adoção de políticas estratégicas à atender as necessidades de uma determinada realidade social e ambiental, constitui um importante mecanismo de gestão da sustentabilidade. O direito tributário ambiental vem se mostrando uma possibilidade inovadora na atuação estatal, especialmente por compreender em sua estrutura operacional a perspectiva da proteção ao meio ambiente como fator condicionante da incidência tributária. O Estado pode atuar como interventor na conduta humana, especialmente naquelas que interferem no meio ambiente, com suporte na extrafiscalidade, através de incentivos fiscais ou adicionais inseridos na lei tributária de maneira isonômica. A utilização extrafiscal dos tributos, criando-se os chamados ecotributos, aliada à observância dos ditames constitucionais limitadores do poder de tributar é o grande desafio da política tributária ambiental, particularmente no âmbito municipal, relativamente ao ISS (Imposto Sobre Serviços), que tem como fato tributável atividade econômica impactante no meio ambiente em seus diversos sentidos. A instituição do ISS verde, especialmente nas cidades, com a diferenciação de alíquotas ou concessão de incentivos fiscais, mostrar-se-ia um mecanismo viável para gestão da sustentabilidade.

<sup>1</sup> Mestre em direito pela Universidade Católica de Santos - área de concentração em direito internacional. Professora da graduação de direito constitucional e prática jurídica tributária (UNISANTOS) e de direito constitucional, financeiro e tributário (UNAERP). Professora em cursos preparatórios para concursos públicos (Éxito-Proordem; Andreucci). Advogada.

**Palavras-Chaves:** Tributação ambiental; Gestão Sustentável; Desenvolvimento sustentável; ISS.

**Abstract:** Economic activity is intrinsically linked to the environment, as the exploitation of natural resources to meet human needs and state development, impacts on the environment (natural, cultural, artificial, and labor). In this sense, the adoption of strategic policies to meet the needs of a particular social and environmental reality, is an important mechanism to management sustainability. Tax Law has proved to be an innovative opportunity regarding state action, especially in understanding its perspective on operational structure of environmental protection as a determinant of tax incidence. The state can intervene in human behavior, especially those that affect the environment, with support of extrafiscality, fiscal and additional incentives added to tax law in an isonomic way. The extra fiscal use of taxes, that create the so-called ecotributes, in addition to the observance of constitutional provisions limiting the power to taxate is the great challenge of environmental tax policy, particularly at the municipal level, relative to the ISS (Service Tax), whose taxable fact is an economic activity that impacts on the environment in its various senses. The application of green ISS, especially in cities, with tax rates differentiation or tax incentives, may be a viable mechanism for sustainability management.

**Keywords:** environmental taxation, sustainable management, sustainable development, service taxation.

## INTRODUÇÃO

Os mecanismos estatais de preservação ambiental, há muito não se encerram na proteção única da natureza e seus recursos; refletem cada vez mais a preocupação em garantir um efetivo desenvolvimento econômico através da gestão sustentável dos recursos naturais explorados por toda sociedade.

Nesse contexto, cabe ao Estado a adoção de políticas que possibilitem o desenvolvimento sustentável, dentre elas a utilização de medidas fiscais que delimitem a ação humana, visando a proteção do meio ambiente natural, cultural, do trabalho ou urbano.

Sob tal panorama, o presente trabalho, produzido no âmbito do Grupo de Pesquisas em Energia e Meio Ambiente da Pós Graduação *strictu sensu* da Universidade Católica de Santos, se propõe ao estudo do tributo como instrumento de fomento ou desestímulo de condutas impactantes ao meio ambiente – os chamados tributos verdes.

Abordar-se-á o papel estatal como interventor na conduta humana, bem como se analisará a relação existente entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, discorrendo sobre tributação ambiental, tratando

acerca de sua função fiscal e extrafiscal na busca do direito difuso constitucionalmente previsto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Após, elege-se o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS-QN) para avaliar a possibilidade e existência da aplicação deste tributo de forma ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, primeiramente analisando como o sistema constitucional tributário delimitou sua incidência, para depois verificar se efetivamente é possível o ISS ambiental.

Dessa forma, através do emprego da metodologia sistêmica na análise da legislação constitucional e infra sobre a temática, bem como do método hermenêutico que possibilitará capturar o espírito constitucional para atuação estatal na ordem econômica com propósito à garantir o meio ambiente equilibrado, objetiva-se verificar a aplicação do direito tributário ambiental especificamente no que trata a tributação municipal, com enfoque ao Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza, bem como constatar a possibilidade alguma ação executivo-legislativa em projetos neste sentido, como forma de gestão da sustentabilidade.

## **1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

A atividade econômica, por sua natureza, atrelada à exploração e utilização dos recursos naturais, é necessária para a sobrevivência e satisfação das necessidades humanas.

Essa atividade, indispensável para o aumento do produto interno bruto e conseqüente desenvolvimento de um Estado, interfere diretamente na questão ambiental. Não só o meio ambiente natural, assim considerado fauna, flora, solo, água, mas, mas também aquele que garante a vida digna e bem estar ao homem, como meio ambiente artificial (construções e equipamentos necessários ao uso público), meio ambiente cultural (patrimônio histórico, artístico, paisagístico, etc.) e meio ambiente do trabalho, no que concerne a sadia qualidade de vida do ser humano em seu ambiente laboral. (FIORILLO, 2006)

Por tal interferência ser tamanha, faz-se necessário obter o equilíbrio entre a medida do desenvolvimento econômico e a gestão de tais recursos de forma sustentável.

O conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ tem sido o como ponto chave para que se consiga o desenvolvimento (especialmente econômico) assegurando a preservação do meio ambiente. Indispensável, assim, delimitar o que vem a ser o ‘desenvolvimento sustentável’, termo que tanto se usa para justificar certas medidas político-econômicas por parte do Estado.

Segundo o relatório BRUNDTLAND (NOSSO FUTURO COMUM, 1987), temos elementos que caracterizam e delimitam a noção de desenvolvimento sustentável, qual seja, no cenário das necessidades humanas e do crescimento populacional, a base de recursos naturais deve ser considerada sob a ótica da sua exaustão e poluição e para isso há que se ter uma inovação das bases tecnológicas, no sentido de se tornar cada vez mais limpa, eficiente e segura, garantindo-se que esta relação economia-ecologia consiga perseverar para as gerações futuras.

É para atender aos anseios ditados pelo desenvolvimento sustentável que o Estado deverá harmonizar o desenvolvimento de sua política econômica com o incremento da sua política ambiental, posto que uma efetiva proteção do meio ambiente seja capaz de propiciar uma verdadeira eficiência econômica para o Estado brasileiro. O intuito é evitar que os diversos custos com o passivo ambiental retornem para o país, considerando que na hipótese da ocorrência de prejuízos ambientais seriam necessários vultosos investimentos para corrigir as distorções ocasionadas ao meio ambiente. (GRANZIERA, 2011).

De um lado temos o Estado dotado de soberania na exploração de seus recursos naturais e de outro seu dever de não causar dano a este meio ambiente em nome do bem comum.

Com a Declaração de Estocolmo (1972), verifica-se que os Estados, apesar de terem soberania na apropriação de seus recursos naturais, devem observar e minimizar os impactos ambientais que esta apropriação ocasionaria. E é assim que através das políticas públicas, econômicas e tributárias, se espera a atuação estatal; implementando mecanismos na proteção do meio ambiente.

## **2. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: UMA POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL**

Não há como ignorar o fato de que, atualmente, o meio ambiente e sua proteção envolve inúmeras outras disciplinas e ciências tornando o ramo do direito ambiental uma ciência multidisciplinar e caracterizada pela transversalidade (PADILHA, 2010), ou seja, capaz de atingir as demais áreas do Direito.

A necessidade da interação humana com meio ambiente é de tal forma que ultrapassa as fronteiras entre os mais variados campos estudados pela ciência.

Assim, a biologia, a química, a física, a medicina, a engenharia e, obviamente, o direito, estão interligados pela mesma dependência do meio am-

biente e de seus recursos naturais. Existe, portanto, em diversos aspectos, a preocupação ambiental de forma coletiva.

Igualmente, dentro da ciência do direito, com inúmeras ramificações e áreas de concentração, no que toca ao direito tributário, a preocupação com o meio ambiente vai além do simples vínculo supramencionado existente entre homem e natureza. O direito tributário, com relação à proteção do meio ambiente, se expressa como forma de intervenção estatal em prol de uma coletividade, aproveitando-se, para tanto, a compulsoriedade existente na exigência tributária para se obter um controle de impacto ambiental.

Para Heleno Taveira TÔRRES (2006), o Direito Tributário Ambiental pode ser entendido como ramo do direito onde se tem uma interface dos dois macro ramos citados:

É ramo da ciência do direito tributário que tem por objeto o estudo das normas jurídicas tributárias, elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais.

Assim, os instrumentos de tributação – seja pelo fato gerador, pelas hipóteses de incidência ou, na maioria das vezes, pela destinação de suas receitas arrecadadas – podem ser direcionados às políticas de desenvolvimento sustentável.

Verifica-se que no intuito de se adequar duas preocupações comuns na Constituição – a arrecadação pela tributação e a proteção ao meio ambiente – é que se vislumbra no direito tributário ambiental uma possibilidade para a intervenção Estatal na vida humana em que, simultaneamente, sejam capazes de gerar recursos à máquina pública e estimular ou desestimular condutas ambientalmente desejáveis.

Para tanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, a preocupação ambiental se tornou evidente e concreta no ordenamento jurídico e a previsão de tributação ambiental evidencia-se, principalmente, pelo mecanismo da extrafiscalidade, conforme estudaremos no presente trabalho.

## **2.1 EXTRAFISCALIDADE COMO FORMA DE DESESTIMULAR OU ESTIMULAR CONDUTAS AMBIENTAIS**

A tributação é instrumento pertencente ao Poder Público para a viabilização da garantia de execução das atividades econômicas necessárias à segurança, saúde, educação e à manutenção de um determinado grupo social.

Das inúmeras espécies tributárias existentes no ordenamento jurídico, grande parte tem destinação não específica, também denominados tributos

não vinculados (COSTA, 2009). O caráter fiscal dos tributos gera, por sua vez, segurança estatal para manter-se rico e aplicar seu tesouro naquilo que julgar mais conveniente ao bem comum, o que, de certa forma, traz um caráter meramente arrecadatário ao tributo, tornando-se incerta a destinação de suas receitas.

Para tanto, a extrafiscalidade ocorre de modo contrário ao comum supramencionado, tendo em vista que esse fenômeno tem em si a característica de transformar seus tributos em instrumentos reguladores de mercado. Em outras palavras, a extrafiscalidade transmite uma destinação certa e determinada às receitas tributárias sob pelas quais ela recai.

Como se sabe, o tributo tem como principal função arrecadar aos cofres públicos recursos financeiros necessários ao exercício das atividades do Estado, caracterizada pela função fiscal. Não nos ateremos à função parafiscal, por não ser o centro necessário à abordagem do trabalho.

Entretanto, além do meio de geração de receitas, com o advento do Estado Intervencionista emerge uma função de regulação das atividades particulares, ou seja, com o intuito de intervir na economia privada, o tributo é utilizado pelo Estado como mecanismo de efeitos econômicos, ora estimulando algumas atividades, ora desestimulando outras, como o consumo de certos produtos.

De forma indireta, no intuito de estimular ou desestimular certas atividades ou condutas, pode a incidência tributária ser onerada ou desonerada, em determinado segmento econômico. Tem-se aqui a extrafiscalidade.

Para MEIRELLES (2007), a extrafiscalidade “são as aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrativa, ou parte expressiva de seus membros”.

Nesse sentido, pode-se dizer que a extrafiscalidade se traduz numa forma de concessão de determinados privilégios em troca de obrigações pré-determinadas para o fim de proporcionar um bem coletivo.

A extrafiscalidade aproxima-se da noção de poder de polícia ou de polícia administrativa, conceituada como a atividade estatal consistente em limitar o exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo, e que repousa no princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o individual, visando impedir a adoção de condutas individuais contrastantes com o interesse público. Assim, tanto a polícia administrativa, quanto a extrafiscalidade, por meio de instrumentos distintos, definidos em lei, buscam moldar as condutas particulares, para que se afinem aos objetivos de interesse público. (COSTA, 2009)

A extrafiscalidade tributária se expressa como forma de incentivo a determinadas atitudes que geram resultados denominados sustentáveis e é identificada por DERZI quando afirma que “a doutrina e a jurisprudência tem reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da concessão de benefícios e incentivos fiscais”(2003).

Uma das principais formas pela qual a extrafiscalidade tributária se mostra é através do incentivo fiscal às atividades voltadas para a proteção do meio ambiente. Assim, aquele que gera determinada atividade econômica lucrativa e, ao mesmo tempo, minimiza o impacto ambiental dessa atividade obtém vantagem para si e para toda sociedade.

Por fim, cabe dizer que, muito embora o Estado valorize os interesses econômicos e produtivos do país, diante da atual situação degradante do meio ambiente, a Constituição Federal passou a valorizar a utilização de tributos como meio minimizadores de desequilíbrio ecológico.

## **2.2 TRIBUTO VERDE COMO ESTRATÉGIA POLITICA NA GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE**

Identificada a possibilidade da tributação ambiental como mecanismo indutor de condutas ambientalmente desejáveis, objetivando a prevenção danos ambientais ou a internalização dos custos ambientais da atividade econômica, passaremos à análise de como a implantação dos chamados tributos verdes ou ecotributos se dá no âmbito do exercício das competências das unidades federativas.

Inicialmente, a Constituição Brasileira discrimina a competência tributária, conferindo aos entes federativos – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – o poder de instituir e arrecadar os tributos incidentes sobre os fatos econômicos que a própria Constituição delimita.

“O estudo do sistema tributário brasileiro revela que o constituinte optou por conferir a cada uma das pessoas jurídicas de direito público um campo próprio para instituir seus tributos.”(SCHOUERI, 2011)

Tal implementação acontece, inicialmente, pelas políticas adotadas pelo Poder Legislativo, no momento em que tipifica e permeia a incidência tributária, pautado no princípio da estrita legalidade tributária (art.150, I, CF/88). Em regra, a tarefa de definir os valores que incidirão sobre a atividade tributária (alíquotas), bem como se haverá a concessão de incentivos fiscais, cabe ao ente legislante.

Contudo, a iniciativa para tais propostas das leis tributárias podem partir do executivo, que optará por um modelo de tributação que atenda aos interesses político-econômicos adotados pelo respectivo governo.

Verifica-se, pois, no direito brasileiro, que os entes federativos não tem mera autonomia orçamentária (recursos próprios), mas também competência para instituir, por leis próprias, seus tributos, atuando dentro dos limites importos pelo campo constitucional (SCHOUERI, 2011).

Nesse contexto, há que se levar em conta, ainda, a exigência constitucional de que o desenvolvimento econômico e a mão do Estado sobre a atividade econômica devem estar pautados na manutenção de um meio ambiente equilibrado e protegido.

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: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Assim, a cada ente federativo, no exercício das suas competências tributárias definidas constitucionalmente e respeitando as limitações ao poder de tributar impostas pela própria Constituição, caberá definir os mecanismos tributários que melhor se adequam a sua realidade sócio-ambiental para garantir o desenvolvimento sustentável.

Pautando a legislação tributária além do mero modelo arrecadatório na instituição de tributos e os tornando 'ecotributos' ou tributos verdes, eficientes à sua realidade e necessidade, teriam as pessoas jurídicas de direito público um importante instrumento político-jurídico na gestão da sustentabilidade.

### 3. O ISS ASPECTOS DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

O Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza, denominado ISS, no atual modelo tributário constitucional, tem previsão como imposto de competência Municipal e do Distrito Federal, conforme determina o artigo 156, III, CF/88.

Tem sua norma geral na lei complementar nacional n.116/03, limitadora do exercício da competência tributária municipal, em consonância ao dispositivo constitucional do art. 146, III, CF/88.

Ainda, no plano normativo, também se submete, em parte, ao Decreto-Lei n. 406/68, recepcionado pela Lei Fundamental com força de lei complementar, tendo sido revogado parcialmente pela LC116/03.

“Outro aspecto relevante é o traduzido na preocupação constitucional com a uniformidade da disciplina do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza

- ISSQN. Com efeito, considerando-se a existência de mais de 5.500 Municípios no país, a Lei maior, a par de dedicar diversas normas a respeito, cuidou de atribuir à lei complementar o regramento de alguns aspectos dessa imposição fiscal, restringindo, assim, a liberdade do legislador municipal.” (COSTA, 2009).

Nesse panorama, caberá à lei municipal, disciplinar, dentro dos limites pré-definidos, como se dará a incidência do imposto nos serviços que abarca, pautado no princípio territorialidade.

### 3.1 HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

O ISS tem como hipótese de incidência a prestação de serviço, por empresa ou profissional autônomo, que não se enquadre nos serviços da competência estadual do ICMS (art.155, II, CF) e que conste da lista anexa à LC 116/03. A lei em comento traz rol que enumera cerca de 230 serviços, divididos em 40 itens.

Para que uma determinada atividade econômica se subsuma ao fato gerador do ISS é necessário que, concomitantemente, se vislumbre em tal atividade ser efetivamente uma prestação de serviços; que tal serviço não se enquadre nos serviços tributáveis pelo ICMS (art.155, II, CF/88); que esteja a prestação discriminada na lista anexa à LC 116/03 e que, pelo exercício das competências tributárias na federação brasileira, esteja prevista a incidência sobre este serviço na lei municipal.

Quanto ao conceito de prestação de serviço como atividade econômica a que se imputaria o ISS, extrai-se do direito civil (art. 593-594, CC) como aquele que se constitua em uma obrigação de fazer (COSTA, 2009). O direito tributário, segundo disposição do próprio CTN (art.109 e 110), pode tomar para si a definição e o conteúdo dos institutos de direito privado, para definir-lhes efeito tributário, sem contudo alterá-los.

### 3.2 POSSIBILIDADE DE ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS

Em análise às normas que servem de limite para a incidência do ISS, verifica-se que o ISS pode ter alíquotas fixas - quando utilizado um único valor a recolhido periodicamente pelo contribuinte, no caso deste ser profissional liberal que exerça serviço em caráter pessoal (art.9o do Dec.-Lei 406/68) - ou proporcionais, verificada na maior parte da prestação dos serviços tributáveis por este imposto.

No caso das alíquotas proporcionais, caberá à lei municipal definir o seu percentual, que incidirá sobre a base de cálculo valor do serviço presta-

do; deve, contudo, o legislador local, ater-se aos limites constitucionais e geral, dos seguintes comandos normativos:

LC 116/03, art. 8o . As alíquotas máximas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza são as seguintes:

I - (Vetado)

II - demais serviços, 5% (cinco por cento)

ADCT, art. 88. Enquanto lei complementar não disciplinar o disposto nos incisos I e III do § 3º do art. 156 da Constituição Federal, o imposto a que se refere o inciso III do caput do mesmo artigo:

I - terá alíquota mínima de dois por cento, exceto para os serviços a que se referem os itens 32, 33 e 34 da Lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968. (incluído pela EC n. 37/2002)

Interpretando sistematicamente os documentos jurídicos que delimitam a fixação das alíquotas pela lei municipal, é possível abstrair a ideia de que cabe ao legislador municipal definir, baseado em critérios político-econômicos e respeitados os limites constitucionais de segurança jurídica do contribuinte, as variáveis das alíquotas, entre 2% e 5%.

Nesse sentido, um dos critérios que poderiam ser utilizados pelo legislador municipal para a definição diferenciada dessas alíquotas, é a prestação de serviços que causem menos impacto ambiental ou quando prestados sob a ótica da sustentabilidade, onde se faria a redução das alíquotas do ISS.

Como ilustração, caso a atividade econômica da construção civil - serviço que se sujeita a incidência do ISS e que gera um grande impacto no meio ambiente natural (na utilização dos recursos naturais como material para implementação da obra e nos dejetos descartados), artificial (por conta da feição e planejamento das cidades e da mobilidade urbana) ou do trabalho (pelo risco causado aos trabalhadores que exercem tal atividade laboral) - pudesse ser tributada de forma diferenciada de acordo, por exemplo, com o tipo de material utilizado (biodegradável ou reciclado) ou pela forma sustentável de se tratar os descartes e dejetos dessa atividade ou pelo emprego de alguma outra forma sustentável que gerasse um menor impacto ambiental, conseguiríamos o emprego do ISS verde.

## CONCLUSÃO

1. Inegável é a interferência da atividade econômica no meio ambiente, vez que a exploração de recursos naturais para satisfação das necessidades humanas e para o desenvolvimento es-

tatal causa impacto no meio ambiente (natural, cultural, artificial, do trabalho).

2. É interesse e dever do Estado coadunar os interesses da política econômica à manutenção do meio ambiente equilibrado, pautado no desenvolvimento sustentável. Para isso, a adoção de políticas estratégicas à atender as necessidades de uma determinada realidade social e ambiental, constitui um importante mecanismo de gestão da sustentabilidade.

3. O direito tributário ambiental vem se mostrando uma possibilidade inovadora na atuação estatal, especialmente por compreender em sua estrutura operacional a perspectiva da proteção ao meio ambiente como fator condicionante da incidência tributária.

4. Considerando que o meio ambiente tem uma ligação intrínseca com a atividade econômica, vez que o exercício desta impacta os elementos essenciais da natureza, úteis ao homem no processo de desenvolvimento da civilização, sobrevivência e conforto da sociedade em geral, o direito tributário ambiental assume o papel instrumental na proteção do meio ambiente em suas mais diversas dimensões (natureza, cultura, trabalho, cidade).

5. A mera finalidade arrecadatória do tributo pode ser suplantada para que o Estado atue como interventor na conduta humana, especialmente naquelas que interferem no meio ambiente, respeitadas as premissas do sistema Constitucional que viabiliza e dá suporte a atividade estatal no âmbito tributário-econômico-ambiental.

6. O suporte jurídico para essa mudança de paradigma na atuação estatal relativa à tributação é a extrafiscalidade que serve de supedâneo para a indução de condutas ou desestímulo de práticas impactantes ao meio ambiente, através de incentivos fiscais ou adicionais inseridos na lei tributária de maneira isonômica.

7. Em contrapartida, verifica-se no mesmo texto constitucional a preocupação em se delinear de forma específica a atuação estatal no campo da tributação, com a criação de um sistema constitucional tributário, no intuito de limitar o exercício das competências tributárias pelos entes federativos de forma técnica, protegendo o indivíduo dos excessos estatais e garantindo-lhe segurança jurídica. Para isso, o direito Constitucional

determina as espécies tributárias; fixa competências; impõe a observância de princípios tributários e estipula imunidades.

8. A utilização extrafiscal dos tributos, criando-se os chamados ecotributos, aliada à observância dos ditames constitucionais limitadores do poder de tributar é o grande desafio da política tributária ambiental.

9. Verifica-se, no âmbito municipal, a competência para instituir o ISS (Imposto Sobre Serviços), que tem como fato tributável a prestação de serviços de qualquer natureza, atividade econômica muito impactante no meio ambiente em seus diversos sentidos (natural, artificial...)

10. Apesar das limitações constitucionais e da delimitação legal da norma geral no ISS (LC n.116/03), entendemos ser viável à lei municipal a instituição do ISS verde, como um dos mecanismos para gestão da sustentabilidade, especialmente nas cidades, com a diferenciação de alíquotas ou concessão de incentivos fiscais quando a prestação do serviço tributável preenchesse certos requisitos constatadores do menor impacto ambiental atividade econômica exercida.

## REFERÊNCIAS

- COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional. 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Saraiva, 2009.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2007.
- NOSSO FUTURO COMUM, Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2011.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - Declaração de Estocolmo. Disponível a partir do site <[www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc)>, acessado em 7 de julho de 2014.
- PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2011.
- TORRES, Heleno Taveira (org). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.





## A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

PAULA GALBIATTI SILVEIRA<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo geral analisar o princípio da cooperação em matéria ambiental, seus desafios e perspectivas, estudando como ocorreu a internacionalização do direito ambiental, para compreender o papel da cooperação no direito ambiental internacional, bem como sua importância para a governança ambiental global, mormente em um contexto de mudanças climáticas. Parte-se da compreensão de que é necessário um constante diálogo e interação entre os diversos atores da sociedade internacional para que seja possível alcançar níveis satisfatórios de proteção do meio ambiente. Para tanto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental em autores nacionais e estrangeiros, bem como declarações internacionais sobre o meio ambiente. Conclui-se que o princípio da cooperação é fundamental para a proteção do meio ambiente, mormente o agravamento da crise ambiental, dos novos problemas advindos com o uso da tecnologia e da necessidade de mitigação quanto às mudanças climáticas, necessário em um contexto de governança ambiental global.

**Palavras-chave:** direito ambiental internacional; princípio da cooperação; governança ambiental global; mudanças climáticas.

**Abstract:** The present article aims to analyze the principle of cooperation related to environmental issues, its challenges and perspectives, by studying the internationalization of the environmental law to understand the role of cooperation in international environmental law, as well as its importance to global environmental governance, in the climate change context. The study is based on the understanding that the dialogue and the interaction between the actors of the international society is necessary to be able to achieve satisfactory levels of environmental protection. It was used national and foreign literature and documents, such as international declarations of the

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina. Membro do grupo de pesquisas GPDA e Jus-Clima. Bolsista CAPES/CNPQ.

right to the environment. It is concluded that the principle of cooperation is fundamental for the protection of the environment, especially because of the environmental crisis, the new problems based on the use of technology and the need for mitigation and climate change, necessary in a context of global environmental governance.

**Keywords:** international environmental law; principle of cooperation; global environmental governance; climate change.

## 1 INTRODUÇÃO

Os problemas decorrentes da degradação ambiental são motivos de preocupação pela sociedade e pelos Estados, em vista do caráter global e transfronteiriço do dano ambiental. A crença na ciência e na tecnologia fez com que o ser humano submetesse a si e ao planeta a inúmeros riscos desconhecidos, bem como a consequências já irremediáveis, decorrentes das mudanças climáticas.

Nesse contexto, para tentar mitigar os efeitos da degradação ambiental e para atingir um nível mínimo de preservação, com o fim não somente de manter a vida e o bem estar humanos, mas também do meio ambiente em si considerado, o estudo do princípio da cooperação para a governança ambiental se faz necessário, vez que o diálogo e a interação entre os diversos atores de proteção são meios possíveis para que se atinja este objetivo.

Assim, o presente artigo tem por fim analisar o princípio da cooperação em matéria ambiental, estudando como ocorreu a internacionalização do direito ambiental, para compreender o papel da cooperação no direito internacional ambiental, bem como sua importância para a governança ambiental global.

Primeiramente foi feito um relatório sucinto a respeito da percepção internacional acerca dos problemas ambientais, trazendo o meio ambiente para a pauta das discussões internacionais.

Em um segundo momento, abordou-se a governança ambiental global e seus desafios para a proteção do meio ambiente para, posteriormente, trazer as principais características do princípio da cooperação para o direito ambiental internacional e sua importância para a governança.

## 2 A PERCEPÇÃO INTERNACIONAL DOS PROBLEMAS AMBIENTAIS

As alterações no clima, a perda da biodiversidade, a crise do petróleo, bem como as inúmeras catástrofes que ocorreram durante o século XX trouxeram uma preocupação crescente pela sociedade e pelo Estado não somen-

te com a sobrevivência do planeta e da espécie humana, como também dos recursos naturais e da natureza em si.

A crise ambiental tem sua origem com a modernidade, que representa uma pretensão ilimitada de dominação da natureza pelo homem. Os efeitos da ação humana sobre o meio ambiente e a necessidade social de responder a esta crise geram uma preocupação considerada um dos aspectos mais significativos da sociedade moderna, construída a partir da imagem do sujeito racional e autônomo, cuja atividade de domínio e exploração sobre o mundo objetivo se dá a partir dos usos das tecnologias em busca de um progresso permanente. (MANZANO, 2011, p.175)

É inquestionável o papel que o direito ambiental internacional representa na evolução e aprimoramento das normas de proteção do meio ambiente. Embora o direito internacional não possua mecanismos coercitivos e tenha seus limites na soberania dos Estados, a constante interação e diálogo entre ambas as dimensões é um passo importante na árdua tarefa de proteção do meio ambiente frente a crises planetárias e ao avanço do desenvolvimento econômico sem considerar a escassez dos recursos naturais e os direitos das gerações futuras. Por conseguinte, a internacionalização do direito ambiental representou um passo imprescindível para a proteção do meio ambiente.

Explica OLIVEIRA (2007, p. 103) que um ramo do Direito se internacionaliza a partir da criação de normatividade própria com alcance global, tal como aconteceu com a proteção internacional do meio ambiente. O direito ambiental, portanto, “foi internacionalizado pela percepção de que os danos e conflitos ambientais rompem com o conceito tradicional de soberania e responsabilidade, para um estágio de cooperação regional e global”.

A internacionalização das questões ambientais ocorreu, portanto, quando os Estados, a partir dos anos 1960, passaram a levar seus problemas internos para as discussões internacionais, tendo como fatores a necessidade de cooperação internacional como imprescindível para a preservação ambiental, em virtude da evidência de que a prevenção de grandes tragédias ambientais só seria possível se houvesse coordenação, em nível internacional, dos esforços e das políticas ambientalistas, adotados nos ordenamentos jurídicos internos. (SOARES, 2003a, p. 40)

Assim, após a percepção pela sociedade internacional de que os problemas ambientais, para que possa haver um mínimo de proteção, necessitam de uma regulação participativa e cooperativa dos Estados, houve uma rápida evolução e normatização a partir da década de 70, principalmente com a Convenção de Estocolmo em 1972, seguida pela ECO-92, no Rio de

Janeiro (OLIVEIRA, 2007, p. 104), as quais reafirmam o Direito Ambiental Internacional.

Após a Primeira Guerra Mundial, houve um incremento da diplomacia multilateral, especialmente com a inclusão das organizações internacionais, que representaram uma intensa participação na discussão da proteção ambiental por negociações e adoção de tratados multilaterais, muitos dos quais versavam sobre temas que já eram regulados internamente pelos Estados. Foi no período entre guerras, entretanto, que houve o fato marcante da história do direito ambiental internacional como a primeira manifestação pública e solene da existência de suas normas no caso *Trail Smelter*<sup>2</sup>, o qual demonstra como o direito ambiental era tratado, ou seja, para resolver problemas quanto a um conflito de soberanias. (OLIVEIRA, 2007, p. 108-109)

Já no pós-segunda guerra, instaurou-se um sistema jurídico que passou a pregar a cooperação internacional e a segurança coletiva para melhorar a convivência na Terra, o que foi intensificado a partir da criação da Organização das Nações Unidas em 1945 (OLIVEIRA, 2007, p. 112), tendo a Segunda Guerra Mundial freado o otimismo tecnológico antes existente, a partir da utilização da tecnologia e da racionalização dos métodos de produção não para geração de bem estar e para satisfação das necessidades humanas, mas para destruição de vidas. Dessa forma, ante o potencial destrutivo que o desenvolvimento tecnológico coloca nas mãos dos seres humanos, há uma mudança da confiança no progresso tecnocientífico, iniciando um controle político e jurídico pelos Estados. (MANZANO, 2011, p.127-132)

Nesse contexto, o cenário existente antes de Estocolmo foi marcado por medidas paliativas tomadas diante de acidentes graves como as convenções sobre poluição marinha, que se seguiu aos desastres por derramamento de óleo. Já após a Conferência de 1972, a preocupação central dos Estados passou a ser a as medidas preventivas contra poluição e visando a preservação da fauna e flora, fazendo com que o conteúdo de regras proibitivas existentes no direito internacional do meio ambiente começasse a coexistir com as regras de cooperação internacional entre os Estados com o fim de preservação do meio ambiente (SOARES, 2003a, p. 36-37)

---

<sup>2</sup> O caso *Trail Smelter* ocorreu entre Estados Unidos e Canadá, a partir da reclamação do primeiro de que a empresa *Consolidated Mining And Smelting Company of Canada*, localizada na Columbia Britânica, era acusada de poluir áreas do território estadunidense no estado de Washington. Para resolver o caso, as partes sujeitaram-se à arbitragem e celebraram uma convenção. Foi a primeira manifestação internacional sobre problemas ambientais, lidando com a poluição transfronteiriça e reparação de danos, relativizando a noção até então existente de soberania dos Estados de que poderiam fazer o que bem entendessem dentro de seu território. (UNITED NATIONS. *Trail Smelter Case*. Disponível em: [http://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_III/1905-1982.pdf](http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf). Acesso em 19 mai. 2014).

Assim, a Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, 1972) é considerada a primeira grande reunião organizada pelas Nações Unidas a concentrar-se sobre questões de meio ambiente.

A Conferência de Estocolmo trouxe diversas conquistas, tais como a entrada em definitivo do tema ambiental e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA; a criação de órgãos nacionais dedicados à questão ambiental em inúmeros países; bem como o fortalecimento das organizações não-governamentais e a maior participação da sociedade civil nas problemática ambiental. (LAGO, 2006, p. 48). Para VIELGA (2013, p. 46) a criação do PNUMA foi a mais importante decisão tomada pelas Nações Unidas na Conferência, a qual influenciou sobremaneira a governança global em matéria ambiental.

Vinte anos depois, a Conferência do Rio (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento) em 1992, foi considerada o maior evento organizado pelas Nações Unidas até aquele momento, em um contexto de promoção do desenvolvimento sustentável. Assim, como a preocupação mundial estava relacionada às mudanças climáticas e à perda da biodiversidade, a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Agenda 21 são textos importantes aprovados na Conferência.

### 3 CONSIDERAÇÕES E DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

A governança ambiental global refere-se a um conjunto de mecanismos e organizações por meio dos quais os atores políticos internacionais influenciam as ações tomadas em questões ambientais, dependendo da cooperação de múltiplos atores, ou seja, com o objetivo comum de preservar o meio ambiente e o planeta para as presentes e futuras gerações. Reconhece-se, assim, a existência de vários níveis de atuação e de atores, sendo a busca pela cooperação e colaboração inerente a este conceito, tendo em vista a natureza do dano ao meio ambiente: global e transfronteiriço.

Assim, “a governança ambiental diz respeito à participação de todos e de cada um nas decisões que envolvem o meio ambiente, por intermédio de organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta” (IVANOVA; ESTY, 2005, p. 7<sup>3</sup>), o que não significa governo local, tampouco apenas ações de governos,

---

<sup>3</sup> Em nota à edição brasileira

mas também ONGs, empresários e comunidades empenhados para uma governança ambiental global (SPETH, 2005, p. 19).

Para VEIGA (2013, p. 13-14) a expressão “governança global” teve início no final da década de 1980, quando começou a se legitimar entre cientistas sociais e tomadores de decisão, com o objetivo de nomear atividades geradoras de instituições garantidoras de que um mundo formado por Estados-nação tenha um governo não central, com a contribuição da sociedade civil, de governos nacionais e organizações internacionais. A governança global se desenvolveu desde a Liga das Nações, passando posteriormente para a Organização das Nações Unidas, a fim de reunir todas as nações em um único organismo, tendo a governança global do desenvolvimento nascido somente após a Segunda Guerra Mundial.

Conforme visto anteriormente, após este período houve a conscientização a respeito das consequências causadas pela tecnologia e pelo desenvolvimento econômico desenfreado, mediante a percepção das questões ambientais.

A governança ambiental global tem início, assim, em meio ao surgimento das questões ambientais também globais, sintetizadas nas preocupações com a perda de terras para a agricultura, a destruição das florestas tropicais, a extinção em massa de espécies, o crescimento populacional rápido, a má administração e a escassez de recursos de água doce, a pesca predatória, as ameaças à saúde humana, a mudanças climáticas, a chuva ácida e a destruição da camada de ozônio. (SPETH, 2005, p. 26-27)

Em virtude da amplitude e da complexidade das questões ambientais, novas estratégias de governança são necessárias, as quais devem ter como pressupostos “a aproximação entre povos e culturas; a participação consciente e reflexiva do cidadão na gestão política, econômica e social.” (CRUZ; BODNAR, 2010, p. 332)

Tais pressupostos estão completamente relacionados ao que VEIGA (2013, p. 42/77) traz como as três questões essenciais no debate sobre a governança global do desenvolvimento, as quais são as mesmas do debate sobre a governança ambiental global, quais sejam a das desigualdades, das tendências de mudança e da sua própria arquitetura organizacional.

Nesse contexto de aproximação de culturas, participação reflexiva do cidadão, mudanças e redução global de desigualdades, entra em cena a relação Norte-Sul como um dos desafios à implementação de uma governança ambiental global, mediante a cooperação internacional e o constante diálogo e intercâmbio de informações entre os diversos atores nos diversos níveis.

As consequências para a governança ambiental global da divisão Norte-Sul resulta, para KARLSSON (2005, p. 61) em uma diminuição da visi-

bilidade das questões do Sul pela agenda da governança global, o qual fica incapacitado equitativamente, sendo necessário para modificar este quadro melhorar a geração de novos conhecimentos sobre o Sul, enfrentar as incertezas científicas com mais decisão e incorporar fontes alternativas de conhecimento, existentes no Sul.

Para superar estas e outras dificuldades para a governança ambiental global, SPETH (2005, p. 32) traz como proposta os caminhos trazidos pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável: o primeiro cenário é denominado “Frog”, por procurar primeiramente a solução de problemas econômicos, tipicamente empresarial, gerando enormes custos ambientais; o segundo cenário é o “GEOPolity”, de busca pela sustentabilidade, no qual o governo direciona o mercado para fins ambientais e sociais; o cenário final seria o “Jazz”, que corresponde a um estado de espírito, por iniciativas não escritas vindas de baixo para cima, com o apoio das ONGs.

Este estado de espírito, no qual a governança ambiental ocorre por vontade dos atores e baseados em uma ética com a natureza, impõe uma mudança de atitude, a qual deve se utilizar da cooperação para que se atinjam os objetivos propostos de proteção do meio ambiente e garantia da qualidade de vida combinada com a redução de desigualdades.

Nas lições de VEIGA (2013, p. 79)

Com quase setenta anos de governança global do desenvolvimento gravemente desconectada de preocupações com a biosfera, e quarenta anos de governança ambiental global bastante prejudicada por tal incongruência, é como se ainda não tivesse saído do papel o belo projeto de desenvolvimento sustentável consagrado na Rio-92. (...) O rumo da governança global certamente já teria deixado de ser tão temerário se os fatos tivessem um papel mais importante na formação dos julgamentos das pessoas, principalmente quando são tomadoras de decisão.

No mesmo sentido é o alerta deixado por SPETH (2005, p. 32): “Se a primeira fase da governança ambiental global ficou marcada mais pelo fracasso do que pelo sucesso, é mais do que hora de lançar uma segunda fase, que corrija erros passados e saia da conversa para a ação”.

Efetivamente, necessário ressaltar que “a governança global precisa de sólida arquitetura institucional que combine a cooperação entre governos e a implementação em âmbito doméstico de leis com abordagens inovadoras de governança em rede”, sendo que “os instrumentos do direito internacional e a cooperação entre governos precisam ser complementados com estruturas

capazes de reagir com maior rapidez e de promover o consenso entre os atores”. (STRECK, 2005, p. 158)

#### 4 O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL

Observa-se a importância que a internacionalização do direito ambiental trouxe para a proteção do meio ambiente, incluindo diversos sujeitos na discussão e trazendo um debate mais amplo e participativo, o que demonstra a importância da cooperação. O princípio da cooperação é base para as relações internacionais, não somente em matéria ambiental, mas também quanto a própria convivência pacífica da humanidade.

AMORIM (1994, p. 149) compreendia que a cooperação internacional é uma ideia fugidia, que a humanidade tem perseguido desde que os gregos iniciaram uma reflexão consistente sobre a política.

Nesse contexto, SALDANHA (2008, p. 319-322) explica que “a cooperação internacional é uma prática das relações internacionais que se estabelece em temas econômicos, sociais, tecnológicos, culturais, humanitários, entre muitos outros”, podendo se dar, ao contrário do idealismo liberal do entre guerras, “entre Estados e atores não estatais, como as organizações não-governamentais e as organizações internacionais”. Assim, “a cooperação internacional torna a ser vista como um conjunto de procedimentos e regras acordados entre os atores internacionais com o objetivo de regular algumas áreas que vislumbram uma interação internacional”.

O termo cooperação aparece, assim, a partir dos anos 60, associado muitas vezes a atos internacionais regulatórios de procedimentos e ações conjuntas dos Estados na preservação do meio ambiente marinho, combate a poluição acidental de óleo ou descarga deliberada no mar. (SOARES, 2003b, p. 496-497)

Assim sendo, nota-se que a cooperação assume um papel maior em matéria ambiental, tendo em vista que os efeitos da degradação ambiental são sentidos por todos, necessitando não somente de um Estado ou local que seja protetor, mas de todos os atores em um contexto de governança global, pois o princípio da cooperação pressupõe que haja um constante diálogo e interação entre os diversos atores internacionais para consecução de objetivos comuns, tais como a preservação do meio ambiente.

DERANI (1997, p. 140-141) considera o princípio da cooperação fundamental para o direito ambiental, embora não exclusivo, servindo como norte em especial no direito econômico e como parte da estrutura do Estado Social, orientando “a realização de outras políticas relativas ao objetivo

de bem-comum, inerente à razão constituidora deste Estado”, e também “o desenvolvimento político, por meio do qual se pretende uma maior composição das forças sociais”.

Explica DERANI (1997, p. 141-142) que o princípio da cooperação é uma expressão do princípio genérico do acordo ou *Kompromissprinzip*, que perpassa toda a ordem jurídica, inclusive a ambiental, informando uma atuação conjunta da sociedade e do Estado na escolha de prioridades e processo decisórios, ou seja, é base para ampliação da informação e participação nos processos de decisão da política ambiental. Suporta ainda o princípio “normas de incentivo à ciência e tecnologia a serviço da proteção ambiental, normas que abrem espaço para cooperação entre Estados e municípios, como também para cooperação no âmbito internacional, onde é fundamental um trabalho conjunto que supere fronteiras”.

Para SOARES (2003b, p. 491), o dever de cooperar está ligado, primeiramente, à emergência das modernas organizações internacionais e seus princípios normativos devem ser buscados nos finais do século XIX. Explica ainda que o dever de cooperar aparece também no campo da prevenção internacional da poluição das águas doces, mormente em rios e lagos compartilhados, transfronteiriços e internacionais.

Acerca do uso sustentável dos cursos d’água internacionais, BIRNIE e BOYLE (2002, p. 323) afirmam que sua gestão por meio da cooperação regional é a melhor forma de controlar a poluição, em razão das comissões envolvidas, que possuem dados e informações utilizadas para consultas, notificações e negociações, além de que facilitam a adoção e revisão de padrões comuns ambientais. Apoiam os autores a formação de comissões para melhor controle da poluição e proteção ambiental dos cursos d’água internacionais, as quais possuem ainda uma série de tratados multilaterais sobre diversas matérias relacionadas, o que implica um maior poder de negociação e coleta de informação. Entretanto, o desenvolvimento de regimes de cooperação ainda não é suficientemente compreendido ou efetivo, pois as normas de proteção na Europa e América do Norte são incompletas, por serem aplicadas apenas a certos rios e tem sido implementadas vagarosamente, enquanto os da África, embora sofisticados no conteúdo, tem pouca importância prática. (BIRNIE; BOYLE, 2002, p. 330-331)

Dentre as importantes convenções internacionais em matéria ambiental abordadas inicialmente, diversos são os dispositivos em suas declarações que tratam da cooperação. Na declaração de Estocolmo, o item 7 da proclamação e o princípio 24 tratam da cooperação<sup>4</sup>. Já a Declaração do Rio, em

<sup>4</sup> 7 - A consecução deste objetivo ambiental requererá a aceitação de responsabilidade por parte de cidadãos e comunidades, de empresas e instituições, em equitativa partilha de esforços comuns.

seu preâmbulo, aponta a necessidade de criação de níveis para cooperação entre os Estados, além de trazer obrigações de cooperar em diversos princípios, como o 27<sup>5</sup>.

Nota-se na Declaração do Rio o objetivo primordial de cooperação para preservação e conservação do meio ambiente, para o desenvolvimento sustentável e para a promoção de um sistema de comunicação científica e de intercâmbio de informações. Somente com compartilhamento de informações e seu acesso pela sociedade é que os processos de decisão ambientais terão legitimidade e permitirão um diálogo entre os diversos setores, buscando a melhor solução.

Para SANDS (2003, p. 249-250) o princípio 24 da Declaração de Estocolmo reflete uma política geral de responsabilidade internacional de cooperação para a proteção do meio ambiente, enquanto o princípio 27 da Declaração do Rio é mais sucinta na sua exposição. O princípio da cooperação e sua importância prática estão previstos em diversos documentos internacionais, tais como o preâmbulo da Convenção de Acidentes Industriais de 1992, dentre tantos outros.

Outro documento internacional importante quanto à cooperação é a Agenda 21, o terceiro documento adotado na ECO 92, fixaram os grandes princípios normativos que pretendem adotar no futuro em suas políticas, os quais, embora não vinculantes aos Estados, estes assumem um compromisso

---

Indivíduos e organizações, somando seus valores e seus atos, darão forma ao ambiente do mundo futuro. Aos governos locais e nacionais caberá o ônus maior pelas políticas e ações ambientais da mais ampla envergadura dentro de suas respectivas jurisdições. Também a cooperação internacional se torna necessária para obter os recursos que ajudarão os países em desenvolvimento no desempenho de suas atribuições. Um número crescente de problemas, devido a sua amplitude regional ou global ou ainda por afetarem campos internacionais comuns, exigirá ampla cooperação de nações e organizações internacionais visando ao interesse comum. A Conferência concita Governos e povos a se empenharem num esforço comum para preservar e melhorar o meio ambiente, em benefício de todos os povos e das gerações futuras.

Princípio 24. Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados.

<sup>5</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar, proclama que:

Princípio 27 Os Estados e os povos irão cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

de executar as prioridades da Agenda, não sendo meras intenções políticas sem efeito prático.

Os Capítulos 2 e 37 da Agenda 21 tratam da cooperação internacional e mecanismos para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento e políticas internas correlatas, bem como seu fortalecimento. Já o capítulo 34 fala da transferência de tecnologia ambientalmente saudável, cooperação e fortalecimento institucional. Interessante aspecto da Agenda é a promoção da cooperação técnica entre os países em desenvolvimento para proteção do meio ambiente e erradicação da pobreza. (AGENDA 21, p. 31)

Para que haja cooperação, é necessário, portanto, o exercício da cidadania participativa e a cogestão dos diversos Estados na preservação da qualidade ambiental, exigindo deles uma cooperação de forma intercomunitária, visando a uma gestão do patrimônio ambiental comum. Assim, a troca de informações e de outras formas de cooperação entre os Estados em face da tutela do ambiente é imprescindível. (LEITE; AYALA, 2014, p. 61)

Assume especial importância na atualidade para a cooperação internacional as mudanças climáticas, tendo VEIGA (2013, p. 77) afirmado serem “o maior e mais urgente problema da governança ambiental global”.

O Relatório do IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), de abril de 2014, demonstra que a existência de danos irreversíveis ao planeta em decorrência das mudanças climáticas é certa, bem como perda de espécies e biodiversidade, havendo ainda a acidificação dos oceanos, afetando diretamente a vida marinha e os arrecifes de corais. A preocupação é também com a segurança alimentar, com diversas perdas em plantações por todo o globo. Nesse sentido, o Relatório apresenta opções de mitigação das mudanças climáticas, como ações de intervenção humana para reduzir as fontes de gases de efeito estufa. Assim, o Relatório do IPCC traz meios para mitigação dos danos, os quais somente produzirão o mínimo de resultado se houver cooperação e ajuda mútua entre todos os Estados<sup>6</sup>.

Requer a abrangência das mudanças climáticas, conseqüentemente, ações globais coletivas, vez que traz novas e profundas divisões entre Norte e Sul, ações que implicam mudanças não somente tecnológicas, como também uma evolução ética fundada em uma nova forma de resolver os problemas globais, (FIGUERES; IVANOVA, 2005, p. 235-254) sendo a cooperação um caminho importante a ser considerado.

<sup>6</sup> Conforme Relatório: IPCC. Climate change 2014: mitigation of climate change. Disponível em: [http://report.mitigation2014.org/spm/ipcc\\_wg3\\_ar5\\_summary-for-policymakers\\_approved.pdf](http://report.mitigation2014.org/spm/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers_approved.pdf). Acesso em: 18 abr. 2014.

Os deveres de cooperação são, portanto, imprescindíveis para a sobrevivência do planeta, diante deste contexto de catástrofe evidenciado pelas mudanças climáticas, bem como pelos inúmeros riscos pelos quais se enfrenta. A cooperação, a interação e o diálogo entre os diversos atores nos diversos níveis de proteção e tomada de decisão, em um contexto de governança ambiental global, necessários para que se possa atingir os objetivos propostos de preservação do planeta e da vida em geral.

## 5 CONCLUSÃO

No presente estudo foram enfatizadas as características globais e transfronteiriças dos efeitos da degradação ambiental, fazendo com que a resposta da sociedade internacional para conter esta poluição e atingir níveis mínimos de proteção tenha que ser elaborada também de modo global e sistêmico, mediante a adição de esforços pelos Estados para a consecução deste objetivo.

O direito ambiental internacional trouxe diversos novos conceitos e quebrou com paradigmas do direito clássico, tais como a soberania e a responsabilização dos Estados pela produção de danos, vez que a cooperação se impõe quando se trata de poluição, mudanças climáticas e recursos naturais compartilhados.

Entende-se, assim, que o princípio da cooperação é fundamental para a proteção do meio ambiente, mormente o agravamento da crise ambiental, dos novos problemas advindos com o uso da tecnologia, que traz riscos ainda desconhecidos, bem como da necessidade de mitigação quanto às mudanças climáticas.

A governança ambiental global, entendida como a participação de todos nas decisões que envolvem o meio ambiente, mediante a total adesão ao projeto de manter a integridade do planeta, deve se valer dos objetivos e deveres da cooperação para que tenha sucesso na consecução do fim principal que é a preservação do planeta e da vida.

É imprescindível que a cultura e a mentalidade de todos sejam para a cooperação, a interação e o diálogo, percebendo que as decisões isoladas não trarão a resposta urgente e necessária que o meio ambiente necessita. Assim, a governança ambiental global e a cooperação são opções a serem consideradas necessárias para a preservação do meio ambiente, para que haja uma maior solidariedade e para que o homem restabeleça uma relação de união com o meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 21. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2014.

- AMORIM, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.
- BIRNIE, Patricia W.; BOYLE, Alan E. *International law & the environment*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2002.
- Carta das Nações Unidas. Disponível em: [http://unicrio.org.br/img/Carta-daONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/Carta-daONU_VersoInternet.pdf). Acesso em: 13 jul. 2014.
- CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O clima como necessidade de governança transnacional: reflexões pós-Copenhague 2009. *Sequência*, n° 60, p. 319-339, jul. 2010.
- DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO. Disponível em: [www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc). Acesso em: 13 jul. 2014.
- DECLARAÇÃO DO RIO. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- FIGUERES, Christiana; IVANOVA, Maria H. mudança climática: interesses nacionais ou um regime global? In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (org.). *Governança ambiental global: opções e oportunidades*. Trad. Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Senac São Paulo, 2005.
- IPCC. *Climate change 2014: mitigation of climate change*. Disponível em: [http://report.mitigation2014.org/spm/ipcc\\_wg3\\_ar5\\_summary-for-policy-makers\\_approved.pdf](http://report.mitigation2014.org/spm/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policy-makers_approved.pdf). Acesso em: 18 abr. 2014.
- KARLSSON, Sylvia. O divisor norte-sul do conhecimento: consequências para a governança ambiental global. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (org.). *Governança ambiental global: opções e oportunidades*. Trad. Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Senac São Paulo, 2005.
- LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: IRBr, FUNAG, 2006. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=167170](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=167170). Acesso em: 19 mar. 2014.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MANZANO, Javier Jaria i. *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.
- OLIVEIRA, Rafael Santos de. *Direito ambiental internacional: o papel da soft law em sua efetivação*. Ijuí: Unijuí, 2007.

- RAMOS, André de Carvalho. O novo direito internacional privado e o conflito de fontes na cooperação jurídica internacional. R. Fac. Dir. Uni. Univ. São Paulo. v. 108. p. 621-647. jan./dez. 2013.
- SALDANHA, Eduardo. Teoria das relações internacionais. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2008.
- SANDS, Philippe. Principles of international environmental law. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SOARES, Guido Fernando Silva. A proteção internacional do meio ambiente. Barueri, SP: Manole, 2003.
- \_\_\_\_\_. Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- SPETH, James Gustave. A agenda ambiental global: origens e perspectivas. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (org.). Governança ambiental global: opções e oportunidades. Trad. Assef Nagib Kfourri. São Paulo: Senac São Paulo, 2005.
- STRECK, Charlotte. Redes globais de políticas públicas como coalizões para mudança. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (org.). Governança ambiental global: opções e oportunidades. Trad. Assef Nagib Kfourri. São Paulo: Senac São Paulo, 2005.
- UNITED NATIONS. Trail Smelter Case. Disponível em: [http://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_III/1905-1982.pdf](http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf). Acesso em 19 mai. 2014.
- VEIGA, José Eli da. A desgovernança mundial da sustentabilidade. São Paulo: 34, 2013.

ORGANIZAÇÃO



UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
DE SANTOS

APOIO CIENTÍFICO



→ PATROCÍNIO

**PINHEIRONETO**  
ADVOGADOS



→ APOIO ESTRATÉGICO



→ APOIO CULTURAL



UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
DE SANTOS

Afilado



978-85-60360-48-2



9 788560 360482