

COORDENADORES

Eduardo Manuel Val | Fábio da Silva Veiga | Pedro Curvello Saavedra Avzaradel

A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL IBERO-AMERICANO EM TEMPOS DE COVID-19

A Proteção do Meio Ambiente e o Direito ao Desenvolvimento Sustentável Ibero-Americano em tempos de Covid-19

Eduardo Manuel Val

Fábio da Silva Veiga

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel

(Coordenação)

Porto 2021



O editor não é responsável pelas opiniões, comentários e manifestações contidas nos textos dos respectivos autores. A presente obra expõe exclusivamente a opinião de cada autor como manifestação do seu direito à liberdade de expressão e ao padrão académico-científico definido pelo parâmetro de revisão do Comité Científico. O editor se opõe expressamente a qualquer das páginas desta obra ou partes da mesma nas quais sejam utilizados resumos ou textos jornalísticos. Qualquer forma de reprodução, distribuição, comunicação pública ou transformação desta obra só pode ser realizada mediante autorização de seus titulares, salvo exceção prevista na lei. Portanto, este livro não poderá ser reproduzido de forma integral sem a autorização prévia dos editores. Os autores dos capítulos ficam autorizados à reprodução e indexação na forma eletrónica sem fins comerciais, fazendo-se menção de que os respectivos textos pertencem à integralidade do livro, desde que citados o editor e demais informações da obra. Quaisquer outras formas de cessão do uso da obra, sem a autorização prévia, por escrito, dos titulares do copyright, são consideradas proibidas.

O procedimento de seleção de originais ajusta-se aos critérios específicos de investigação, no que se indica que as admissões dos trabalhos publicados respondem a critérios de qualidade equiparáveis aos exigidos pelas revistas científicas, nomeadamente avaliação double-blind review do Comité Científico composto por doutores em conformidade com a especialização da matéria.

Citação:

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; VAL, Eduardo Manuel; VEIGA, Fábio da Silva. A Proteção do Meio Ambiente e o Direito ao Desenvolvimento Sustentável Ibero-Americano em tempos de Covid-19, Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, 2021, 321 págs. ISBN: 978-989-54869-7-7

Ficha Técnica

© 2021 Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR

Título: A Proteção do Meio Ambiente e o Direito ao Desenvolvimento Sustentável Ibero-Americano em tempos de Covid-19

Coordenadores: Eduardo Manuel Val, Fábio da Silva Veiga e Pedro Curvello Saavedra Avzaradel

Diagramação: Talita Corrêa Gomes Cardim

© [Autores vários]

Suporte: Eletrónico; Formato: PDF

ISBN: 978-989-54869-7-7

1ª edição: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos

Rua de Avilhó, 214, Matosinhos (Porto) - Portugal.

4460-282.

Setembro, 2021

Depósito Legal - Biblioteca Nacional de Portugal

488148/21

Comité Científico

Alexandre Ricardo Machado – UNISANTOS

Ana Alice de Carli, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Bárbara Dayana Brasil, Unibrasil, Brasil.

Carolina Mérida, Universidade de Rio Verde, Brasil.

Carlos Peralta – Universidade da Costa Rica

Cleide Calgaro, Universidade de Caxias do Sul (UCS), Brasil

Deilton Ribeiro Brasil – Universidade Itaúna, Brasil

Eduardo Manuel Val Universidade Federal Fluminense, Brasil

Emerson Moura Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Érica Guerra da Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Brasil

Erivaldo Moreira Barbosa, Universidade Federal de Campina Grande, Brasil

Fabio Veiga – Universidade Lusófona do Porto, Portugal

Gabriela Solano Garcez – UNISANTOS, Brasil

Gisele Bonatti – Universidade Cândido Mendes

Giulia Parola, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Brasil

Isabela Cury Coutinho, Universidade Federal de Rondônia, Brasil.

Isabella Franco Guerra, PUC - Rio

Mario Luis Gambacorta – Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

Nilton César Flores UNESA/UFF, Brasil

Patrícia Machado, Universidade de Coimbra, Portugal

Pedro Curvello Avzaradel, Universidade Federal Fluminense, Brasil

Sidney César Silva Guerra, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Talden Queiroz Farias, Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

PREFÁCIO

Honrou-me o convite do Professor Doutor Pedro Curvello Saavedra Avzaradel para prefaciар o livro Proteção ambiental e o direito ao desenvolvimento sustentável ibero-americano-americano em tempos de COVID-19. A organização desta publicação coube ao Professor Doutor Eduardo Manuel Val e ao Professor Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, ambos Professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. O Professor Avzaradel e eu participamos, como conferencistas, do Seminário promovido pela Universidade de Paris I - Panthéon-Sorbonne, em Paris, em 2018, sobre Direito Constitucional Ambiental, sob a coordenação da Professora Marie-Anne Cohendet.

O livro é composto por duas partes, a primeira tratando de artigos completos e a segunda versando sobre resumos expandidos. Integram primeira parte os seguintes eixos: direito ao desenvolvimento, pandemia e meio ambiente; pandemias e sua relação com o ambiente; perspectivas sustentáveis para o pós-pandemia; pandemia, justiça ambiental e democracia. O teor das matérias mostra inegavelmente a grande acuidade intelectual dos organizadores desta obra jurídica.

Acredito que seja adequado mostrar ao leitor alguns fragmentos dos temas abordados, ainda que eu corra o risco de não ser profundo nas minhas sínteses.

Eduardo Manuel Val e Wilson Tadeu de Carvalho Eccard escrevem sobre A economia circular como espaço para a efetividade das normas de soft law ambientais e seu impacto no direito ao desenvolvimento e na proteção ao meio ambiente. Um modelo circular de produção e consumo poderia suprir demandas econômicas e ambientais já existentes e contribuir para a efetividade das normas de soft law, que se vêm se mostrando insuficientes.

A política europeia de gestão da escassez de água e as secas foram tratadas por Álvaro Sánchez Bravo, Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Sevilha e Juliana Cristina Mansano Furlan, concluindo que há deficiência na gestão na União Europeia.

Thais Bernardes Maganhini e Layde Lana Borges da Silva focalizaram Os Impactos da pandemia do covid-19 nos instrumentos fiscalizatórios de compatibilização do desenvolvimento econômico e meio ambiente.

Desenvolvimento sustentável e tributação: uma análise sobre os impactos e a efetividade do ICMS ecológico no Estado de São Paulo é o artigo da lavra de Lucienne Michelle Treguer Cwikler Szajnbok. Concluiu que o ICMS Ecológico, adotado pelo Estado de São Paulo, tem atuado como incentivo à proteção ambiental, além de compensar os Municípios por possíveis perdas econômicas decorrentes da proteção ambiental conferida a partes de seu território.

Alexandra Aragão, Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e Gustavo Hernández escreveram conjuntamente o artigo O dever de reinterpretação Constitucional na Era do Pandemocénico: um estudo comparado de Portugal e Cuba.

Na nova época que se inaugura, não se propõe uma refundação constitucional do Estado, mas uma reinterpretação ecologicamente orientada que dê novo fôlego às normas constitucionais vigentes, com uma releitura mais ecológica pelos aplicadores judiciais e administrativos da Constituição.

Proteção Ambiental e Pandemia Covidiana é o tema a que se dedicou Rute Saraiva. Depois de se analisarem os mitos por trás de algumas das causas rapidamente apontadas para a pandemia covidiana e de centrar as atenções na tensa relação homem-ambiente, num contexto de pressão demográfica e de exaustão de recursos, abordam-se os seus impactos ambientais de curto e de longo prazo.

Camila Parente Almeida e Daniele de Souza Santos são as autoras do artigo A atuação do estado de direito ecológico brasileiro em face da pandemia de COVID-1. A pandemia não deve ser usada como um pretexto para redução dos níveis de proteção do ambiente, sobretudo porque o desenvolvimento econômico que se espera retomar depende de estar calcado nos ideais de sustentabilidade.

Direito Social à Moradia: os desalojamentos forçados e a pandemia do covid-19, de autoria de Guilherme Carvalho Passos e Lucas Gabriel Troyan Rodrigues. Constata-se que durante a pandemia do COVID-19, em razão da necessidade de adoção de medidas preventivas de isolamento, há especial urgência para que o Estado cumpra as suas diversas obrigações referentes aos direitos à moradia.

Henry Jiménez Guanipa e María Barraco são os autores de La covid-19 y el cambio climático catalizarán importantes transformaciones ¿oportunidad para el disfrute y la protección de los derechos humanos? Analisa-se se a Covid-19 e a mudança climática podem ter um efeito positivo na transição para uma sociedade mais sustentável e respeitosa dos direitos humanos, tendo como ferramentas básicas as fontes de energias renováveis e as novas tecnologias.

Democracia anticipatoria y medio ambiente: modelos next generation en tiempos de reconstrucción, é a contribuição para este livro de Zulima Sánchez Sánchez. O artigo faz uma reflexão sobre a necessidade de um planejamento pensando no futuro, com consenso, encontrando o equilíbrio que não perca de vista a proteção do meio ambiente, assim como a defesa das gerações futuras.

Giselle Maria Custódio Cardoso e Emerson Affonso da Costa Moura apresentam o artigo Garantias constitucionais e a proteção do meio ambiente: o mínimo existencial ecológico para indivíduos humanos e não humanos como mecanismo para evitar novas pandemias. O trabalho visa reforçar o escopo constitucional protetivo para as presentes e futuras gerações de humanos e não humanos, principalmente diante do atual cenário ambiental brasileiro, de modo que o ponto de encontro seja na garantia do mínimo existencial ecológico.

Compliance como fator de prevenção de novos desastres no cenário pós-pandêmico, de autoria de Fabrizio Bon Vecchio e Débora Manke Vieira. A lição que se pode extrair após o abrandamento dessa crise sanitária é a necessidade de reequilibrar as relações entre o homem-natureza e empresa-natureza, eliminando, de forma gradativa, antigos costumes baseados na maximização de lucro sem observância da preservação da natureza.

Ariel Fernandes Pretel e Priscila Elise Alves Vasconcelos trazem para o livro o

seguinte trabalho: Energias sustentáveis provenientes de resíduos sólidos urbanos: uma perspectiva necessária pós-pandemia. Juntamente com o crescimento da população humana, a produção de resíduos sólidos gerados aumenta de forma alarmante, o que constitui um problema para as sociedades atuais e as futuras.

Precaução, prevenção, ciência e educação ambiental no contexto brasileiro pós-pandemia é o título do trabalho de Mônica Mota Tassigny, Liane Maria Santiago Cavalcante Araujo e Ivanna Pequeno dos Santos. Em meio a esse contexto, e em face de decisões igualmente complexas, ganha espaço uma reflexão mundial acerca do pensamento centrado no autointeresse. No Brasil, a Medida Provisória 966/2020 veio restringir a responsabilidade civil e administrativa dos gestores públicos, para as hipóteses de ação e omissão praticadas com dolo ou erro grosseiro.

Wilson Madeira Filho, Marina Marçal do Nascimento e Lilian Regina Furtado Braga trazem para o livro um artigo sobre Estratégias de proteção de indígenas e quilombolas da América Latina e Caribe no contexto da pandemia de coronavírus. A pesquisa apresenta dados qualitativos que apontam para uma nova forma de governança, feita por indígenas e quilombolas dos territórios em risco pela pandemia de coronavírus.

Povos indígenas na luta por seus direitos no Brasil: tempos de pandemia de COVID-19 é o tema que aportam Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira da Costa e Pedro Curvello Saavedra Avzaradel. Este estudo tem como objetivo analisar as ações do governo brasileiro relacionadas aos povos indígenas no período da pandemia Covid-19 (Doença do Coronavírus 2019) e como os indígenas estão articulando-se para um plano emergencial. O estudo analisa atuações dos poderes executivo, legislativo e judiciário; os impactos das ações do governo na vida dos povos indígenas; e as articulações dessa luta por diretrizes sérias.

Maria Carolina de Melo Santos e Valéria Emília de Aquino são as autoras do tema Impactos socioeconômicos da COVID-19: uma análise à luz da justiça ambiental. O objetivo central do estudo é, portanto, analisar a importância da concretização da justiça ambiental por meio da implementação plena dos direitos fundamentais, tendo sua relevância justificada não apenas pela atualidade do problema ventilado, mas também em razão da necessidade de compreender-se que o verdadeiro desenvolvimento sustentável passa por uma real concretização dos direitos fundamentais assegurados na Carta Magna.

Cata(dores): COVID-19, resíduos sólidos e justiça ambiental é o tema de autoria de Janaína Rezendes Nunes, Roberta Oliveira Lima e Aline Gomes Mendes. O cenário que envolve a pandemia pela COVID-19 pode ensejar novas modalidades de contaminação para o vulnerabilizado grupo dos catadores de resíduos, sendo possível identificar esta específica contaminação como uma situação que abarca os conceitos e elementos caracterizadores da (in)justiça ambiental.

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel e Victória Lourenço de Carvalho e Gonçalves são os autores do tema Direito de acesso à informação ambiental, desigualdades e covid-19 no Brasil. O texto cuida das conexões entre os temas do direito de acesso à informação ambiental e da desigualdade no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. O objetivo é desvelar nuances do direito de acesso à informação ambiental,

realçando sua fundamentalidade e identificando sua importância em contextos de desigualdade.

O acesso à informação à luz da convenção de AARHUS e a COVID-19 é o tema escolhido pelas autoras Maria Carolina de Melo Santos e Valéria Emília de Aquino. O trabalho tem como objetivo principal discutir o direito de acesso à informação, enquanto um direito humano integrante da dignidade da pessoa humana, à luz da Convenção de Aarhus, justificando-se pela necessidade de discutir-se tal direito em razão do fracasso dos governos em conter a pandemia.

Jhulia Ferreira Medeiros, Roberta Oliveira Lima e Aline Gomes Mendes são as autoras da matéria Todos no mesmo mar, nem todos no mesmo barco: riscos sanitários e justiça ambiental. Diante da crise sanitária causada pela pandemia do COVID-19, o presente artigo pretendeu, em seu objetivo geral, verificar se o desequilíbrio na distribuição dos riscos de contaminação pelo COVID-19, causador de maior letalidade para a população negra e periférica corresponde a uma situação de injustiça ambiental. Embora todo o planeta tenha sido atingido pelo vírus SARS-COV-2, constata-se que uma minoria tem condições infinitamente melhores de defender-se, não só da pandemia, mas de seus efeitos.

Mencionarei sete resumos, cujos textos não puderam chegar às minhas mãos. Pelos títulos dos trabalhos pode-se antever a importância dos temas efetivamente apresentados. Covid-19 e suas consequências ambientais e ao desenvolvimento como Direito, de autoria de Anna Luiza Pinage Barbosa, Cristiane Borborema Chaché e Paloma Martins Mendonça;; Direito À Água: Uma Questão de Sobrevivência em Tempos de Covid-19, de autoria de Pedro Curvello Saavedra Avzaradel e Rafaella Araujo Lessa Chapim; Pacto Ecológico Europeu: uma saída para uma Europa pós-pandemia e um modelo aplicável ao Brasil? de autoria de Diego Fontenele Lemos e Héctor Hugo Palacio Domingues; Injustiça Ambiental e o agravamento da pandemia pelo Covid-19, de autoria de Anna Luiza Pinage Barbosa, Cristiane Borborema Chaché e Paloma Martins Mendonça; (In)Segurança Alimentar Sob O Prisma Da Justiça Ambiental Em Tempos De Pandemia, de autoria de Lilian Vitor do Nascimento Ferreira e Pedro Curvello Saavedra Avzaradel; O Direito de Participação das pessoas atingidas pela mineração em tempos de isolamento social, de autoria de Tatiana Ribeiro de Souza e Karine Gonçalves Carneiro; Genocídio indígena moderno: a relação entre o direito às terras indígenas e o número de mortes durante a pandemia, de autoria de Ana Gabriela Correia de Souza Gusmão, Laryane Vicente de Campos e Pedro Curvello Saavedra Avzaradel.

Os organizadores e todos os colaboradores do livro tiveram a sensibilidade e a luminosidade intelectual de escolherem temas relativos à pandemia da Covid-19, que está assolando todo o Planeta, desde 2019, procurando cotejar as normas jurídicas ambientais e a realidade social, econômica e política na vigência dessa patologia. No momento em que faço este prefácio a pandemia não está sob controle no Brasil e na maior parte dos países.

Os meios de comunicação transmitiram as informações de especialistas, especialmente, em infectologia, havendo a preconização da utilização dos meios de prevenção da doença, como a higiene constante das mãos, o uso de máscaras, o

distanciamento social e a utilização das vacinas oficialmente autorizadas.

Certamente os leitores deste momentoso livro colherão informes e reflexões muito importantes e oportunos nos artigos apresentados. Insisto na prevenção, que se adquire através de uma educação integral e permanente, de caráter ambiental e sanitário, capacitando-nos para atuar, com constância, decisão e lucidez, na vida política e social, como na vida individual e familiar.

Piracicaba, 31 de maio de 2021.

Paulo Affonso Leme Machado¹

1 Doutor em Direito pela PUC-SP. Promotor de Justiça/SP (aposentado). Advogado. Doutor Honoris Causa pela Universidade Estadual Paulista – UNESP (Brasil), pela Vermont Law School (Estados Unidos), pela Universidade de Buenos Aires (Argentina) e pela Universidade Federal da Paraíba (Brasil). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Robert Schuman/Strasbourg (França). Prêmio de Direito Ambiental Elizabeth Haub (Alemanha/Bélgica). Professor Convidado na Universidade de Limoges (1986-2004). Professor na Universidade Estadual Paulista – UNESP (1980-2004). Professor na Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP. (2001-2020). Conselheiro do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA (1984-1986). Conselheiro do Conselho do Patrimônio Cultural (2004-2008). Chevalier de La Légion d’Honneur (França). Livros: Direito à Informação e Meio Ambiente, 2ª ed., 2018 ; Direito dos Cursos de Água Internacionais, 1ª ed., 2009; Direito Ambiental Brasileiro, 27ª ed., 2020 e Direito do Saneamento Básico, 1ª ed., 2021.

Apresentação

Esse trabalho é fruto de debates que foram realizados ao longo de 2020 envolvendo o cenário pandêmico atual, como eixo transversal, e seu impacto no direito ao desenvolvimento e na proteção ambiental nos dois lados do Atlântico. Resulta de uma parceria muito frutífera entre o Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC), da Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Instituto Ibero-americano de Estudos Jurídicos (IBEROJUR), cujo histórico procuraremos aqui registrar em breves linhas.

Desde 2015 do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC), o Professor Pedro Curvello Saavedra Avzaradel vem procurando desenvolver reflexões sobre a proteção Constitucional do Meio Ambiente nos contextos latino e Ibero americano. São exemplos desses esforços dois livros organizados em 2016 em conjunto com a professora Giulia Parola, colega italiana então colaboradora no Programa e o professor Eduardo Manuel Val, colega e membro fundador de PPGDC: Democracia Ambiental na América Latina (2016) e Questões Socioambientais na América Latina (2016).

Poucos anos após, o professor Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, durante o seu período de Pós-Doutoramento no exterior, entrou em contato com o prestigioso grupo do Instituto Ibero-americano de Estudos Jurídicos (Iberojur), presidido pelo professor Fabio da Silva Veiga. Este grupo vinha organizando uma interessante série de atividades acadêmicas no Brasil e na Europa. Após participar de diversos eventos científicos organizados pelo Instituto, o professor Pedro passou a Coordenar a Diretoria Científica de Direito Ambiental do Iberojur. Ao longo dos últimos três anos, essa parceria foi amadurecendo. E, recentemente, gerou resultados expressivos: um intenso ciclo internacional de conferências, cujo labor está refletido na presente obra coletiva.

A Pandemia COVID 19 e a tragédia da morte espantosa de suas vítimas que somam milhões em todo mundo conformaram o eixo transversal e contextualizador de nossas reflexões e assim decidimos convidar a distintos colegas de instituições dos dois continentes para expor seus pensamentos em torno do impacto sofrido, das condições de proteção ambiental e as ações de desenvolvimento sustentável à luz desta nova realidade. Assim foram realizadas mesas temáticas com palestras distribuídas em três jornadas, nos dias 29/06, 11/09 e 18/12 de 2020. Para integrar essas mesas foram convidados palestrantes de peso dentro do contexto ibero-americano. Por isso, a cada dia eram realizadas duas mesas. Da primeira, matutina, participavam docentes e pesquisadores pertencentes a importantes instituições de ensino e pesquisa europeias (Espanha e Portugal). Do segundo turno, vespertino, participavam representantes de instituições de ensino e pesquisa da América Latina. As mesas foram sempre mediadas pelos professores Pedro Curvello Saavedra Avzaradel e Eduardo Manuel Val. Cada conferência contou com dezenas de expectadores e expectadoras. E o registro dessas conferências já soma, em seu conjunto, centenas

de visualizações¹.

Um exemplo do enorme esforço e coragem com que foi desenvolvido este projeto se materializa na figura do Pedro Curvello Saavedra Avzaradel que, em dezembro de 2020, no terceiro evento da série, contaminado com a Covid-19 e visivelmente abatido, se manteve firme participando de todas as atividades programadas. A força de vontade por ele demonstrada nos deu ânimos renovados a todos e todas.

No dia 12/09 aconteceu a apresentação de resumos expandidos por parte de jovens pesquisadores de diversas regiões do Brasil. Para tanto, fizemos uma chamada pública, amplamente divulgada. Ilustra isso o fato de termos mais de 20 resumos aprovados, o que é expressivo se consideramos que o recorte temático foi rigoroso. Alguns desses resumos foram desenvolvidos e se tornaram artigos, submetidos e avaliados às cegas. Como nem todos os resumos apresentados tiveram este desenvolvimento, outros resumos foram aprovados para compor a obra em sua versão expandida.

Como organizadores acordamos dividir o livro em duas partes: da primeira constam artigos dos palestrantes do projeto, de alguns professores convidados para a obra e também aqueles que floresceram após a apresentação de resumos expandidos durante o segundo encontro (submetidos à avaliação às cegas). Esta parte inaugural está dividida em quatro eixos temáticos. Por sua vez, a segunda parte conta com os resumos expandidos apresentados no ciclo de palestras que não resultaram em artigos publicados na íntegra. Essa sistematização poderá ser melhor compreendida com a leitura do prefácio e a visualização do sumário. Por essa razão, evitaremos ser repetitivos aqui.

Não bastasse a alegria de coordenarmos este exitoso projeto, tivemos a honra desta obra ser prefaciada por um dos maiores nomes do Direito Ambiental Brasileiro, o professor Paulo Affonso Leme Machado. Embora essa referência maior das questões jurídicas e ambientais dispense apresentações, não podemos nos furtar de dizer que o prefaciador faz e fará sempre parte da história do Direito Ambiental no Brasil, podendo-se citar, apenas a título de exemplo, sua participação ativa na redação de trechos da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). Registramos aqui a nossa gratidão ao professor Leme Machado, por quem nutrimos grande admiração.

Esperamos que essa breve apresentação tenha instigado a leitura deste trabalho coletivo em vocês. E desejamos que a leitura seja proveitosa.

Rio de Janeiro, 10 de julho de 2021.

Eduardo Manuel Val

Fábio da Silva Veiga

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel

¹ A íntegra das conferências pode ser encontrada no canal que o IberoJur possui no youtube: https://www.youtube.com/channel/UCU_kjQISLRt2HIUH0CiF_mw

Índice

Primeira parte: artigos completos

Primeiro eixo: Direito ao desenvolvimento, pandemia e meio ambiente

A economia circular como espaço para a efetividade das normas de soft law ambientais e seu impacto no direito ao desenvolvimento e na proteção ao meio ambiente

Eduardo Manuel Val & Wilson Tadeu de Carvalho Eccard 15

Política Europea de Gestión de Escasez de Agua y Sequías

Álvaro Sánchez Bravo & Juliana Cristina Mansano Furlan 28

Impactos da pandemia do Covid-19 nos instrumentos fiscalizatórios de compatibilização do desenvolvimento econômico e meio ambiente

Thais Bernardes Maganhini & Layde Lana Borges da Silva 46

Desenvolvimento sustentável e tributação: uma análise sobre os impactos e a efetividade do ICMS ecológico no Estado de São Paulo

Lucienne Michelle Treguer Cwikler Szajnbok 59

Segundo eixo: Pandemias e sua relação com o ambiente

O dever de reinterpretação Constitucional na era do Pandemocénico: um estudo comparado de Portugal e Cuba

Alexandra Aragão & Gustavo Hernández 73

Protecção ambiental e pandemia Covidiana

Rute Saraiva

99

A atuação do Estado de Direito Ecológico Brasileiro em face da pandemia de Covid-19

Camila Parente Almeida & Daniele Galvão de Sousa Santos

115

Direito Social à Moradia: os desalojamentos forçados e a pandemia do covid-19

Guilherme Carvalho Passos & Lucas Gabriel Troyan Rodrigues

129

Terceiro eixo: Perspectivas sustentáveis para o pós pandemia

La Covid-19 y el cambio climático catalizarán importantes transformaciones: ¿Oportunidad para el disfrute y la protección de los derechos humanos?

Henry Jiménez Guanipa & María Barraco

143

Democracia anticipatoria y medio ambiente: modelos next generation en tiempos de reconstrucción

Zulima Sánchez Sánchez

154

Garantias constitucionais e a proteção do meio ambiente: o mínimo existencial ecológico para indivíduos humanos e não humanos como mecanismo para evitar novas pandemias

Giselle Maria Custódio Cardoso & Emerson Affonso da Costa Moura

168

Compliance como fator de prevenção de novos desastres no cenário pós-pandêmico

Fabrizio Bon Vecchio & Débora Manke Vieira

182

Energias sustentáveis provenientes de resíduos sólidos urbanos: uma perspectiva necessária pós-pandemia

Ariel Fernandes Pretel & Priscila Elise Alves Vasconcelos

191

Precaução, prevenção, ciência e educação ambiental no contexto brasileiro pós-pandemia

Mônica Mota Tassigny, Liane Maria Santiago Cavalcante Araujo & Ivanna Pequeno dos Santos 205

Quarto eixo: Pandemia, justiça ambiental e democracia

Estratégias de proteção de indígenas e quilombolas da América Latina e Caribe no contexto da pandemia de coronavírus

Wilson Madeira Filho, Marina Marçal do Nascimento & Lilian Regina Furtado Braga 219

Povos indígenas na luta por seus direitos no Brasil: tempos de pandemia de Covid-19

Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira da Costa & Pedro Curvello Saavedra Avzaradel 234

Impactos socioeconômicos da Covid-19: uma análise à luz da justiça ambiental

Maria Carolina de Melo Santos & Valéria Emília de Aquino 242

Cata(dores): covid-19, resíduos sólidos e justiça ambiental

Janaína Rezendes Nunes, Aline Gomes Mendes & Roberta Oliveira Lima 255

Direito de Acesso à Informação Ambiental, Desigualdades e Covid-19 no Brasil

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, Victória Lourenço de Carvalho e Gonçalves 266

O acesso à informação à luz da Convenção de Aarhus e a Covid-19

Valéria Emília de Aquino & Maria Carolina de Melo Santos 282

“Todos no mesmo mar, nem todos no mesmo barco”: desigualdade na distribuição de riscos sanitários e justiça ambiental

Aline Gomes Mendes, Jhulia Ferreira Medeiros & Roberta Oliveira Lima 295

Segunda parte: Resumos Expandidos

Covid-19 e suas consequências ambientais e ao desenvolvimento como direito

Anna Luiza Pinage Barbosa, Cristiane Borborema Chaché & Paloma Martins Mendonça 310

Direito à água: uma questão de sobrevivência em tempos de Covid-19

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel & Rafaella Araujo Lessa Chapim 312

Pacto ecológico europeu: uma saída para uma Europa pós-pandemia e um modelo aplicável ao Brasil?

Diego Fontenele Lemos & Héctor Hugo Palacio Domingues 313

Injustiça ambiental e o agravamento da pandemia pelo Covid-19

Anna Luiza Pinage Barbosa, Cristiane Borborema Chaché & Paloma Martins Mendonça 315

(In)Segurança alimentar sob o prisma da justiça ambiental em tempos de pandemia

Lilian Vitor do Nascimento Ferreira & Pedro Curvello Saavedra Avzaradel 317

O direito de participação das pessoas atingidas pela mineração em tempos de isolamento social

Tatiana Ribeiro de Souza & Karine Gonçalves Carneiro 318

Genocídio indígena moderno: a relação entre o direito às terras indígenas e o número de mortes durante a pandemia

Ana Gabriela Correia de Souza Gusmão, Laryane Vicente de Campos & Pedro Curvello Saavedra Avzaradel 319

Primeira parte

Artigos completos

A economia circular como espaço para a efetividade das normas de soft law ambientais e seu impacto no direito ao desenvolvimento e na proteção ao meio ambiente

The circular economy as a space for the effectiveness of environmental soft law standards and their impacts on the right to development and on environment itself

Eduardo Manuel Val ¹

Wilson Tadeu de Carvalho Eccard ²

Sumário: 1. Os desafios dos direitos econômicos, sociais e culturais. 2. As normas de soft law e sua efetividade controversa. 3. Desenvolvimento e aplicação da economia circular - EC - como manutenção dos acordos internacionais. 4. O desenvolvimento das liberdades individuais em Amartya Sen e sua relação com a economia circular e os acordos internacionais em matéria de meio ambiente. 5. Conclusões. Referências.

Resumo: A busca por meios efetivos de promover a proteção do meio ambiente e garantir o desenvolvimento sustentável tem sido alvo de muitos instrumentos jurídicos (soft law) não vinculantes de caráter principiológico, ético ou científico. Ao longo dos séculos XX e XXI estes instrumentos se multiplicaram e ganharam autoridade no cenário do direito internacional. Contudo, a impossibilidade de se coagir Estados que não cumprem com tais acordos faz com que estes se tornem precários na luta por um futuro melhor. A efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais parece muito mais distante para os países latino-americanos, que não conseguiram se desvencilhar da dependência dos grandes centros do capital, e que, também por essa razão, precisam encontrar mecanismos mais eficazes de respeito aos direitos já adquiridos. Assim, possível alternativa à inefetividade das normas de soft law é a transição para o modelo econômico circular, que aponta para um novo paradigma de produção e consumo que possibilite a proteção ambiental, o crescimento econômico e o aumento de emprego e que vai ao encontro do soft law referente aos direitos econômicos, sociais e culturais e fundamentalmente ao desenvolvimento contribuindo para sua maior concretude. Após pesquisa interdisciplinar, que alcançou os campos do direito, sustentabilidade e economia, fundada no método indutivo e a partir de pesquisa bibliográfica com foco na matriz teórica de Amartya Sen e Joseph Stiglitz na pauta econômica e Geissdoerfer e a pesquisa da Fundação Ellen MaCarthur, no que tange a Economia Circular. Concluímos que um modelo circular de produção e consumo poderia suprir demandas econômicas e ambientais já existentes e contribuir para a efetividade das normas de soft law, que vem se mostrando insuficientes.

Palavras Chaves: Acordos Internacionais; Economia Circular; Desenvolvimento Integral; Direitos Humanos;

Abstract: The search for effective means of promoting the protection of the environment and guaranteeing sustainable development has been the target of many legal instruments

¹ Professor Doutor na Universidade Federal Fluminense e Universidade Estácio de Sá, eduardval11@hotmail.com.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direitos, Instituições e Negócios na Universidade Federal Fluminense e professor na Universidade Estácio de Sá, careccard@gmail.com.

(soft law) that are not binding in principle, ethics or science. Throughout the 20th and 21st centuries, these instruments have multiplied and gained authority in the international law scene. However, the impossibility of coercing states that do not comply with such agreements makes them precarious in the struggle for a better future. The realization of economic, social and cultural rights seems much more distant for Latin American countries, which have not been able to free themselves from the dependence of the great centers of capital, and who, for this reason too, need to find more effective mechanisms to respect rights already acquired. Thus, a possible alternative to the ineffectiveness of soft law rules is the transition to the circular economic model, which points to a new paradigm of production and consumption that enables environmental protection, economic growth and employment growth and that meets the soft law referring to economic, social and cultural rights and fundamentally to development contributing to its greater concreteness. After interdisciplinary research, which reached the fields of law, sustainability and economics, based on the inductive method and based on bibliographic research focusing on the theoretical matrix of Amartya Sen and Joseph Stiglitz on the economic and Geissdoerfer agenda and the research by the Ellen MaCarthur Foundation, in that pertains to the Circular Economy. We conclude that a circular model of production and consumption could supply already existing economic and environmental demands and contribute to the effectiveness of soft law standards, which have been shown to be insufficient.

Key words: International Agreements; Circular Economy; Integral Development; Human rights;

1. Os Desafios Dos Direitos Econômicos, Sociais E Culturais

Os direitos econômicos, sociais e culturais são partes integrantes e indissociáveis dos direitos humanos aos quais todos somos beneficiados (PIOVESAN, 2004), e, da mesma forma, é necessário reafirmá-los e lutar pelo seu cumprimento diariamente, frente a falta de ação do próprio Estado, ao não adotar medidas de desenvolvimento social capazes de atender às previsões constitucionais e internacionais sobre o tema, e também em razão das relações oriundas do próprio desenvolvimento econômico em um sistema capitalista que volta a orientar-se, desde meados da década passada, pelas práticas neoliberais tendentes a diminuir e suprimir direitos já conquistados anteriormente (OLIVEIRA; ECCARD, 2020).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³ surgido

3 Todos os povos têm direito a autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo, e regidas pelo Direito Internacional. Em caso algum, poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.

3. Os Estados Partes do Presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não-autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas. (ARTIGO 1º DO PACTO INTERNACIONAL. DECRETO Nº 591/92) (NOSSO GRIFO)

em 1966 e adotado pelo Brasil em 1992, bem como o Protocolo de São Salvador⁴, em vigor no Brasil de 1999, reforçam o compromisso nacional em prover políticas públicas capazes de proporcionar o desenvolvimento local, e regional.

Além destes, ao se incorporar à Organização dos Estados Americanos, em 1951, o Brasil passou a ser integrante deste grupo multilateral de países e adotou como meta “Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural;” (ARTIGO 2º, ALÍNEA F).

A instituição de acordos e pactos por Estados soberanos ocorrem para promover o alinhamento de suas relações e empreender medidas, em conjunto ou separadamente, tendentes a solucionar eventual demanda regional ou local e por isso são de suma importância nas relações internacionais.

Estes acordos são precedidos de Declarações que estabelecem o consenso bilateral ou multilateral sobre os princípios basilares que devem reger e direcionar as ações conjuntas., reconhecendo assim a necessidade de cooperação para alcançar objetivos nacionais ao mesmo tempo que regionais.

O que se discute posteriormente, após a assinatura das Declarações e da ratificação dos Acordos, é o custo doméstico e as formas de se efetivarem as responsabilidades assumidas em nome do povo, através de sua internalização normativa e a implementação de políticas públicas para atingir sua efetivação.

Se há previsões para a promoção do desenvolvimento humano, além de ações que reforçam o crescimento econômico, há também necessidade de proteção mais ampla para o meio ambiente como o desmatamento das florestas, a preservação dos recursos hídricos, mas também a promoção do emprego e o acesso aos direitos sociais como a saúde, educação e moradia, dentre outros.

O problema radica na inércia dos Estados para realizar as promessas positivadas e as responsabilidades correspondentes.

2. As Normas De Soft Law e Sua Efetividade Controversa

Uma das maneiras encontradas pelas nações para expressar a base conceitual e principiológica das negociações dos acordos internacionais é a produção de uma norma não cogente, tendo em vista a soberania de cada país, mas com certo grau de coercibilidade moral/ética dentro da política internacional. Essas normas são

4 Considerando a estreita relação que existe entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e a dos direitos civis e políticos, por motivo de as diferentes categorias de direito constituírem um todo indissolúvel que tem sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, razão pela qual exigem tutela e promoção permanente, com o objetivo de conseguir sua plena vigência, sem que jamais possa justificar-se a violação de uns a pretexto da observação de outros;

Artigo 1 Obrigação de Adotar Medidas - Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo. (PROTOCOLO DE SÃO SALVADOR. DECRETO 3321/1999) (NOSSO GRIFO)

denominadas de soft law.⁵

O juiz Baxter em 1980 descreveu as normas de soft law como “normas de vários graus de força, persuasão e consenso que são incorporadas em acordos entre Estados, mas não criam direitos e deveres executáveis” (BAXTER, 1980). Estas normas se diferenciam das hard laws que, segundo Baxter, são as leis que consistem em regras de tratado que os Estados esperam que sejam executadas e cumpridas (BAXTER, 1980).

Souza e Leister (2015) percebem a concepção da soft law como derivada do expressivo aumento de agências internacionais regulatórias que, desprovidas de poder para criação e imposição coercitiva, desenvolveram o conceito.

No Brasil, as normas de soft law não são juridicamente vinculativas, e, de acordo com o Supremo Tribunal Federal – STF, ela é norma jurídica não vinculante indicativa de amplo consenso internacional.⁶

Assim, as normas de soft law são uma forma de persuadir os atores internacionais conforme uma decisão do grupo, mas de modo menos transgressor e mais diplomático e por outro lado, o hard law é uma imposição, como as leis domésticas, ou uma opção voluntária de se submeter a uma jurisdição internacional⁷.

As normas de soft law, no entanto, passaram a ter extrema relevância dentro do cenário internacional, principalmente nas discussões acerca da proteção ambiental e desenvolvimento socioambiental, conforme apontam Val e Eccard: “as regras de soft law são muito utilizadas no cenário da proteção internacional do meio ambiente exatamente pela flexibilidade de suas normas que podem vir a ser mais facilmente adotada pelos países partes, restando por se tornarem incentivos.” (VAL; ECCARD, 2018)

Esta importância no combate à proteção do meio ambiente não é despropositada, mas antes, intencional. O risco ambiental global é uma das preocupações mais urgentes na atualidade. Trata-se de uma ameaça a todos os organismos vivos incluindo o próprio ser humano.

No entanto, hoje se multiplicam novos fatores de risco, como emissões de gases nocivos à atmosfera, resíduos sólidos e líquidos despejados in natura nos afluentes e esgotamento de recursos, frutos de um padrão de consumo incapaz de se relacionar de maneira perfeita ao mundo como nós o conhecemos hoje.

Este padrão de consumo é oriundo do modelo econômico linear que o mundo adotou majoritariamente ao assumirmos o modo de produção capitalista a partir da revolução industrial iniciada no século XVIII.

Extrair a matéria prima da natureza, sem se preocupar com sua renovação, consumir o produto ou serviço, e descartá-lo (ele próprio ou suas embalagens) de

5 Os autores Wilson Tadeu de Carvalho Eccard e Eduardo Manuel Val abordaram este tema no livro *Cambios climáticos, tratados ambientales y derechos humanos* e apontam que “A expressão soft law é um termo criado para representar as normas derivadas de processos informais de criação de regras por parte de organismos internacionais desprovidos de poder para criar leis e de impor coercibilidade àqueles que participam destes mesmos organismos.” (VAL; ECCARD, 2018)

6 STF, MS 30894-DF, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 20/09/2011, DJe-183 23/09/2011

7 Comentários dos autores: Um exemplo brasileiro é a submissão do país à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Corte IDH, dentro do âmbito da Organização dos Estados Americanos, OEA, que tem como documento base a Convenção Americana de Direitos Humanos.

maneira incorreta, ao longo dos séculos, trouxe muitos problemas para as cidades, e para a própria população, que passou a conviver com rios e oceanos poluídos, problemas de abastecimento, aquecimento global, destruição da flora e da fauna, dentre outras mazelas.

O mundo começou a se importar, de uma maneira mais efetiva, acerca destes problemas, ao longo da segunda metade do século XX, quando, dentro dos organismos multilaterais criados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) I, iniciaram-se os grandes debates acerca do clima e meio ambiente, que acabam por gerar declarações de intenções por aqueles que participam. Tais declarações são consideradas normas de soft law.

São exemplos de normas de soft law tendentes a traçar rumos de proteção ao meio ambiente a Declaração de Estocolmo de 1972, o Relatório Nosso Futuro Comum de 1987 (Relatório Brundtland), a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente, de 1992, a Agenda 21 da ONU, de 1994, Agenda 2030 ONU, de 2015, dentre outros instrumentos.

A fim de discutir formas de abordagem para estes problemas é que a Conferências das Partes (COP) são realizadas anualmente. A COP é o órgão supremo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que reúne, anualmente, os países Parte em conferências mundiais. Suas decisões, coletivas e consensuais, só podem ser tomadas se forem aceitas unanimemente pelas Partes, sendo soberanas e valendo para todos os países signatários⁸.

Um dos acordos internacionais de grande relevância acerca do tema é o Acordo de Paris de 2015, com a primeira assinatura em abril de 2016. Dez meses após sua formalização já havia conseguido o número requerido de ratificações para entrar em vigor, o que ocorreu em novembro do mesmo ano. Em 2018, um total de 184 países já haviam ratificado (ARAUJO; CORDEIRO NETO; SEGUIN, 2020).

Vale ressaltar que os acordos internacionais têm uma característica de adesão ou consenso, os acordos não são impostos. Dessa forma, no Acordo de Paris, é importante apontar o papel do Nationally Determined Contribution (NDC) ou as contribuições previstas determinadas que são os compromissos que cada ator internacional se comprometeu em alcançar para reduzir a emissão de gases de efeito estufa (GEE). O acordo é que a temperatura global não aumente em até 2°C, e, para isso, cada país contribui com suas NDCs.

O Estados Unidos (EUA) se comprometeu (por meio do seu NDC) em diminuir em 26% a 28% de suas emissões de GEE abaixo dos padrões de 2005 até o ano de 2025⁹ a fim de contribuir para redução da temperatura global em até 2°C. A presidência de Barack Obama foi capaz de negociar a adesão e ratificação dos EUA em 2016. Desde então, o país vinha se esforçando para cumprir seus compromissos.

Todavia, em 2017, após a posse do presidente Donald Trump, de tendências

8 Recomenda-se a leitura do trabalho Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa. (SOUZA; CORAZZA, 2017)

9 Para maiores informações sobre as NDCs do Estados Unidos, acessar <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/31/fact-sheet-us-reports-its-2025-emissions-target-unfccc> (último acesso dia 23/11/2020).

negacionistas, os EUA mergulham numa estratégia unilateral (“The America First” “Let’s make america great again”) diferente do multilateralismo que o presidente Obama praticava.

Com essa nova estratégia os EUA divulgam sua saída da COP 21 em 2017, no entanto, pelas regras do acordo, a parte só pode se retirar após o período de três anos por meio de uma notificação oficial, essa formalização apenas surtirá efeito após um ano do recebimento da notificação, ou seja, apenas no final de 2020 que o país poderá de fato se retirar do acordo (ARAUJO; CORDEIRO NETO; SEGUIN, 2020; UNFCCC. CONFERENCE OF THE PARTIES (COP), 2015).

Seguindo essa estratégia de desenvolvimento os EUA abandonam todas as iniciativas que preveem redução dos GEE. Desde julho de 2020 os níveis de emissão desses gases aumentam de forma que, se todos os países emitissem como os Estados Unidos o fazem, a temperatura global aumentaria em 4 graus Celsius até 2030.

O Acordo de Paris é um exemplo de como funcionam as normas convencionais enraizadas em normas de soft law. Se as orientações e metas estipuladas forem atendidas pelos países que aderirem aos instrumentos de soft law e estas se efetivassem nas normas positivadas nos acordos e convenções sobre o meio ambiente como um todo, as chances de alcançarmos um planeta menos degradado no futuro aumentam positivamente. Contudo, caso as normas de soft law não se traduzam em normas vinculantes, com maior grau de coercibilidade, isto pode gerar a inobservância das metas estabelecidas, ou mesmo a denúncia e posterior retiradas dos acordos, prejudicando a credibilidade das normas convencionais como um todo.

Nestes casos, a real politik se torna presente e se torna a lei do mais forte. Enquanto os Estados Unidos não sofreram praticamente retaliações efetivas quando de sua saída do Acordo de Paris. O Brasil, por sua vez, ao seguir seu exemplo implementado políticas neoliberais na atual presidência de Jair Bolsonaro acompanhando a tendência do presidente Trump sofreu retaliações ao anunciar a adoção da mesma estratégia.¹⁰

Desta forma, o que se observa é a pouca efetividade das normas de soft law quando não se encontram corretamente refletidas em normas convencionais, ou quando governos hegemônicos incentivam seu não cumprimento ou até abandonam.

Por essas razões é que se propõe neste trabalho a adoção de outros mecanismos para trazer mais efetividade à proteção ambiental. Neste caso, apresenta-se a proposta da adoção complementar de um novo modelo econômico internacional, a Economia Circular, que vem a contribuir incorporando as normas de soft law, como fundamentação jurídica para seu encaixe nos postulados constitucionais e infraconstitucionais dos Estados.

10 Seguem duas matérias que confirmam tais intenções. A primeira é da própria Agência Brasil de Comunicação, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/bolsonaro-diz-que-pode-sair-fora-do-acordo-de-paris>, acesso em 10/12/2020. A segunda trata-se de um vídeo no YouTube, do Canal Jovem Pan, reconhecido por apoiar o Presidente da República, no qual o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, afirmou que houve concordância para que o Brasil permaneça, por ora, no Acordo de Paris, <https://www.youtube.com/watch?v=VFtCuXgb-OY>, acesso em 10/12/2020.

3. Desenvolvimento e Aplicação Da Circular - EC - Como Manutenção dos Acordos Internacionais

A economia circular tem seu início na Europa na Alemanha, na década de 1990 onde se destacou internacionalmente ao ser pioneira em integrar seus conceitos à legislação nacional com a promulgação da lei do “Ciclo Fechado de Substâncias e Lei de Gerenciamento de Resíduos”, seguido pelo Japão em 2002 e China em 2009.

Geissedorfer ao debruçar-se sobre o tema assim definiu a Economia Circular:

“Nós definimos a Economia Circular como um sistema regenerativo no qual a entrada de recursos virgens, resíduos e vazamento de energia são minimizados pela desaceleração, fechamento e estreitamento dos ciclos de vida de material e de energia. Isso pode ser alcançado por meio de design duradouro de produtos, manutenção e reparo, reutilização, remanufatura, reforma e reciclagem.” (GEISSDOERFER et al., 2017)

O interesse em nível supranacional despertou em 2015 na União Europeia (UE) por meio da publicação da “Estratégia para Economia Circular da União Europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2015) (ECCARD, 2019).

No mundo acadêmico, os conceitos de EC foram, primeiramente, divulgados em 1990 por Pearce e Turner (1990) como parte dos estudos de Economia do Ambiente ao descrever um modelo de consumo e produção em sistema fechado, onde os recursos usados nas duas pontas do ciclo de vida do produto se retroalimentavam na constante circulação de recursos naturais no sistema econômico.

No entanto, foi à partir de 2013 que o conceito de EC foi massivamente divulgado em diferentes países por meio da publicação “Towards the circular economy” (ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, 2013) pela Organização Internacional Não Governamental Ellen MacArthur Foundation - EMF.

A EMF tem a importante missão de acelerar a transição para um modelo de economia circular nos países onde se registra sua presença.

Alguns países da UE vêm mostrando liderança na transição para EC. Segundo a publicação *Circularity Gap Report*, os Países Baixos apresentam 24.5% de circularidade (o governo tem uma meta de atingir 50% até 2030) e é o atual líder na transição para EC. Foi feita a medição para dois outros países, a Noruega é apenas 2.4% circular (a média em nível global é 8.4%) e a Áustria 9.7%. O cálculo de circularidade dos países é feito a partir da quantidade de materiais consumidos que são reinseridos no ciclo de vida útil.¹¹

A implementação de um modelo circular implica na relação de dois movimentos estratégicos, de cima para baixo (top-down), onde se trata de uma política promovida em todo território nacional, onde o governo tem maior controle sobre os resultados e quaisquer mudanças são feitas baseadas na lei e na ordem.

Esse é o modelo pelo qual, por exemplo, a China, desde 2009, tem promovido a EC por meio de planos econômicos quinquenais. A economia circular corresponde a uma importante estratégia de seu desenvolvimento econômico e social.

O segundo movimento estratégico é o de baixo para cima (bottom-up), ela é criada a partir de iniciativas da sociedade civil organizada, empresas, organizações

¹¹ Para maiores informações e acesso as publicações de outros países no *Circularity Gap*, acessar: <https://www.circularity-gap.world/countries>

ambientais, Organizações Não Governamentais etc. Este segundo movimento consolida a cultura democrática e a integração social.

Os países que apresentam esta abordagem de implementação de EC são Estados Unidos, Japão e os pertencentes à União Europeia (GHISELLINI; CIALANI; ULGIATI, 2016). Ambas as abordagens podem e devem coexistir para que haja equilíbrio no desenvolvimento do tema.

A adoção de um modelo econômico diverso daquele até hoje adotado, o modelo linear, tem sido construído a partir das grandes discussões sobre a proteção do meio ambiente, na procura de um equilíbrio entre desenvolvimento e sustentabilidade não obstante dialogar claramente com os objetivos discutidos nestes espaços.

Contudo, como demonstrado acima, existem inúmeros acordos e normas internacionais que são criadas a partir de reuniões de liderança de alto escalão governamental, e comportam outros atores internacionais, que discutem um tema específico. Neste trabalho o foco centra-se na proteção ao meio ambiente e ações para melhorarmos o clima.

Também como vimos, desde meados do século XX, devido ao aumento de desastres naturais, como furacões, calor extremo, secas e nevascas, há um crescente protagonismo das discussões ambientais por meio das COP, contudo, é importante destacar também a Conferência de Estocolmo (1972) como um marco para o debate acerca da proteção do meio ambiente (VAL; ECCARD, 2018, p. 454/455), seguidas da Cúpula da Terra no Rio de Janeiro (Eco-92), e já no presente século, a Rio +20, também no Rio de Janeiro em 2012, todas organizadas pela Organização das Nações Unidas. A coordenação e complementaridade entre soft law e direito convencional tem se tornado cada vez mais clara e evidente.

O fator econômico é predominante nas decisões de manutenção dos acordos internacionais. Com o tema da economia circular em destaque no cenário internacional, é possível que a adequação dos países, em especial o Brasil, a esses conceitos se torne um fator de contribuição e incentivo para receber investimentos advindos da União Europeia, países asiáticos, dentre outros, melhorando o desempenho econômico e proporcionando um maior desenvolvimento regional, nacional e do próprio cidadão, fundamental para adequar a atuação do Estado brasileiro às orientações constitucionais que determinam valorização da iniciativa privada e do livre comércio, à promoção da dignidade humana, o respeito aos direitos humanos, erradicar a pobreza, garantir o desenvolvimento regional, constituir uma sociedade livre, justa e solidária.¹²

A adoção de um novo modelo econômico, enquanto estratégia de governo, objetivando a proteção do meio ambiente e desenvolvimento nacional, tende

12 Valores contidos nos arts. 1º e 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:
Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.
Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

a tornar mais efetivos os acordos, pactos e convenções assinadas pelo país nas grandes convenções tendo em vista se tratar de uma política pública nacional, logo, orientação legal e normativa que promove os fundamentos e princípios insculpidos na Constituição Federal.

As normas de soft law são importantes para alinhar as ações dos Estados nacionais em diversos temas de importância para seus próprios cidadãos contudo, ante à falta de executoriedade, típica das normas internas, esvaziam os esforços empreendidos, principalmente em um assunto tão importante que envolve a geração presente e a futura, como é o meio ambiente.

Entretanto, a adoção da Economia Circular, pode vir a contribuir com metas estabelecidas e assumidas pelo Brasil nos acordos internacionais mencionados acima, além de proporcionar um atendimento estatal às obrigações oriundas dos direitos econômicos, sociais e culturais, posto que as pautas se aproximam.

4. O Desenvolvimento das Liberdades Individuais em Amartya Sen e Sua Relação com a Economia Circular e os Acordos Internacionais em Matéria De Meio Ambiente

O economista e ganhador do prêmio Nobel, Amartya Sen, tornou-se referência mundial com seu livro *Desenvolvimento como Liberdade*, onde buscou romper com a ideia de desenvolvimento econômico atrelado ao aumento do PIB, industrialização e desenvolvimento tecnológico e sem considerar fatores sociais.

Sen defende o aumento das liberdades individuais para que a população possa participar mais efetivamente da sociedade, tornando-se agente atuante dela própria. Afirma Sen:

(...) vivemos um mundo de opulência sem precedentes, mas também de privação e opressão extraordinárias. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de cidadão. (SEN, 2010)

Não restam dúvidas de que os esforços mundiais para encontrar soluções que busquem resolver problemas crônicos, como a proteção ao meio ambiente em um mundo fundamentado no capitalismo e que tem no consumo sua principal fonte de desenvolvimento, são louváveis e merecem toda a atenção da comunidade acadêmica. Contudo, é importantíssimo a participação dos agentes públicos e do próprio setor produtivo e de serviços, pois eles também possuem as ferramentas para promover o aumento das liberdades individuais que Sen aponta.

Em sua obra seminal (SEN, 2010), Sen aponta que a miséria, a fome, a ausência de liberdade plena no que tange os direitos políticos e civis básicos, a insegurança econômica, além de toda ação que diminua as liberdades democráticas, devem ser consideradas para que haja um comprometimento de toda sociedade rumo a uma mudança econômica e social e que diminuindo estas privações será possível atender tanto aos direitos humanos quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais.

A utilização das normas de soft law mostram-se boas e necessárias para se atender a estas demandas destacadas por Sen. Como vimos ao longo do trabalho,

além de não terem nenhum caráter coercitivo, ao se confrontarem com políticas e políticos que não estão de acordo com o que foi pactuado anteriormente, além de simplesmente ignorarem as metas traçadas podem, simplesmente, denunciar e se retirarem dos acordos entabulados com tanto esforço por gestões anteriores. Mas a força ética e a autoridade científica do soft law operam na consciência coletiva das sociedades contemporâneas contribuindo para uma mudança na governança global.

Os desafios da globalização, no que toca o trabalho conjunto das nações para o enfrentamento de pautas comuns, não foram suficientemente superados como aponta Joseph Stiglitz, outro vencedor do prêmio Nobel em economia, ao destacar a insistência do aumento de pessoas na faixa da miséria.

A distância cada vez maior entre os que têm e os que não têm vem deixando um número bastante grande de pessoas no Terceiro Mundo num estado lamentável de miséria, sobrevivendo com menos de um dólar por dia. Apesar das repetidas promessas de redução dos índices de pobreza feitas durante a última década do século XX, o número dos que vivem na miséria efetivamente aumentou, e muito. (STIGLITZ, 2002)

Encontrar outros mecanismos que possam promover um desenvolvimento nacional ao mesmo tempo em que se aumenta as liberdades individuais em sintonia com as normas de soft law, torna-se um desafio para governos nacionais, principalmente pela dificuldade de ajustar interesses antagônicos de países em desenvolvimento e outros já desenvolvidos que, historicamente, engessam e impõem suas vontades aos primeiros, como bem aponta Stiglitz: “(..) Os países ricos do Ocidente forçaram as nações pobres a eliminar as barreiras comerciais, mas eles próprios mantiveram as suas, impedindo que os países em desenvolvimento exportassem seus produtos agrícolas, privando-os, assim, da renda tão desesperadamente necessárias obtida por meio das exportações.” (STIGLITZ, 2002)

Assim, promover a adoção de um novo modelo econômico que une ambas as pautas, proteção do meio ambiente associado ao consumo no mundo capitalista e aumento das liberdades dos indivíduos ao participarem do processo de transição econômica, faz com que a Economia Circular seja um instrumento capaz de promover uma maior aderência às normas de soft law.

Realizar o desenvolvimento sustentável aliado aos inúmeros fatores que envolvem esta dinâmica é mesmo um grande desafio para muitos governos, principalmente os latino-americanos, em razão do histórico de região subdesenvolvida e dependente dos países hegemônicos e colonizadores.

Ao mensurar o desenvolvimento de um dado país, orienta Sen a necessidade de:

se conceber o desenvolvimento como uma combinação de distintos processos, ao invés de concebê-lo como a expansão de uma magnitude aparentemente homogênea, tal como a renda real ou a utilidade. As coisas que as pessoas consideram valioso fazer ou ser podem ser muito diversas, e as capacidades valiosas variam desde a liberdade elementar, tais como livrar-se da fome e da desnutrição, até capacidades complexas, tais como a obtenção do auto-respeito e a participação social. O desafio do desenvolvimento humano requer atenção a uma variedade de questões setoriais e a uma combinação de processos sociais e econômicos. (SEN, 1993)

Como é possível perceber, urgente se faz a adoção de medidas no sentido de

diminuir a distância social entre os diversos atores da própria sociedade a fim de proporcionar um desenvolvimento uniforme dela mesma. A promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais dependem da confluência de ações que alcançam tanto a iniciativa privada quanto as políticas governamentais, que precisam ajustar suas condutas de acordo com a pauta multilateral discutida no mundo.

A adoção da economia circular pode ser uma destas ferramentas frente aos problemas de efetividade que as normas de soft law encontram.

5. Conclusões

Até o momento as declarações de princípios e outros instrumentos de soft law têm se mostrado insuficientes para promover a efetividade do direito convencional na sociedade internacional.

A adoção do modelo de Economia circular, por suas características de envolvimento individual e coletivo simultaneamente, em atividades integradas seguindo princípios de circularidade no sistema de produção e consumo pode efetivar a relação entre esses dois tipos de normas internacionais. E essa renovada relação tem repercussão no âmbito nacional dos estados que integram a sociedade global.

A Economia circular funciona como um incentivo a práticas de democracia participativa e contribui a integrar a todos os setores da sociedade de uma forma mais igualitária em uma nova dimensão do desenvolvimento. Este pode superar o reducionismo do capitalismo pós-industrial e permitir atingir uma nova dimensão ética na conduta social que permita atingir de forma inclusiva os objetivos de dignidade da pessoa humana para todos sem discriminações.

Referências

ARAUJO, L. M.; CORDEIRO NETO, M. D. R.; SEGUIN, E. A busca da efetividade do Acordo de Paris. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 54, 2020.

BAXTER, R. R. International law in “her infinite variety”. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 29, n. 4, p. 549–566, 1980.

ECCARD, W. D. DE C. Importância de Normas Voluntárias para Desenvolvimento da Economia Circular no Mercado Português. [s.l.] Universidade do Porto, 2019.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. Towards the circular economy. [s.l.: s.n.].

EUROPEAN COMMISSION. Closing the loop - An EU action plan for the circular economy. COM(2015) 614 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2015.

GEISSDOERFER, M. et al. The Circular Economy – A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production*, 2017.

GHISELLINI, P.; CIALANI, C.; ULGIATI, S. A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of*

Cleaner production, v. 114, p. 11–32, 2016.

OLIVEIRA, N. A. C. DE; ECCARD, W. T. DE C. A PANDEMIA COMO FATOR DE RISCO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA ECONOMIA CIRCULAR NO BRASIL: DESAFIO POLÍTICO-JURÍDICO. In: Anais do VI Seminário Internacional sobre Direitos Humanos Fundamentais. Niterói: UFF, 2020. v. IIp. 515–537.

PEARCE, D. W.; TURNER, R. K. Economics of natural resources and the environment. [s.l.] JHU Press, 1990.

PIOVESAN, F. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 1, n. 1, 2004.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 28–29, p. 313–334, 1993.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade / tradução Laura Teixeira Motta ; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, L. D. R. DE; LEISTER, M. A. A influência da soft law na formação do direito ambiental. Revista de Direito Internacional, v. 12, n. 2, 2015.

SOUZA, M. C. O.; CORAZZA, R. I. Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 42, 24 dez. 2017.

STIGLITZ, J. E. A globalização e seus malefícios - a promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo: Futura, 2002.

UNFCCC. CONFERENCE OF THE PARTIES (COP). Paris Climate Change Conference- November 2015, COP 21 Adoption of the Paris Agreement. Proposal by the President. [s.l: s.n.].

VAL, E. M.; ECCARD, W. T. DE C. O soft law , o direito ao meio ambiente na América Latina , e a liberdade como desenvolvimento à luz do pensamento de Amartya Sen. In: EDITORA MULTIFOCO (Ed.). . Climate change, environmental treaties and human rights Cambios climáticos, tratados ambientales y derechos humanos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Grupo Multifoco, 2018. p. 451–476.

Política Europea de Gestión de Escasez de Agua y Sequías

European Water Scarcity and Drought Management Policy

Álvaro Sánchez Bravo¹.

Juliana Cristina Mansano Furlan².

Sumário: Introducción. 1. Necesaria consideración del agua como derecho humano. 2. Agua en la Unión Europea. 3. Plan europeo de gestión ante situaciones de escasez de agua y sequía. 4. Crisis hídrica europea y el covid-19. 5. Conclusiones.

Resumo: O presente artigo busca trazer de maneira suscinta e objetiva o cenário da crise hídrica e a dificuldade da gestão na política europeia. Defini-se a água como direito humano essencial à vida, analisando o cenário da União Europeia, demonstrando que há uma crise de gestão no modelo atual, e a situação frente à pandemia COVID-19. Foi feita uma análise da situação atual. E desta leitura e análise, conclui-se que não só há uma deficiência na gestão, mas também que a União Europeia possui planos para ultrapassar a crise hídrica e de saúde que se encontra.

Palavras-chave: Água; Europa; Gestão.

Abstract: This article seeks to briefly and objectively bring about the scenario of the water crisis and the difficulty of management in European politics. Water is defined as a human right to life, analyzing the scenario of the European Union, demonstrating that there is a management crisis in the current model, and the situation in the face of the COVID-19 pandemic. An analysis of the current situation has been made. And from this reading and analysis, it is concluded that not only is there a lack of management, but also that the European Union has plans to solve the water and health crisis that is found.

Keywords: Water; Europe; Management.

Introducción

A água como fonte da vida, bem como a identificação de questões de ordem política, organizacional, assim como as considerações biológicas e de gestão sobre a água são temas abordados. A água como direito humano e a ausência de delimitações

1 Doctor en Derecho. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Presidente de la Asociación Andaluza de Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. E-mail: elialva@us.es

2 Mestranda Derecho. Especialista em Gestão Ambiental pela ESALQ/USP. Professora de graduação e pós-graduação em faculdades brasileiras. Presidente da Comissão de Meio Ambiente da Subseção da OAB/SP em Americana-SP. E-mail: juliana.furlan@live.com

como elementos essenciais, decifradas em questões como a liberdade, o direito a benefícios, o abastecimento da água, algumas formas de uso, o volume necessário para subsistencia e sobrevivência do ser humano.

A falta de saneamento, implica na questão da saúde, e demais consecuencias, são colocadas como maior preocupação no que tange à gestão política da União Europeia, posto que segundo dados trazidos abaixo, aumenta-se gradativamente a necessidade de acesso à água, mas o tratamento básico é de alto custo e o grupo desfavorecidos tem cada vez menos acesso.

1. Necesaria consideración del agua como derecho humano

En un mundo donde los recursos naturales de agua se encuentran sometidos a una fuerte presión, el uso eficiente de los mismos y su gestión eficaz vendrán a garantizar su existencia sostenida en cantidad y en calidad para poder atender, gracias a una gestión integrada, a las necesidades de los seres humanos, de la naturaleza y de la economía³. Y esta no es una cuestión baladí.

El agua es el origen de la vida. Necesitamos agua limpia y saneamiento para preservar la salud y mantener nuestra dignidad. El agua condiciona todos los aspectos del desarrollo humano, pues cuando a alguien se le niega el acceso a agua limpia en su casa o cuando carece de acceso al agua como recurso productivo, sus opciones y su libertad quedan limitadas por la pobreza, las enfermedades y la vulnerabilidad.

Los problemas del agua no son, como algunos sostienen, sólo un problema de escasez, sino que aquéllos nacen de la desigualdad, la pobreza y el no poder, y no exclusivamente de su disponibilidad física.

Se hace por tanto imprescindible, como así se acoge cada vez en más textos nacionales e internacionales e internos, el reconocimiento, y la implementación de mecanismos para efectivarlo, del agua como un derecho fundamental, que debe garantizarse a todas las personas, independientemente de donde se encuentren y cuales sean sus condiciones socio-económicas. Pero lejos de declaraciones retóricas, no sirve cualquier contenido para su satisfacción, sino que deben garantizarse criterios de accesibilidad, calidad y disponibilidad que colmen su contenido mínimo esencial como derecho humano fundamental⁴.

Las consideraciones biológicas sobre el agua son diferentes de su cualificación jurídica. No puede hablarse de un derecho humano al agua, sin determinar el contenido del mismo; sin delimitar sus elementos imprescindibles. Siguiendo lo señalado por las Naciones Unidas⁵, podemos determinar:

a) El derecho al agua entraña libertades. Estas libertades están dadas por la protección contra cortes arbitrarios e ilegales; la prohibición de la contaminación ilegal de los recursos hídricos; la no discriminación en el acceso al agua potable y el saneamiento, en particular por razón de la clasificación de la vivienda o de la tierra;

3 <http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/about.htm>

4 Sánchez Bravo, A., "Prólogo", en *A cobrança pelo uso como estratégia para a redução da complexidade da crise hídrica e realização do Direito Humano à Água Potável*, edic. de Gabriela Gomes Klassmann, Punto Rojo Libros, Sevilla, 2018, pp.13-15.

5 NACIONES UNIDAS, "El Derecho al Agua. Folleto Informativo nº 35", Ginebra, 2011.

la no injerencia en el acceso a los suministros de agua existentes, especialmente las fuentes de agua tradicionales; y la protección contra las amenazas a la seguridad personal al acceder a agua o servicios de saneamiento fuera del hogar.

b) El derecho al agua entraña prestaciones. Estas prestaciones comprenden el acceso a una cantidad mínima de agua potable para mantener la vida y la salud; el acceso a agua potable y servicios de saneamiento durante la detención; y la participación en la adopción de decisiones relacionadas con el agua y el saneamiento a nivel nacional y comunitario.

c) El suministro de agua para cada persona debe ser continuado y suficiente para cubrir los usos personales y domésticos, que comprenden el consumo, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. Otros usos domésticos del agua, como el agua para las piscinas o la jardinería, no están incluidos en el derecho al agua.

El derecho al agua abarca, por lo tanto, el acceso al agua necesaria para mantener la vida y la salud y para satisfacer las necesidades básicas, y no confiere a las personas el derecho a una cantidad ilimitada de agua.

Según la OMS, se requieren entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para cubrir la mayoría de las necesidades básicas y evitar la mayor parte de los problemas de salud.

El acceso a 20-25 litros por persona al día representa el mínimo, pero esta cantidad suscita preocupaciones sanitarias, porque no basta para cubrir las necesidades básicas de higiene y consumo.

Estas cantidades son indicativas, ya que dependen del contexto particular y pueden diferir de un grupo a otro en función del estado de salud, el trabajo, las condiciones climáticas y otros factores. Las madres lactantes, las mujeres embarazadas y las personas que viven con el VIH/SIDA necesitarán más de 50-100 litros de agua al día.

d) El agua para el uso personal y doméstico debe ser salubre y aceptable. De conformidad con la Observación general N° 15, el agua debe estar exenta de microbios y parásitos, así como de sustancias químicas y radiológicas, que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. El agua debe tener también un color, un olor y un sabor aceptables, a fin de que las personas no recurran a otras fuentes que puedan parecer más atractivas pero que estén contaminadas. Estos requisitos se aplican a todas las fuentes de abastecimiento, como el agua corriente, el agua de cisternas, el agua comprada a un proveedor y los pozos protegidos.

La salubridad del agua potable se define normalmente mediante normas nacionales y/o locales de calidad del agua potable.

La falta de sistemas de saneamiento adecuados en muchas partes del mundo ha dado lugar a la contaminación generalizada de las fuentes de agua de las que depende la supervivencia de las comunidades. En su Observación general N° 15, el Comité subrayó que garantizar el acceso a servicios de saneamiento adecuados es uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas y los recursos de agua potable.

e) Los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento deben ser

físicamente accesibles y estar al alcance de todos los sectores de la población, teniendo en cuenta las necesidades de determinados grupos, como las personas con discapacidad, las mujeres, los niños y los ancianos.

Aunque el derecho al agua no significa que todos deban tener acceso a agua y servicios de saneamiento dentro del hogar, sí presupone que estos servicios se encuentren en las cercanías o a una distancia razonable de la vivienda. También debería haber agua y servicios de saneamiento en las escuelas y los hospitales, los lugares de trabajo, los centros de detención y los campamentos de refugiados y de personas internamente desplazadas.

Puesto que la cantidad de agua a que se tiene acceso cada día depende en gran medida de la distancia a la que está la fuente de agua y del tiempo que se tarda en recorrerla, se considera razonable una distancia que permita a todos recoger suficiente agua para cubrir los usos personales y domésticos.

Según la OMS, para tener un acceso básico a 20 litros de agua por día la fuente debe estar a no más de 1.000 m del hogar y el tiempo necesario para ir a buscar agua no debe exceder de 30 minutos.

Cuando hay agua corriente en las viviendas, el acceso es óptimo y es probable que se disponga de por lo menos 100 litros por persona al día.

f) Los servicios de agua deben ser asequibles para todos. Ningún individuo o grupo debería verse privado del acceso a agua potable por no poder pagar.

Por consiguiente, los costos directos e indirectos del agua y el saneamiento no deberían privar a nadie del acceso a estos servicios y no deberían comprometer la capacidad de disfrutar de otros derechos humanos, como el derecho a la alimentación, a la educación, a una vivienda adecuada o a la salud. El requisito de la asequibilidad también pone de relieve que la recuperación de los costos no debe erigirse en un obstáculo al acceso al agua potable y el saneamiento, especialmente para los pobres. Por ejemplo, el PNUD propone como punto de referencia un umbral del 3% del ingreso familiar.

En general, los hogares más pobres no deberían cargar con una parte desproporcionadamente alta de los gastos en agua y saneamiento.

Por su parte, el agua constituye uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁶, concretamente el Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Y que se concreta en las siguientes metas: 6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos. 6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad. 6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad

6 En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial. 6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua. 6.5 De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda. 6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.

6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización

6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

No obstante, a día de hoy, si bien se ha avanzado sustancialmente en el acceso al agua potable y al saneamiento, todavía millones de personas aún carecen de estos servicios básicos. En todo el mundo, una de cada tres personas no tiene acceso a agua potable salubre, dos de cada cinco personas no disponen de una instalación básica destinada a lavarse las manos con agua y jabón, y más de 673 millones de personas aún defecan al aire libre⁷

2. Agua en la Unión Europea

La Unión Europea (UE), como ámbito de democracia y respeto a los derechos humanos, no puede quedar al margen de estas preocupaciones. No sólo apoyando a nivel internacional el reconocimiento y efectivización del derecho humano al agua, sino modificando a nivel interno la consideración y gestión del agua, dando protagonismo al valor ecológico de la misma, garantizando el suministro a los ciudadanos, y defendiendo sistemas de gestión pública y participativa.

El uso del agua ha venido aumentando un 1% anual en todo el mundo desde los años 80 del siglo pasado, impulsado por una combinación de aumento de la población, desarrollo socioeconómico y cambio en los modelos de consumo. La demanda mundial de agua se espera que siga aumentando a un ritmo parecido hasta 2050, lo que representa un incremento del 20 al 30% por encima del nivel actual de uso del agua, debido principalmente al aumento de la demanda en los sectores industrial y doméstico. Más de 2.000 millones de personas viven en países que sufren una fuerte escasez de agua, y aproximadamente 4.000 millones de personas padecen una grave escasez de agua durante al menos un mes al año. Los niveles de escasez seguirán aumentando a medida que crezca la demanda de agua y se intensifiquen los

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

efectos del cambio climático ⁸.

En este sentido, los fenómenos extremos vinculados al agua, escasez, sequías e inundaciones, han aumentado considerablemente, colocando en riesgo a millones de personas en el planeta.

Según el reciente estudio United in Science, “las consecuencias del cambio climático que se sienten de manera más fuerte actualmente son las modificaciones de las condiciones hidrológicas. De aquí a 2050, la cantidad de personas en riesgo de siniestro por desbordamientos de ríos y lagos glaciares aumentará de 1200 millones a 1600 millones.

Desde principios hasta mediados de la década de 2010, unos 1900 millones de personas —el 27 % de la población mundial— vivía en zonas potencialmente sujetas a una grave carestía de agua. En 2050, esa cifra podría aumentar hasta situarse hasta en 3000 millones de personas.

En 2019, el 12 % de la población mundial bebía agua procedente de fuentes no mejoradas y no potables. Más del 30 % de la población mundial, unos 2400 millones de personas, viven sin acceso a ninguna forma de saneamiento.

Se prevé que el cambio climático aumente el número de regiones con estrés hídrico y agrave la escasez de agua en aquellas zonas que ya lo padecen.

La criosfera, las partes del planeta cubiertas de hielo como capas y glaciares, es una fuente importante de agua dulce para las regiones montañosas y las zonas que se encuentran río abajo. Puede afirmarse con un nivel de confianza alto que el deshielo de los glaciares alcanzará su máximo a escala mundial a más tardar a finales del siglo XXI. Después, se prevé que se reduzca en todo el mundo, con implicaciones para las reservas de agua”⁹.

En la UE, la Directiva Marco de Aguas¹⁰ (DMA), establece y diseña el nuevo y unificado marco de gestión del agua con el fin de prevenir y reducir su contaminación, fomentar su uso sostenible, proteger el medio acuático, mejorar la situación de los ecosistemas acuáticos y paliar los efectos de las inundaciones y de las sequías.

Con base en las previsiones de la Directiva Marco, se desarrollaron otras

8 Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019 NO DEJAR A NADIE ATRÁS. UNESCO. 2019, p.14. <https://www.acnur.org/5c93e4c34.pdf>

9 Investigación científica United in Science, llevada a cabo por la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Programa de la ONU para el Medio Ambiente, el Panel Intergubernamental de Expertos del Cambio Climático, la UNESCO, y otras organizaciones internacionales. Vid. United in Science 2020 A multi-organization high-level compilation of the latest climate science information. https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science

10 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DOUE L 327. 22.12.2000.

iniciativas muy vinculantes relacionadas con el agua¹¹, y que han contribuido a reforzar la protección de las aguas en la UE¹².

En lo relativo a la escasez de agua y la sequía, son fenómenos cada vez más frecuentes y generalizados en la Unión Europea. Es por ello que no puede quedar impasible ante las situaciones que pueden colocar en riesgo a los ciudadanos, al cuestionar, cuando no negar, su derecho humano al agua y su calidad de vida. Siguiendo a Ulrich Beck¹³, este ámbito, puede ser uno de aquellos ejemplos de democratización de desgracias planetarias que no harán distinciones entre clases sociales: cuando no haya agua, todos morirán por igual.

Según el reciente informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente¹⁴, Europa tendrá que hacer frente a un incremento notable de incendios forestales, inundaciones, sequías y fuertes lluvias a finales de siglo si no se adoptan medidas urgentes para adaptarse y hacer frente al calentamiento global, según advierte la Agencia Europea de Medio Ambiente.

Grandes áreas de España, Portugal y Francia estarían abocadas a la desertificación, con las zonas más afectadas experimentando un aumento de la sequía en dos veces y media.

Más al norte, los inviernos se están volviendo más húmedos. Si no se limita el calentamiento global por debajo de dos grados, parte de Europa central y oriental, verá un fuerte aumento, en torno al 35%, de las “lluvias intensas” durante el otoño y el invierno a finales de siglo.

3. Plan Europeo de gestión ante situaciones de escasez de agua y sequía.

La escasez de agua y la sequía son fenómenos diferentes, aunque son susceptibles de agravar los efectos de cada uno de los otros. En algunas regiones, la gravedad y frecuencia de las sequías pueden conducir a situaciones de escasez

11 Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DO L 372 de 27.12.2006); Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas (DO L 348 de 24.12.2008); Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (DO L 375 de 31.12.1991); Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135 de 30.5.1991); Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 1991, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010); Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 330 de 5.12.98); Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño (DO L 64 de 4.3.2006); Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) (DO L 164 de 25.6.2008); Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (DO L 309 de 24.11.2009).

12 COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el «buen estado» de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación, COM (2015) 120. Bruselas 09.03.2015.

13 BECK, U, La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad, Barcelona, Paidós, 1998; La sociedad del riesgo. Amor, violencia, guerra, Madrid, Siglo XXI Editores de España, 2006, y La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida, Barcelona, Paidós, 2008.

14 Agencia Europea de Medio Ambiente. El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2020. Resumen ejecutivo. OPOUE, Luxemburgo, 2019.

de agua, mientras la sobreexplotación de los recursos hídricos disponibles puede exacerbar las consecuencias de las sequías. Por lo tanto, atención debe prestarse a las sinergias entre estos dos fenómenos, especialmente en las cuencas hidrográficas afectadas por la escasez de agua.

La escasez de agua se produce cuando existen recursos de agua insuficiente para satisfacer los requisitos de suministro a largo plazo; combinando la disponibilidad de agua con un nivel de demanda de agua superior a la capacidad de suministro del sistema natural.¹⁵

Problemas de disponibilidad de agua aparecen con frecuencia en zonas con bajas precipitaciones, pero también en zonas con alta densidad de población, riego intensivo y actividad industrial. Se observan grandes diferencias espaciales y temporales en la cantidad de agua disponible en toda Europa.

Pero más allá de la cantidad de agua, una situación de escasez de agua también puede plantearse ante problemas de calidad de agua aguda, que puede provocar la disponibilidad de agua fresca y limpia.

Las sequías, por su parte, pueden considerarse como una disminución temporal de la disponibilidad de agua promedio debido a la deficiencia de las precipitaciones, por ejemplo. Las sequías pueden ocurrir en cualquier parte en Europa y tanto en áreas de altas como de bajas precipitaciones. El impacto de las sequías puede verse exacerbado cuando se producen en una región con bajos recursos hídricos o cuando estos recursos hídricos no son correctamente administrados, como resultado de los desequilibrios entre las demandas de agua y la capacidad de suministro del sistema natural.¹⁶

La conjunción del aumento de las temperaturas y de la disminución de las lluvias veraniegas incrementará las olas de calor y de sequía. Los problemas vendrán de su insuficiencia, bien por una disminución temporal de la cantidad disponible debido, por ejemplo, a un déficit pluviométrico (sequía), o bien por una situación permanente en la que las necesidades de agua sean superiores a los recursos hídricos explotables (escasez de agua). En la Europa meridional estos fenómenos intensificarán la evaporación, lo que conducirá inevitablemente a una disminución de la humedad el suelo, y provocará sequías más frecuentes e intensas.

Ante esta constatación, la Comisión elaboró una Comunicación relativa a la escasez de agua y sequía en la Unión Europea¹⁷.

El punto de partida para un correcto justiprecio de la situación, ha de tener en cuenta una serie de elementos importantes, entre los que cabe destacar los siguientes:

la necesidad de proseguir la aplicación de la Directiva marco en el sector del agua;

la ineficacia que suelen presentar a nivel nacional las políticas actuales de tarificación del agua;

15 <http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/about.htm>

16 <http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/about.htm>

17 Comunicación de la Comisión, de 18 de julio de 2007, «Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea» COM (2007) 414. Bruselas. 18.07.2009.

Afrontar la escasez de agua. Un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA – FAO, Roma, 2013.

la ordenación del territorio;

la necesidad de privilegiar medidas que tiendan a ahorrar agua, lo que supone jerarquizar las prioridades tanto en las soluciones que se adopten (para evitar en lo posible el recurso a infraestructuras de abastecimiento suplementarias), como en el destino que se dé al agua (el suministro a las poblaciones es, en este sentido, prioritario);

la necesidad de actuar de forma integrada y de basarse en información científica.

La Comunicación presenta un abanico de orientaciones que pueden aplicarse a la gestión de los problemas de escasez de agua y de sequía, tanto en el ámbito de la UE como en el de los Estados miembros, y cita una serie de buenas prácticas que existen ya en varios países.

En aplicación del art. 9 de la Directiva marco del agua¹⁸, los Estados miembros deben fijar un precio justo para el agua gracias, por una parte, a una política de tarificación que se base en el análisis económico de los usos y del valor del agua y, por otra parte, a la puesta en marcha de programas que obliguen a medir su consumo.

Para limitar los efectos negativos del desarrollo económico de algunas cuencas hidrográficas y fomentar el uso racional del agua, es necesario hacer más eficaz el reparto de los recursos hídricos y de los fondos a ellos vinculados. En este sentido, debería hacerse hincapié en medidas que permitieran mejorar la ordenación del territorio. Entre ellas se cuentan, de forma especial, las siguientes: integrar los problemas de disponibilidad de agua en la explotación de las tierras agrícolas, aplicar estrictamente la Directiva sobre la evaluación estratégica de los efectos del medio ambiente¹⁹, efectuar el censo de las cuencas hidrográficas que sufran con frecuencia o de forma permanente problemas de falta de agua y adoptar normas de gestión que

18 Artículo 9 Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que “quien contamina paga”. Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010:

- que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva,

- una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que “quien contamina paga”.

Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.

2. Los Estados miembros incluirán en los planes hidrológicos de cuenca información sobre las medidas que tienen la intención de adoptar para la aplicación del apartado 1 y que contribuyan al logro de los objetivos medioambientales de la presente Directiva, así como sobre la contribución efectuada por los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

3. Lo dispuesto en el presente artículo no impedirá la financiación de medidas preventivas o correctivas específicas con objeto de lograr los objetivos de la presente Directiva.

4. Los Estados miembros no incumplirán la presente Directiva si deciden no aplicar, de acuerdo con prácticas establecidas, las disposiciones de la segunda frase del apartado 1 y, a tal fin, las disposiciones correspondientes del apartado 2, para una determinada actividad de uso de agua, siempre y cuando ello no comprometa ni los objetivos ni el logro de los objetivos de la presente Directiva. Los Estados miembros informarán en los planes hidrológicos de cuenca de los motivos por los que no han aplicado plenamente la segunda frase del apartado 1.

19 Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. DOUE L 197. 21.07.2001.

sean adecuadas para dichas cuencas.

Además, la financiación de los usos racionales del agua exige, entre otras medidas, las siguientes: perfilar mejor las directrices comunitarias para la financiación de las estructuras de suministro de agua, evaluar si es preciso establecer condiciones ambientales suplementarias previas a esa financiación, financiar con fondos comunitarios medidas sectoriales que contribuyan a una gestión eficaz del agua, garantizar que esos fondos se utilicen de forma adecuada y adoptar a nivel nacional incentivos fiscales que favorezcan el uso racional del agua.

La Comunicación contiene orientaciones concretas para mejorar la gestión de los riesgos de sequía. La Comisión preconiza así, como se prevé en la Directiva marco del agua, que cada Estado miembro elabore un plan de gestión de esos riesgos de aquí a 2009 basándose en las buenas prácticas intercambiadas con otros países y en los métodos elaborados a nivel comunitario. La Comisión contempla también la creación de un observatorio y de un sistema de alerta rápida para las sequías (la adopción de su prototipo y de sus disposiciones de aplicación está prevista para no después de 2012), y propone optimizar la utilización del Fondo de Solidaridad de la UE y del Mecanismo Europeo de Protección Civil para permitir que los Estados miembros gravemente afectados por la sequía reciban una ayuda rápida y adaptada.

La Comisión estima que la creación de infraestructuras de abastecimiento de agua suplementarias sólo deberá contemplarse cuando ya se hayan establecido todas las disposiciones preventivas y todas las medidas de ahorro de agua y de eficacia en su uso que sean necesarias. La creación de esas infraestructuras debe sujetarse a condiciones rigurosas, privilegiando las medidas alternativas que tengan por objeto ahorrar agua, minimizando lo más posible el impacto causado en el medio ambiente (por ejemplo, por el almacenamiento o la desviación de masas de agua o por la creación de plantas de desalinización) y garantizando la compatibilidad de estas intervenciones con las otras prioridades medioambientales y energéticas de la UE.

El despilfarro y las pérdidas de agua podrían reducirse aplicando tecnologías y prácticas que permitiesen un uso racional de este bien. La Comisión propugna así, entre otras, las medidas siguientes: establecer normas para los materiales que utilizan agua (particularmente para fines agrícolas), estudiar la conveniencia de una normativa específica para los productos que no consumen energía pero sí agua (por ejemplo, grifos, alcachofas de ducha, inodoros, etc.), integrar las consideraciones relativas al uso del agua en las normas aplicables a los productos y a los edificios, impulsar la investigación, analizar la posible creación de un indicador de eficiencia basado en el uso del agua o establecer acuerdos voluntarios con los sectores que utilizan agua en sus procesos de fabricación.

Es necesario, asimismo, implicar a los consumidores y a los agentes económicos, favoreciendo el nacimiento de una cultura de ahorro de agua en Europa. Para ello, debe estudiarse la adopción de medidas que tengan por objeto informar y responsabilizar a unos y otros, como, por ejemplo, las siguientes: emprender una iniciativa coordinada para el uso racional del agua en las empresas que estén comprometidas en el ámbito de su responsabilidad social, integrar normas de gestión del agua en los sistemas de

garantía de calidad y de certificación, ampliar los sistemas de etiquetado comunitario y prestar apoyo a nivel nacional a los programas de educación, a los servicios de asesoría, al intercambio de buenas prácticas y a las campañas de información que se centren en la disponibilidad del agua.

La toma de decisiones ha de basarse en una información de calidad, lo que obliga a aumentar los conocimientos y mejorar la recogida de datos. Para ello, debería desarrollarse en toda Europa un sistema de información sobre la escasez de agua y las sequías que se basara en el Sistema de Información sobre el Agua (WISE), así como en una evaluación europea anual realizada con indicadores adecuados y en la información facilitada por la iniciativa GMES²⁰. Además, es preciso estimular las perspectivas en materia de investigación y desarrollo tecnológico promoviendo las actividades de I+D a través del Séptimo Programa Marco de Investigación, dando una amplia difusión a los resultados de dichas actividades y facilitando su explotación.

Conforme a las propias previsiones de la Comunicación, estaba prevista para el año 2012 una Revisión de la política comunitaria de escasez de agua y sequías, basándose en los resultados periódicos de seguimiento, evaluación de los planes de gestión de la cuenca del río y la información adicional que no ha sido había abordado hasta ahora, y que se integraran en el “Plan para la protección de las aguas europeas²¹”.

Los estudios para la citada revisión, abarcaban las siguientes áreas: 1. análisis de fallos en los sistemas de lucha contra la escasez de agua y sequías²²; 2. eficiencia en el uso del agua²³; 3. uso del agua en la agricultura²⁴; y 4. Instrumentos para una mejor planificación²⁵.

En dicha revisión, cumpliendo los plazos requeridos inicialmente por la Comisión, ésta examinó el cumplimiento de los objetivos de reducir la escasez de agua y la vulnerabilidad a las sequías. También intentó determinar si las medidas adoptadas para aplicar la Directiva marco del agua han contribuido a resolver el problema de la escasez de agua y las sequías²⁶.

Los resultados pueden agruparse en los siguientes apartados, tal y como transcribimos del texto dimanante de la Revisión:

1. Precio del agua. La aplicación de los requisitos de la DMA en cuanto a recuperación de costes y a unos precios incentivadores ha sido limitada. Aun cuando se utilice una definición amplia de “servicios del agua», la recuperación de los costes

20 Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de noviembre de 2008, «Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES): por un planeta más seguro». COM (2008) 748. Bruselas. 12.11.2008.

21 COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa, COM (2012) 673. Bruselas. 14.11.2012.

22 http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/gap_analysis.htm

23 http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/water_efficiency.htm

24 http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/water_agri.htm

25 <http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/planning.htm>

26 COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía [SWD (2012) 380 final]. COM (2012) 672. Bruselas. 14.11.2012.

financieros de esos servicios no es aún la norma en todos los Estados miembros, y pocas veces se consideran los costes ambientales o los costes de los recursos.

2. Eficiencia en la asignación del agua y financiación. En general, los Estados miembros han establecido procedimientos de autorización para la captación o el uso de agua, pero estos varían mucho entre sí, y las captaciones ilegales siguen siendo un grave problema en algunas zonas de Europa. La práctica de imponer restricciones al consumo de agua en épocas de escasez o sequía forma parte de las políticas de asignación de ese recurso en muchos Estados miembros. Los Estados miembros no suelen adaptar la ordenación del territorio para reducir la vulnerabilidad de los recursos hídricos, sino que promueven medidas técnicas y acciones de apoyo muy fragmentadas en lugar de realizar una planificación integrada de los usos del suelo y del agua.

Rara vez realizan análisis de coste-eficacia y de costes-beneficios para establecer prioridades en las inversiones en el marco del proceso de los planes hidrológicos de cuenca que, por esa razón, no ha ofrecido totalmente un mecanismo de coordinación para la asignación de recursos económicos a cuestiones prioritarias.

3. Mejora de la gestión del riesgo de sequía. Los Estados miembros no suelen adaptar la ordenación del territorio para reducir la vulnerabilidad de los recursos hídricos, sino que promueven medidas técnicas y acciones de apoyo muy fragmentadas en lugar de realizar una planificación integrada de los usos del suelo y del agua.

4. Infraestructuras adicionales de suministro de agua. En algunos Estados miembros se han desarrollado infraestructuras adicionales de suministro de agua antes de que se hubiera explotado todo el potencial de las medidas de ahorro de agua, y ello a pesar de la jerarquía establecida. Los Estados miembros no han considerado de forma sistemática los impactos ambientales potenciales de los nuevos planes de infraestructuras de suministro. El desarrollo o mejora de plantas desaladoras solo figura en unos pocos planes hidrológicos de cuenca, pero reviste una importancia capital en las cuencas hidrográficas del sur de Europa. Los planes no consideran siempre suficientemente los efectos medioambientales adversos de la desalación.

5. Fomento de las tecnologías y prácticas de eficiencia hídrica. Aunque se han logrado grandes mejoras de eficiencia en el uso del agua en los cultivos de regadío, puede ahorrarse aún mucha más agua si se mejoran los programas de riego y se modernizan las tecnologías. La incertidumbre, sin embargo, sigue siendo alta en lo que se refiere a la manera de reflejar efectivamente el ahorro de agua en el terreno en el ahorro global en toda la explotación y en la cuenca hidrográfica. La eficiencia de los sistemas de abastecimiento de agua potable en la UE varía considerablemente según los casos. Algunos sistemas de distribución poco eficientes (muchas fugas) pueden encontrarse en su nivel óptimo de eficiencia económica, con lo cual, si se invierte en reducir las fugas, podrían aumentar los costes para el público sin que ni este ni el medio ambiente obtuvieran más beneficios.

La evaluación de los planes hidrológicos de cuenca pone de manifiesto su falta frecuente de coordinación con otros planes de carácter físico y socioeconómico, por ejemplo, de ordenación territorial. Esa descoordinación, junto con la ausencia de planes financieros de apoyo, obstaculiza gravemente la aplicación de los planes.

6. Fomento de una cultura de ahorro de agua. Los Estados miembros están aplicando toda una gama de actividades de sensibilización para promocionar el ahorro de agua, pero no siempre se utilizan de forma suficiente otras herramientas, como precios incentivadores, mecanismos de financiación del ahorro de agua, diseño ecológico de aparatos que utilizan agua, etc.

En relación con el consumo sostenible, los sistemas de certificación y etiquetado de productos alimenticios y agrícolas están mostrando dos nuevas tendencias: sistemas centrados en el suministro de información sobre la huella hídrica de un producto y sistemas centrados en el fomento de una buena administración del agua. En la actualidad no se recomienda un etiquetado basado en la huella hídrica porque la inmensa mayoría de los consumidores no dispone de los conocimientos suficientes para interpretar esa información y por los problemas aún no resueltos de transparencia y fiabilidad de los datos que sustentan el establecimiento de esa huella y su incapacidad para hacer frente a los impactos del agua consumida

7. Mejora de los conocimientos y recogida de datos. Aún no se dispone a nivel de la UE de series temporales prolongadas de datos sobre los aspectos cuantitativos del agua y, por lo tanto, sigue siendo difícil algo tan básico como identificar las cuencas hidrográficas que presentan déficit hídrico. Deben racionalizarse más los datos sobre estado y presiones, impactos y efectividad de las respuestas a los problemas de escasez de agua y sequía.

Toda esta evaluación, con resultados muy distantes de los esperados por la Comisión, son el producto, como señala la propia Revisión, de la confluencia de varias lagunas interconectadas que impiden la elaboración de una política eficaz y efectiva²⁷.

Es por ello que, como cuestión previa y prioritaria, debe restablecerse o mejorarse el caudal hídrico en todas las cuencas fluviales europeas, teniendo en cuenta las necesidades de agua de los ecosistemas acuáticos.

Pero, además de esta prístina necesidad, se incorporan otras herramientas importantes para mejorar la gestión de la cantidad de agua en los planes hidrológicos de cuenca: establecimiento y aplicación de caudales hidrológicos; establecimiento

²⁷ · Lagunas conceptuales: aún no se comprenden lo suficientemente bien las relaciones causales entre factores, presiones, estados e impactos que permitirían adoptar las medidas más rentables para combatir la escasez de agua y la sequía. No se suele establecer una diferencia entre ambos fenómenos, y los indicadores correspondientes a cada uno de ellos han sido hasta ahora insuficientes. Los indicadores acordados recientemente tienen que calcularse en relación con toda la UE a la escala geográfica y temporal adecuada. Para ello se precisa una serie de datos coherentes a nivel de la Unión.

· Lagunas de información: los planes hidrológicos de cuenca incluyen muy pocos datos sobre la demanda y disponibilidad de agua presentes y futuras, así como sobre las medidas orientadas a la escasez de agua y la sequía, los fondos disponibles y su impacto previsto sobre esos fenómenos. La ausencia de información sólida impide realizar una evaluación adecuada de la eficacia y los impactos socioeconómicos de las medidas.

· Lagunas políticas, de gobernanza y de aplicación: en general, la mayor parte de las actuaciones y medidas propuestas por los Estados miembros para combatir la escasez de agua y la sequía se centran en las presiones, estado e impactos, y se da prioridad a aquellas destinadas a reforzar el abastecimiento. Solo en muy pocos planes hidrológicos de cuenca se proponen medidas orientadas a los principales factores que están en el origen de la escasez de agua y la sequía, o actuaciones complementarias en relación, por ejemplo, con las mediciones, la tarificación y las subvenciones, o restricciones al consumo. No están claramente establecidas las responsabilidades en relación con las medidas propuestas ni su financiación. La coordinación con otros procesos de planificación y los recursos financieros disponibles no son satisfactorios. Por último, no se han establecido adecuadamente los vínculos entre escasez de agua y caudales ecológicos. *Ibid.*

y aplicación de objetivos de eficiencia en el uso del agua; promoción de incentivos económicos a favor de un uso eficiente del agua; orientar la ordenación del territorio para dar respuesta a la escasez de agua; reforzar la gestión de las sequías en Europa (en especial, con el desarrollo del Observatorio Europeo de la Sequía²⁸); y promover la resiliencia ante el cambio climático.

En el reciente Informe del precitado Observatorio, de septiembre de 2020, la situación en Europa es francamente preocupante. Como señala en su Resumen Ejecutivo, “Por tercer año consecutivo, unas condiciones inesperadamente secas afectan a Europa central. Tras la sequía de la primavera de 2020 en Europa central y occidental, julio fue mucho más seco de lo habitual en Francia, Bélgica y el sur de Alemania. Combinado con la primavera, en los totales de lluvia, los déficits relevantes de precipitación y humedad del suelo persisten principalmente durante el noreste de Francia y el norte de Alemania. Desde agosto, Escandinavia central e Islandia también muestra condiciones secas. Irlanda y el Reino Unido también se recuperaron de la racha seca como el sur de Europa y los Balcanes occidentales. Sin embargo, el aumento de los déficits de humedad del suelo está apareciendo alrededor de la costa occidental del Mar Negro.

La perspectiva de precipitación para el trimestre septiembre-noviembre de 2020 es mayormente neutral para las áreas afectadas de Francia y Alemania, húmedo para el resto del centro y norte de Europa, y neutro con tendencia seca en los Balcanes.

Los niveles de los ríos son normales en toda Europa, incluidos los que anteriormente eran más bajos en Alemania, con la excepción del noreste de Francia y alrededores (ríos Sena y Mosa).

La sequía recurrente en Europa central determinó una reducción de las perspectivas de rendimiento de los cultivos. Se informaron problemas de suministro de agua tanto para el consumo como para la refrigeración industrial. Los bosques en Francia están bajo estrés debido a las condiciones secas.”²⁹

4. Crise hídrica Europea y el Covid-19

Como está justificado, el derecho humano al agua y al tratamiento sanitario está condicionado a la promoción efectiva de la salud de los menos favorecidos y vulnerables. Vulnerabilidad, en el ámbito de la salud, está relacionada con aspectos individuales, pero también sociales. Así, los individuos no están expuestos a la enfermedad de forma uniforme y los diferentes contextos socioeconómicos son determinantes. En esta perspectiva, la enfermedad se entiende como un proceso que involucra elementos biológicos, comportamentales, culturales, económicos, políticos,

28 <https://edo.jrc.ec.europa.eu/edov2/php/index.php?id=1000>

29 EDO Analytical Report Copernicus EMS – European Drought Observatory (EDO): [http://edo.jrc.ec.europa.eu/1 Drought in Europe – September 2020](http://edo.jrc.ec.europa.eu/1-Drought-in-Europe-September-2020) JRC European Drought Observatory (EDO), 18 September 2020.

https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/news/EDODroughtNews202009_Europe.pdf

sociales y ambientales³⁰.

Lo que se estará viviendo a lo largo del año, es que la crisis hídrica en consonancia con la pandemia del nuevo virus COVID-19 (SARS-Cov-2), roza las rayas de una calamidad pública en un nivel elevado de preocupación a los gobernantes y a toda la población.

Si antes la crisis hídrica era un problema aislado, hoy tenemos un conjunto de deficiencias, pues aunque las cuestiones climáticas sean objeto de muchas discusiones, el impacto de la nueva realidad cambia el foco y trae un escenario desconocido, donde la crisis hídrica deja de ser aislada y pasa a ser parte del efecto cascada, donde la problemática es la cuestión de la salud como un todo.

Si antes era difícil discernir los puntos críticos, hoy estos son evidentes. ¿Cómo vivir una pandemia en medio de la crisis hídrica ya existente?

Sin acceso a agua potable, a menudo, y la falta de acceso a servicios de saneamiento, la salud de las poblaciones y los índices de desarrollo humano son lamentables. La crisis del agua y el saneamiento afectan principalmente a los más pobres, y no solo en la Unión Europea. Estos individuos, ya expuestos a diversas enfermedades, están entre los más vulnerables a Covid-19, ya que lavarse las manos y tener una higiene completa, son formas de prevención, lo que en la mayoría de los casos es inaccesible para este grupo.

Además, estudios³⁰ recientes han señalado la presencia del nuevo coronavirus en los excrementos de las personas infectadas e incluso en el alcantarillado. Si bien no se dispone de datos sobre la transmisión del virus o sobre el riesgo potencial para la salud de las personas que consumen agua de ríos o manantiales contaminados, esa posibilidad tendría muchas implicaciones en áreas carentes de infraestructura de saneamiento básico.³¹

Por lo tanto, en un análisis rápido, se puede vincular la cuestión de la crisis hídrica con el desastre público representado por la pandemia de COVID-19.

Los grandes desafíos residen en la dificultad de superar no solo la escasez de agua, sino en la gigante deficiencia del tratamiento sanitario adecuado. El agua y el alcantarillado deben ser tratados en paralelo, pues están interconectados a la necesidad de los recursos básicos para supervivencia humana.

Se entiende que las crisis representan oportunidades de aprendizaje e identificación de cuestiones, como la falta de garantía del acceso al agua de calidad para toda la población.

Es un problema gravísimo que el mundo vive hoy. Hay que ser más incisivo en la resolución.

¿Cómo imaginar que la población excluida se lave las manos en tiempos de pandemia cuando no se tiene agua para beber, o para comer, o para sobrevivir?

La diseminación de enfermedades es facilitada en lugares que no poseen

30 NEVES-SILVA, Priscila and HELLER, Léo. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2016, vol.21, n.6, pp.1861-1870. ISSN 1678-4561

31 Casazza, Ingrid Fonseca. O acesso à água e os excluídos da prevenção à Covid-19. Publicado no especial Covid-19: o olhar dos historiadores da Fiocruz, Casa de Oswaldo Cruz. Disponível em <http://coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1789-o-acesso-a-agua-e-os-excluidos-da-prevencao-ao-covid-19.html>. Publicado em 11 de maio de 2020. Acesso em 10 de novembro de 2020.

saneamiento, escenario detectable en las favelas y barrios alejados de los centros urbanos en todo el mundo, en sus proporciones y cultura.

Por el momento es importante revisar los conceptos, las directrices de los gobiernos, los sistemas de recolección de aguas residuales y abastecimiento de agua, el acceso a las informaciones necesarias para la prevención de contagio del virus, y todos los parámetros para una buena gestión hídrica y el enfrentamiento de la pandemia que asola el mundo.

5. Conclusiones

Las situaciones hídricas son fenómenos naturales cíclico que han acompañado y acompañaran la existencia de nuestro. Lo que sí ha cambiado a lo largo de la historia son los efectos de estos fenómenos sobre las personas y las sociedades en las que se integran. Y somos nosotros los responsables de agravar esos fenómenos naturales.

Nuestro urbanismo desahogado, nuestro uso y abuso del agua, nuestra falta de previsión y solidaridad hacen que estos fenómenos extremos sean cada vez más terribles, causando miles de muertes y pérdidas económicas millonarias.

Cuando tenemos agua suficiente, generalmente no pensamos en el futuro, no siendo consciente que el agua no puede ser inventada, no puede ser creada artificialmente, sólo la madre naturaleza es dueña del poder del agua. Al faltar el agua, o al no ser ésta apta para el consumo, renegamos de nuestra mala suerte, no recapacitamos en el mal uso que hicimos del agua, en lo que gastamos sin necesidad, sin garantizar las reservas futuras. La parábola de la cigarra y la hormiga....

Pero cuando la naturaleza desata toda su fuerza y la lluvia anega nuestras propiedades, nuestras calles, y siega, infelizmente, la vida de algunos semejantes renegamos de nuevo del agua. Sólo nos centramos en su poder destructivo, maléfico, y olvidamos que ocupamos sus cursos ancestrales, desviamos sus cursos jugando a ser dioses, ocupamos las márgenes de los ríos... y la naturaleza es poderosa y cuando dice: aquí estoy!!! nada puede pararla.

Por ello, pese a vivir en sociedades fuertemente tecnológica, nuestra relación con el agua sigue siendo visceral. Sabemos y somos conscientes de su carácter imprescindible para la vida, y quizás, por eso, junto a sus bondades, olvidamos que la principal relación con el agua debe ser respetarla, cuidarla y gestionarla bien.

Las iniciativas de la UE intentan caminar por esa senda, y su esfuerzo es notable, pero aún falta una gestión verdaderamente democrática e inclusiva que garantice el derecho al agua para todos y en condiciones asequibles. El agua es un derecho, una necesidad, por lo que no puede ser colocada en el mercado como una mera mercadería.

Un uso razonable del agua debe partir de garantizar un mínimo vital para todos, y después una tarificación del agua, que premie a quienes hagan un buen uso del agua, y grave a quien despilfarra y derrocha.

Sobre todo, cuando millones de personas carecen de acceso a agua potable y saneamiento básico, en una violación de sus derechos palmaria y dramática.

Seamos inteligentes, cuidemos del líquido elemento precursor de la vida y seamos solidarios para que ese bien natural sea accesible a todos.

Referências

Agencia Europea de Medio Ambiente. El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2020. Resumen ejecutivo. OPOUE, Luxemburgo, 2019.

BECK, U, La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad, Barcelona, Paidós, 1998; La sociedad del riesgo. Amor, violencia, guerra, Madrid, Siglo XXI Editores de España, 2006, y La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida, Barcelona, Paidós, 2008.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el «buen estado» de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación, COM (2015) 120. Bruselas 09.03.2015.

Comunicación de la Comisión, de 18 de julio de 2007, «Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea» COM (2007) 414. Bruselas. 18.07.2009.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa, COM (2012) 673. Bruselas. 14.11.2012.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía {SWD (2012) 380 final}. COM (2012) 672. Bruselas. 14.11.2012.

Casazza, Ingrid Fonseca. O acesso à água e os excluídos da prevenção à Covid-19. Publicado no especial Covid-19: o olhar dos historiadores da Fiocruz, Casa de Oswaldo Cruz. Disponível em <http://coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1789-o-acesso-a-agua-e-os-excluidos-da-prevencao-ao-covid-19.html>. Publicado em 11 de maio de 2020. Acesso em 10 de novembro de 2020.

EDO Analytical Report Copernicus EMS – European Drought Observatory (EDO): <http://edo.jrc.ec.europa.eu/> 1 Drought in Europe – September 2020 JRC European Drought Observatory (EDO), 18 September 2020.

Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019 NO DEJAR A NADIE ATRÁS. UNESCO. 2019, p.14. <https://www.acnur.org/5c93e4c34.pdf>

NACIONES UNIDAS, “El Derecho al Agua. Folleto Informativo nº 35”, Ginebra, 2011.

NEVES-SILVA, Priscila and HELLER, Léo. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2016, vol.21, n.6, pp.1861-1870. ISSN 1678-4561. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015216.03422016>.

Sánchez Bravo, A., “Prólogo”, en A cobrança pelo uso como estratégia para a redução

da complexidade da crise hídrica e realização do Direito Humano á Água Potável, edic. de Gabriela Gomes Klassmann, Punto Rojo Libros, Sevilla, 2018, pp.13-15.

Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de noviembre de 2008, «Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES): por un planeta más seguro». COM (2008) 748. Bruselas. 12.11.2008.

Impactos da pandemia do Covid-19 nos instrumentos fiscalizatórios de compatibilização do desenvolvimento econômico e meio ambiente

Impacts of the Covid-19 pandemic on fiscalization instruments for compatibilizing economic and environmental development

Thais Bernardes Maganhini ¹

Layde Lana Borges da Silva²

Sumário: Introdução. 1. A busca da concretização da proteção ambiental e as atividades de fiscalização; 2. As mazelas geradas pelos imbrólios legislativos e sobreposição de áreas de proteção que impactam nas ações de fiscalização ambiental brasileira; 3. A fiscalização ambiental como instrumento de compatibilização do desenvolvimento econômico e meio ambiente em tempos de Pandemia de COVID-19. 4. Conclusão. Referências.

Resumo: A pesquisa configura um estudo exploratório e analítico sobre os efeitos da pandemia Covid-19 nos instrumentos de compatibilização do desenvolvimento econômico e meio ambiente, constitucionalmente previstos no Ordenamento jurídico brasileiro. O objetivo do artigo é expor com exemplos e suporte no método dedutivo, pesquisa bibliográfica, informativa, telemática, documental, de que forma esses mecanismos jurídico-econômicos, em especial os instrumentos fiscalizatórios ambiental podem prestar um papel importante nos desequilíbrios entre a economia e meio ambiente, gerados ainda mais pela situação de calamidade de saúde em que o Brasil, assim como o restante do globo enfrentam. Como resultado, pondera-se que é possível que os instrumentos não regulem totalmente os problemas anteriores e os trazidos pela pandemia mundial de COVID-19, mas vale lembrar que o Governo Federal decretou a fiscalização ambiental como atividades essenciais, por meio do Decreto Federal 10.282/20, ou seja, indispensável ao atendimento da preservação ambiental. Além disso, alguns órgãos ambientais têm editado normas sobre o cumprimento de obrigações ambientais durante a pandemia, sejam elas nas esferas materiais ou formais, como por exemplo os licenciamentos ambientais que foram mantidos pelo IBAMA e as fiscalizações mesmo que precárias contra o desmatamento ilegal, ademais o IBAMA comunica que o cumprimento das atividades de monitoramento e minimização dos impactos devem ser avaliados e ajustados se necessário para que ocorra o mínimo de prejuízo na manutenção das obrigações no período da pandemia.

1 Doutora em Direito Difuso e Coletivo pela PUC-SP, mestre em Direito Econômico pela Universidade de Marília-UNIMAR. Professora da Universidade Federal de Rondônia-UNIR. Professora do Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça DHJUS - Unir/Emeron (TJ-RO). Líder do Grupo de Pesquisa Direito Constitucional, Acesso à Justiça e Sustentabilidade. DCOAJUDS- UNIR. tbmaga2@yahoo.com.br

2 Doutora e Ciência Política UFRGS/FCR. Mestre em Direito Processual UNICAP/PE. Professora da Universidade Federal de Rondônia-UNIR Membro do Grupo de Pesquisa Direito Constitucional, Acesso à Justiça e Sustentabilidade. DCOAJUDS- UNIR. laydelana@unir.br

Palavras-Chave: Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente, Instrumentos Fiscalizatórios, Pandemia COVID-19.

Abstract: The research configures an exploratory and analytical study on the effects of the Covid-19 pandemic on the instruments for harmonizing the environment and economical development constitutionally provided in the Brazilian legal system. The purpose of the article is to explain with examples supported by deductive method, bibliographic, informative, telematic, documentary research, how these legal-economic mechanisms, in particular, environmental enforcement instruments can play an important role in imbalances between the economy and the environment, even more accentuated by the health calamity situation experienced in Brazil, as the rest of the globe. The results finds that it's possible that the instruments do not fully regulate the previous problems and those that were brought by the global pandemic of COVID-19, but it is important to consider that the Federal Government decreed environmental inspection as essential activities, through Federal Decree 10.282 / 20, that is, indispensable to attend environmental preservation. In addition, some environmental agencies have changed some rules on compliance with environmental obligations during the pandemic, whether in the material or formal spheres, for an example, the environmental licenses and the inspections, even if precarious against illegal deforestation were maintained by IBAMA. Furthermore, IBAMA announces that the fulfillment of the activities of monitoring and minimizing impacts must be evaluated and adjusted if necessary so that there is a minimum of damage in maintaining obligations during the pandemic period.

Keywords: Economic Development, Environment, Inspection Instruments, Pandemic COVID-19.

Introdução

O presente artigo configura um estudo exploratório e analítico sobre os efeitos da pandemia de Covid-19 nos instrumentos de compatibilização entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, constitucionalmente previstos no Ordenamento jurídico brasileiro.

O objetivo do artigo é expor com exemplos e suporte no método dedutivo, pesquisa bibliográfica, informativa, documental, de que forma esses mecanismos jurídico-econômicos, em especial os instrumentos fiscalizatórios ambientais podem prestar um papel importante de freio nos desequilíbrios entre a economia e meio ambiente, gerados ainda mais pela situação de calamidade de saúde em que o Brasil, assim como o restante do globo enfrentam, a pandemia mundial de COVID-19.

O Governo Federal decretou a fiscalização ambiental como atividade essencial, por meio do Decreto Federal 10.282/20, ou seja, indispensável ao atendimento da preservação ambiental. Os órgãos ambientais em meio a esse desafio de saúde pública, têm editado normas sobre o cumprimento de obrigações ambientais durante a pandemia, sejam elas nas esferas materiais ou formais, como por exemplo os

licenciamentos ambientais que foram mantidos pelo IBAMA e as fiscalizações mesmo que precárias contra o desmatamento ilegal. Os órgãos tem mantido as atividades de monitoramento e minimização dos impactos ambientais nas atividades humanas antrópicas devem ser avaliados e ajustados, se necessário, para que ocorra o mínimo de prejuízo na manutenção das obrigações no período da pandemia.

Como ponto de partida, trata-se da necessária compatibilização entre Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente em busca de um Estado de Direito Ambiental. Em seguida, abordam-se as mazelas geradas pelas contradições na fiscalização ambiental brasileira e da situação da fiscalização ambiental na Amazônia, que é dificultada pela sobreposição de áreas de proteção. Por fim, exploram-se os instrumentos fiscalizatórios e sua manutenção em tempos de Pandemia de COVID-19.

1. A busca da concretização da proteção ambiental e as atividades de fiscalização

O referencial legitimador da fiscalização ambiental como instrumento de proteção é o poder de polícia. Trata-se do exercício de um dos poderes da Administração Pública, previsto na legislação ambiental, e do dever que tem o poder público, de controlar as condutas “daqueles que se apresentem como potenciais ou efetivos poluidores e utilizadores dos recursos naturais, garantindo a preservação do meio ambiente para a coletividade” (IBAMA, 2018). O poder de polícia autoriza a limitação de direitos individuais em prol do bem comum, com base na discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade. As punições podem acontecer mediante aplicação de sanções administrativas aos agressores ambientais, além de propugnar pela adoção de medidas destinadas a promover a recuperação caso verificada a ocorrência de dano ambiental.

Todos os procedimentos legais estão postos no ordenamento jurídico, com a previsão das respectivas instâncias de atuação na fiscalização ambiental. Contudo, já foi constatado que a pouca eficiência das penalidades disciplinares se deve: a) falta de “fiscalização dos órgãos ambientais aos empreendimentos, haja vista que as causas dos Autos de Infração repetem-se de 1978 aos dias atuais” (MELO, 2011, p. 58); b) a impunidade decorrente da “insuficiência de meios de cobrança, da lentidão e da fragmentação dos sistemas de informação, bem como da falta de uma estratégia para otimizar os recursos aplicados no controle” (BRITO; BARRETO, 2006, p. 32-33); c) à falta de pessoal especializado nos órgão técnicos de meio ambiente que “apresentam número de pessoal restrito e insuficiente para fazer as vistorias e acompanhamentos, e esta lentidão prejudica a efetivação dos projetos de compensação ambiental” (MELO, 2011, p. 58); d) a necessidade de “maior capacitação para enfrentar as demandas crescentes e de melhor estrutura (veículos, equipamentos, softwares e sistemas de informação)” (RODRIGUES, 2018, p. 26).

Reafirma-se portanto, que é preciso dotar os órgãos de controle de condições para realizar a fiscalização, que é elemento fundamental para a proteção ambiental. Sem vida, meio ambiente e seus ativos e serviços ambientais, não há o que se compatibilizar na seara econômica – ela própria perde o sentido. É preciso efetivar

as ações de forma completa e concreta para impactar na redução da destruição ambiental, sem retóricas.

2 As mazelas geradas pelos imbrólios legislativos e sobreposição de áreas de proteção que impactam nas ações de fiscalização ambiental brasileira

Elogiado por ser considerado legislação de vanguarda (FERNANDES JÚNIOR, 2013) o regramento ambiental encontra-se na Constituição Federal de 1988, precisamente em seu art. 225 estabelece o direito ao meio-ambiente ecologicamente preservado, como bem de uso comum do povo e “essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

O problema das contradições legislativas trouxe dificuldades à fiscalização ambiental: de um lado uma legislação viciada, de outro, áreas de proteção ambiental sobrepostas, que dificultava a própria governança ambiental e ações de fiscalização na área.

A eficiência coercitiva na legislação brasileira na década de 90, e a atuação do Ibama, autarquia federal criada para gerir as questões ambientais, eram insuficientes para inibir a ação dos para inibir os infratores ambientais. O IBAMA na tentativa de sanar as lacunas em relação à legislação de referência, expediu portarias e instruções normativas com alta carga de ilegalidade e nulidade. Trennepohl (2006) listou pelo menos 41 atos administrativos com essas características. Tais regramentos foram assim reconhecidos no Judiciário nacional e o órgão do meio-ambiente resolveu tornar sem efeito seus processos administrativos por infrações ambientais.

A fiscalização ambiental não se confunde do licenciamento e está ligada ao controle e vigilância, que por sua vez, tem como objetivo impedir o estabelecimento ou a continuidade de atividades consideradas lesivas ao meio ambiente (autoria e materialidade), ou ainda, daquelas realizadas em desconformidade com o que fora autorizado em atos administrativos tais como licenças e autorizações ambientais. Qualquer autoridade ambiental “que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório” (FEPAM, 2018, p. 4).

Há uma vastidão de floresta nativa ainda no país, mas os níveis de desmatamento ilegal são alarmantes e crescentes. É necessário que as instituições e instâncias fiscalizatórias exerçam seu papel de importante ator na preservação ambiental, sem descurar do desenvolvimento.

A Lei Complementar nº 140 regulou a chamada descentralização de competências em temática constitucional relacionada ao meio ambiente entre os entes federativos, estabelecendo de forma expressa a atuação estadual na matéria. Nada deveria ser exercido pela União ou Estados, em matéria de fiscalização, se pudesse ser cumprido pelos Estados ou Municípios.

A competência comum para fiscalizar o meio ambiente deve ser lida à luz do federalismo cooperativo, especialmente pelo princípio constitucional da subsidiariedade – reconhecimento de benefício de ordem dos entes federativos para proceder à fiscalização ambiental quando não prevista em seu planejamento, na sua

zona de discricionariedade. A LC nº 140/2011 admite que todos os órgãos ambientais fiscalizem, fazendo com que prevaleça o entendimento do órgão licenciador, mas não obriga que um ente deva fiscalizar desprezando a regra de ouro do federalismo. Exceto se em jogo a competência para licenciar, a atividade de fiscalização ambiental de forma primária [que] é do Município, passando para o Estado-membro em caso de omissão da comuna, somente alcançando a União se houver omissão estadual (BIM, 2018, p. 109).

Embora a medida seja condizente com o modelo federativo (federalismo cooperativo³ em matéria ambiental) do Brasil, e em razão da “governança”, parecesse “desmedida [...] a concentração de poderes à União sobre assuntos estritamente locais”, a realidade é que, no atual cenário brasileiro, “todos podem fiscalizar tudo (ou poderiam)”, mas, “ninguém tem estrutura o suficiente para fazê-lo”, permanecendo ainda como órgão melhor aparelhado para a fiscalização ambiental, o IBAMA (SCHMITT, 2015, p. 166).⁴

Para além da falta de estrutura, dos órgãos estaduais de meio ambiente há também a falta de interesse desses órgãos, visto que fiscalizar e punir são práticas de custo elevado, isso sem mencionar os desgastes e interesses políticos envolvidos na questão.

A necessidade de uma austera fiscalização e gestão ambiental descentralizada e democrático-participativa, com implementação de sinergia “entre os vários pólos de competência ambiental, de modo a que haja uma harmônica troca de informações e uma atividade regulatória coordenada e mutualista” é evidente, mas sem estruturar os órgãos estaduais e municipais de meio-ambiente, essa tarefa será utópica. Isso porque, “se existem fragilidades no exercício do poder coercitivo do órgão federal, que é considerado referência no combate ao desmatamento, o que dizer dos demais órgãos dos entes federativos?” (SCHMITT, 2015, p. 165). A ausência de punições efetivas implicam em motivação ao infrator em continuar com suas atividades ilícitas: por exemplo, “na Amazônia Legal, a cada dez municípios onde o Ibama multou menos em 2019, cerca de oito tiveram aumento no desmatamento no período” (AMAZÔNIA, 2020).

Além disso, é preciso fomentar mecanismos de maior controle social e participação destes nas políticas públicas pertinentes, na medida em que os conhecimentos técnicos desse segmento podem: auxiliar o poder público na tomada de decisões nas questões ambientais, “cujos reflexos ecológicos são diretamente sentidos” pela população, e ainda, “impugnar diretamente irregularidades no seu desempenho e trato das questões ecológicas”. Ignorar essas necessidades em

3 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018, p. 86. O julgado foi assim ementado: “I – É inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes, a submissão prévia ao Poder Legislativo estadual, para aprovação, dos instrumentos de cooperação firmados pelos órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. II - A transferência de responsabilidades ou atribuições de órgãos componentes do SISNAMA é, igualmente, competência privativa do Poder Executivo e, dessa forma, não pode ficar condicionada a aprovação prévia da Assembleia Legislativa [...]”. Na decisão, ficou consignado que a proteção ambiental é matéria administrativa que deve ter colaboração e o apoio mútuo no desempenho de políticas públicas de interesse geral, mas que a execução dessas políticas é de “competência privativa do Poder Executivo”, no nosso “federalismo cooperativo”. Idem, p. 84-86.

4 O modelo de atuação ideal do órgão, segundo Brito e Barreto (2006, p. 32-22), seria que ele priorizasse “os maiores infratores desde a fiscalização”, concentrando seus recursos “na fiscalização de poucos casos [...] e investir em investigações mais profundas necessárias para concluí-los com sucesso”.

última análise, implica em “descurar das políticas públicas ambientais, deixando-se de implementá-las quando e na proporção em que necessárias para a garantia do tão propalado desenvolvimento sustentável” efetivando o art. 4º, I, da Lei nº 6.938/81 (CALDAS, 2011, p. 73-74).

O Ministério Público, Tribunais e Conselhos de Contas, e o Poder Judiciário também precisam assumir seus papéis de enérgicos aplicadores/cobreadores da legislação de referência, em especial no contexto da Pandemia e Pós-Pandemia.

3. A fiscalização ambiental como instrumento de compatibilização do desenvolvimento econômico e meio ambiente em tempos de Pandemia de COVID-19

O mundo experimentou avanços e retrocessos na tentativa de compatibilização entre desenvolvimento sustentado e meio-ambiente. Alguns protocolos internacionais e acordos climáticos foram bem aceitos pelos países, outros tiveram retrocessos (GUIMARAES; FONTOURA, 2012).

O cenário da Pandemia Mundial de COVID-19 revelou não só as mazelas do setor de saúde, mas também a forma como se conduzia a política ambiental brasileira, que literalmente pretendia aproveitar o momento e “deixar passar a boiada” da desregulamentação ambiental, enquanto os “olhos da mídia” estavam voltados para as questões da calamidade de saúde nacional e mundial. A manifestação do ministro do Meio-Ambiente em reunião interministerial gerou uma notícia-crime (PET 8975) contra o então Ministro Ricardo Salles, que foi arquivada pelo STF, em outubro de 2020, pelo Ministro Alexandre de Moraes (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Essa manifestação foi entendida como uma sinalização importante sobre o modo como se tem conduzido a política ambiental brasileira, gerando repercussões dos organismos e entidades que prestavam cooperação econômica ao Brasil, e ameaçaram suspende-las até que um compromisso mais energético fosse assumido pelo Governo Federal a fim de estancar a onda de desmatamento e queimadas ilegais no país – que de 2018 para 2019, teve um “incremento acelerado do desmatamento de 2018 para 2019, na ordem de 30%, representando a maior taxa de crescimento dos últimos dez anos” (PRODES/INPE, 2020; TRF1, 2020).⁵ Os alertas de desmatamento de 2019 dão conta de que houve aumento de 50% em janeiro e 25% em fevereiro em relação ao mesmo período de 2018. “Em março, o aumento chegou a 30%. O desmatamento continuou crescendo enquanto a epidemia já se alastrava por várias regiões”. Essa perspectiva de crescimento do desmatamento, “mesmo com coronavírus, isolamento em massa e depressão econômica”, pode gerar “novo

5 “[...] no ano 2019, quando cerca de 10.300 km² da Amazônia Legal foram desmatados, confirmando a tese do Ministério Público Federal de que está ocorrendo o maior índice de desmate dos últimos dez anos. Aliás, o mundo inteiro assiste perplexo a degradação da Floresta Amazônia e a vulnerabilidade de seus povos sem que possam de alguma forma contribuir para limitar, reduzir ou frear o fenômeno, haja vista a soberania da requerida União e as medidas adotadas pelos gestores dos órgãos a ela vinculados. VI. Está provado o incremento acelerado do desmatamento de 2018 para 2019, na ordem de 30%, representando a maior taxa de crescimento dos últimos dez anos” (TRF1, 2020).

desgaste nacional e internacional” (SANTILLI, 2020).

A falta de aparato necessário para as fiscalizações, o despreparo técnico a confusão de competências, e todos os fatores já mencionados foram exacerbados pelo advento da Pandemia, pela imposição de quarentenas e isolamento social, que tiveram impactos sobre as atividades de fiscalização de algumas atividades deletérias ao meio ambiente. Na contramão da continuidade da proteção ambiental e tempos de Pandemia, o governo exoneou servidores de carreira do IBAMA Renê Luiz de Oliveira, (Coordenador-geral de fiscalização ambiental), e Hugo Ferreira Netto Loss, (Coordenador de operações de fiscalização), o que prejudicou a “repressão aos garimpos de ouro (atualmente ilegais) em terras indígenas” (EL PAÍS, 2020).

Outras medidas causaram estranhamento da comunidade científica e política diante de uma série de alterações de instruções normativas que se promoveu no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), nos meses do auge da Pandemia, em março e abril, e a proibição dos servidores de falarem com os órgãos de imprensa, o que deixam dúvidas quanto às intenções do governo sobre a política ambiental. Entre elas, a IN nº 9, que facilita a regularização de propriedades rurais em terras indígenas alterando a “Declaração de Reconhecimento de Limites”, e permitindo a invasão, a exploração, e a comercialização de terras indígenas ainda não homologadas ((BRASIL, 2020d). Chama a atenção também a IN nº 13 que diminuiu a distância entre áreas povoadas e as de pulverização de agrotóxico (BRASIL, 2020c).

Em maio, o governo federal assinou uma portaria que autorizava redução de pessoal no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), onde apenas 5 servidores ficarão responsáveis por 335 unidades de conservação em todo Brasil.

Em entrevista a Spring (2020), da Reuters, Olivaldi Azevedo, à época, pertencente ao IBAMA, estimou que um terço dos fiscais de campo do órgão tinha aproximadamente 60 anos ou possuía problemas médicos, que os classificavam como grupo de risco, sendo que a força de trabalho do órgão estava envelhecida, sem possibilidade de renovação devido aos cortes orçamentários.

Especialistas em desmatamento disseram que, embora as preocupações de saúde devam ser uma prioridade, a prática pode ter consequências ambientais graves.

‘Enfraquecer a vigilância certamente significa um risco maior de desmatamento, por razões óbvias’, disse o economista ambiental Sergio Margulis, autor do estudo ‘Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira’. (SPRING, 2020)

Enquanto isso, aqueles que cometem os crimes ambientais não suspenderam suas atividades ilegais durante a Pandemia e quarentena. Ao contrário, pelos números divulgados, as atividades depredadoras foram intensificadas, gerando inclusive ações judiciais para tentar freá-las.

O Governo Federal decretou a fiscalização ambiental como atividades

essenciais por meio do decreto Federal 10.282/20,⁶ ou seja, elas são indispensáveis ao atendimento constitucional da preservação ambiental. Além disso, alguns órgãos ambientais têm editado normas sobre o cumprimento de obrigações ambientais durante a pandemia, sejam elas nas esferas materiais ou formais, como por exemplo os licenciamentos ambientais que foram mantidos pelo IBAMA e as fiscalizações mesmo que precárias, contra o desmatamento ilegal (BRASIL, 2020a).

O SINAFLOR/DOF, sistema instituído pela IN IBAMA nº 21, de 26/12/2014 (BRASIL, 2014), em observância ao disposto no art. 35 da Lei 12.651/2012, teve continuidade, inclusive sendo mencionada a necessidade da manutenção de suas atividades essenciais de fiscalização, por ocasião do julgamento de recurso, que pedia a suspensão de tutela antecipada referente ao processo 1016745-72.2020.4.01.0000, oriundo da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (TRF1, 2020). No recurso, a União insurgia-se contra a decisão a quo, que deferia a instalação de bases fixas em dez pontos da Amazônia Legal (hotspots), com equipes interinstitucionais, meios materiais para coibir ilícitos ambientais, bem como proibição de qualquer movimentação de madeira nesses locais durante o período de epidemia do Coronavírus. Contudo, entendeu-se que decretar judicialmente essas medidas acabaria interferindo na fiscalização em andamento, e no poder discricionário do poder público em matéria de fiscalização ambiental.

Diante das pressões internacionais, o Decreto Presidencial nº 10.341, de 06 de maio de 2020 – Garantia da Lei e da Ordem (GLO) criou a Operação Verde Brasil 2, já que a primeira não logrou reduzir os índices. Essa segunda operação foi coordenada pelo recém (re)aberto Conselho Nacional da Amazônia (CNA), sob a condução do vice-presidente da república, prevendo para a fiscalização na Amazônia e Pantanal, um “efetivo de 3,8 mil profissionais, 110 viaturas, 20 embarcações, 12 aeronaves com abrangência nos Estados da Amazônia Legal”. As ações se dariam nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e havia a previsão da atuação da Polícia Federal na Repressão a ilícitos ambientais (BRASIL, 2020b).

Em agosto houve uma sinalização de que haveria cortes da ordem de 60 milhões do orçamento, o que implicaria em suspender as ações de fiscalização “por ordem do setor econômico do Planalto”, tendo o governo revisto suas ações e liberado os recursos em setembro. A Garantia da Lei e da Ordem foi renovada até novembro, na data de 9 de julho, através de Decreto Presidencial nº 10.421/2020.

O especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima e ex-presidente do Ibama, Suely Araújo afirmou, em entrevista que no ano:

O Ibama só gastou 25% dos recursos que tinha para fiscalização até agora. A autarquia tem dinheiro para o pagamento dos contratos de locação de helicópteros e caminhonetes pelo projeto Profisc 1-B do Fundo Amazônia - não precisa de autorização da Fazenda, é só executar. Ainda tem R\$ 62,9 milhões de financeiro do Fundo Amazônia para usar até abril de 2021. O Ibama também possui recursos disponíveis dos R\$ 50 milhões que entraram pela decisão do STF sobre a Lava-Jato,

⁶ O Decreto Federal n. 10.282/2020 determina a fiscalização ambiental como atividade essencial. Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º: São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como: [...] XXVI - fiscalização ambiental” (BRASIL, 2020a).

para serem aplicados na fiscalização do desmatamento e no combate ao fogo. Desse total, só usou R\$ 13,7 milhões até agora (SHALDERS; ALVIM, 2020).

Novamente aparece de forma bem clara, que se não se dotarem os órgãos investigativos de recursos, a tendência do desmatamento é de crescimento, e com ele, as queimadas, que em grande parte são fruto do corte raso da floresta.

4. Considerações finais

A solidariedade intergeracional embora se refira a um importantíssimo conteúdo ético do desenvolvimento sustentável, não é o único princípio a basilar as decisões de apropriação dos recursos naturais. O componente econômico básico da questão reside no fato de que o alto nível de desperdício desses recursos pode acarretar tanto o aumento de preço, quanto a privação de uso pelos mais pobres. Para se alcançar o desenvolvimento sustentável é necessário a cooperação mundial, haja vista a interdependência política, econômica e social em que vivemos.

Após a Pandemia mundial de Coronavírus, verificou-se que o próprio desmatamento pode gerar novas pandemias. Cientistas que auxiliam estudos das Nações Unidas, prevêem que a situação ambiental no globo se encaminha para a deterioração crescente, como resultante dos padrões insustentáveis de consumo dos recursos naturais, que traz risco à sobrevivência humana, por exemplo, pela suscetibilidade a doenças causadas por vírus decorrente da aproximação humana com os animais selvagens como possivelmente foi o caso do Coronavírus que causou uma Pandemia Mundial iniciada nesse ano de 2020, por enquanto, sem previsão de término, e por bactérias que são alteradas pela poluição (agotóxicos, compostos químicos) decorrente das atividades antrópicas humanas.

A perspectiva de crescimento do desmatamento na Pandemia pode gerar novos desgastes nacionais e internacionais ao Brasil.

A falta de aparato técnico e humano necessário para as fiscalizações, o despreparo, a confusão de competências, a impunidade decorrente da “insuficiência de meios de cobrança, da lentidão e da fragmentação dos sistemas de informação, bem como da falta de uma estratégia para otimizar os recursos aplicados no controle” (BRITO; BARRETO, 2006, p. 32-33), e a a posição temerária do governo, que não sabe a quem atender, se aos interesses econômicos ou ambientais – porque os antagonismos são mais fortes do que as convergências, e todos os fatores apontados foram exacerbados pelo advento da Pandemia, pela imposição de quarentenas e isolamento social, que tiveram impactos sobre as atividades de fiscalização de algumas atividades deletérias ao meio ambiente.

Diante da incapacidade e insuficiência de pessoal e recursos para fiscalizar todos os casos de infração detectados que acarretem suas respectivas penalidades administrativas, a estratégia adotada é aquela que com o menor esforço possível possa promover o maior efeito dissuasório possível da destruição e por outro lado, continuar a monitorar a situação de acordo com o que permitem as tecnologias existentes, sendo as mais utilizadas os monitoramento por satélite.

Como resultado, pondera-se que é possível que as ações e os instrumentos regulatórios não resolvam totalmente os problemas anteriores e os trazidos pela Pandemia mundial de COVID-19, mas vale lembrar que o Governo Federal decretou a fiscalização ambiental como atividades essenciais, por meio do Decreto Federal 10.282/20, ou seja, indispensável ao atendimento da preservação ambiental, basta que de fato, as atividades sejam cumpridas por aqueles servidores que puderem cumprir essa nobre missão.

Referencias

AMAZÔNIA. Governo Bolsonaro reduz multas em municípios onde desmatamento cresce. 2020. Disponível em: <<https://amazonia.org.br/2020/08/governo-bolsonaro-reduz-multas-em-municipios-onde-desmatamento-cresce/>>. Acesso em 07 out. 2020.

BELLIA, Vitor. Introdução à Economia do Meio Ambiente. Brasília: IBAMA, 1996.

BIM, Eduardo Fortunato. Fiscalização ambiental à luz do princípio da subsidiariedade: Contornos da competência comum. RIL Brasília, a. 55 n. 217 jan./mar. 2018 p. 85-114. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p85.pdf>. Acesso em 07 out. 2020.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 07 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm>. Acesso em 07 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.341-de-6-de-maio-de-2020-255615699>>. Acesso em 07 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3179-21-setembro-1999-344968-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 07 out. 2020.

BRASIL. Instrução Normativa nº 13, de 8 de abril de 2020c. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-13-de-8-de-abril-de-2020-251908947>>. Acesso em 12 out. 2020.

BRASIL. Instrução Normativa nº 21, de 24 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/formularios/IN_21_DE_2014.pdf>. Acesso em 12 out. 2020.

BRASIL. Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020d. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-16-de-abril-de-2020-253343033>>. Acesso em 12 out. 2020.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. A eficácia da aplicação da lei de crimes ambientais pelo Ibama para proteção de florestas no Pará. Revista de Direito Ambiental, v. 1, n. 46, p. 35-45, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/>>

anexos/33034-41486-1-PB.pdf>. Acesso em 07 out. 2020.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. Our Common Future: The World Commission on Environment and Development – Oxford University, Oxford University Press, 1987. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em 07 out. 2020.

CALDAS, Roberto C. da S. G. PPPs - Parcerias público-privadas e meio ambiente. RECHTD – Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 3, n. 1. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/674/1760>>. Acesso em 12 out. 2020.

CARIBÉ, Karla Virgínia Bezerra. O exercício da fiscalização ambiental e os limites de atuação dos entes públicos federativos após o advento da Lei Complementar nº 140/2011. Jusbrasil. 2014. Disponível em: <<https://carollinasalle.jusbrasil.com.br/artigos/141108160/o-exercicio-da-fiscalizacao-ambiental-e-os-limites-de-atuacao-dos-entes-publicos-federativos-apos-o-advento-da-lei-complementar-n-140-2011>>. Acesso em 07 out. 2020.

DINNEBIER, Flávia França; MORATO, José Rubens (Orgs.). Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3801769>>. Acesso em 12 out. 2020.

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler/RS. Manual Interno de Fiscalização Ambiental. 2018. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/biblioteca/Anexo-Guia_Fiscalizacao.pdf>. Acesso em 12 out. 2020

FERNANDES JÚNIOR, Natanael Caetano. O Estado Ambiental de Direito na sociedade de risco. 2013 Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2013/o-estado-ambiental-de-direito-na-sociedade-de-risco-natanael-caetano-fernandes-junior>>. Acesso em 12 out. 2020.

FONSECA, Igor Ferraz da. A retórica da boa governança: as agendas 21 locais no Brasil. In MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Organizadora). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental_cap12.pdf>. Acesso em 12 out. 2020.

GUIMARAES, Roberto; FONTOURA, Yuna. Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 508-532, Sept. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 out. 2020.

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 4. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. O que é fiscalização ambiental. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=825&Itemid=748#oque>. Acesso em 12 out. 2020.

INSTITUTO PARANÁ ÁGUA E TERRA. Fiscalização Ambiental. 2020. Disponível em: <<http://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Fiscalizacao-Ambiental-Atribuicoes>>. Acesso em 12 out. 2020.

MAIA, Lorena Duarte L. A ecologização do direito como alternativa para o enfrentamento dos riscos ambientais na sociedade de riscos: um diálogo entre Ulrich Beck e Canotilho. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 167, 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19899&revista_caderno=5>. Acesso em 12 out. 2020.

MELO, Maiara Gabrielle de Souza. Análise da aplicação das penalidades disciplinares e compensatórias por danos ambientais ao setor sucroalcooleiro de Pernambuco, Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais – Número 22 – dezembro de 2011*. Disponível em: <http://www.abes-dn.org.br/publicacoes/rbciamb/PDFs/22-08_Materia_6_final_artigos289.pdf>. Acesso em 12 out. 2020.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Organizadora). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016.

NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nações Unidas no Brasil. 2018. Disponível em: <nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 7 out. 2020.

PORTAL EBC. Conheça os efeitos da pandemia na recuperação do meio ambiente. *Sem Censura*. 2020. Disponível em: <<https://tvbrasil.ebc.com.br/sem-censura/2020/04/conheca-os-efeitos-da-pandemia-na-recuperacao-do-meio-ambiente>>. Acesso em 30 set. 2020.

PRODES - Programa Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). *Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite*. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em 30 set. 2020.

REHBINDER, Eckard. *Estado de Direito Ambiental na Alemanha*. Palestra Senado Federal em 29.11.2019.

RODRIGUES, Dayvson Dansi. *O monitoramento e a fiscalização ambiental dos recursos hídricos em Cachoeiro de Itapemirim-ES*. Especialização em elaboração e gerenciamento de projetos para a gestão municipal de recursos hídricos. Fortaleza: IFCE, 2018.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. *Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica*. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 65-92, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 out. 2020.

SANTILLI, Márcio. *Direto do confinamento: Nem com a pandemia o desmatamento vai cair*. *Eco21*. Disponível em: <<https://eco21.eco.br/direto-do-confinamento-nem-com-a-pandemia-o-desmatamento-vai-cair/>>. Acesso em 12 out. 2020.

SCHMITT, Jair. *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o*

controle do desmatamento ilegal na Amazônia. (Tese de Doutorado). Brasília: UNB, 2015.

SCOTT, John. How biodiversity loss is hurting our ability to combat pandemics. World Economic Forum. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2020/03/biodiversity-loss-is-hurting-our-ability-to-prepare-for-pandemics/>>. Acesso em: 20 de out. 2020.

SEMA/RS – SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Com adaptações na rotina, equipes de fiscalização mantêm preservação do meio ambiente durante a pandemia. Disponível em: <<https://www.sema.rs.gov.br/com-adaptacoes-na-rotina-equipes-de-fiscalizacao-mantem-preservacao-do-meio-ambiente-durante-a-pandemia>>. Acesso em: 20 de out. 2020.

SEYFRIED, Mariana Ferreira. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e Internacionalização de Uberlândia. Repositório Universidade Federal de Uberlândia. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/27808/1/ObjetivoDesenvolvimentoSustentavel.pdf>>. Acesso em 30 set. 2020.

SHALDERS, Andre; ALVIM, Mariana. Após reações, Meio Ambiente recua e manterá operações na Amazônia e Pantanal. BBC Brasil. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53954636>>. Acesso em 30 set. 2020.

SPRING, Jake. EXCLUSIVO – Brasil reduz fiscalização ambiental em meio ao surto de coronavírus. 2020. Reuters. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/idBRKBN21E1YC-OB RTP>>. Acesso em 30 set. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4.348/RR. Voto do Relator. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748530045>>. Acesso em 30 set. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arquivada notícia-crime contra Ricardo Salles por manifestação em reunião ministerial. Notícias STF. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=453100>>. Acesso em 30 set. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PET 8975. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5954772>>. Acesso em 30 set. 2020.

TRENNEPOHL, Curt. Infrações contra o meio ambiente: multas, sanções e processo administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

TRF 1 - Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Decisão sobre pedido de suspensão de tutela antecipada no processo nº 1016745-72.2020.4.01.0000. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/ibama-icmbio.pdf>>. Acesso em 30 set. 2020.

GLOBAL ENVIRONMENT OUTLOOK - GEO-6. Healthy planet, healthy people. Cambridge, United Kingdom: University Printing House; UN Environment, 2019. Disponível em: <https://environmentlive.unep.org/media/global_assessment/geo6_2018_final>. Acesso em 12 out. 2020.

UN DOCUMENTS. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ourcommon-future.pdf>>. Acesso em: 20 de mar. 2020.

Desenvolvimento sustentável e tributação: uma análise sobre os impactos e a efetividade do ICMS ecológico no Estado de São Paulo

Sustainable development and taxation: an analysis of the impacts and effectiveness of ecological ICMS in the State of São Paulo

Lucienne Michelle Treguer Cwikler Szajnbok¹

Sumário: Introdução. 1. Desenvolvimento sustentável e tributação; 2. O ICMS Ecológico no Estado de São Paulo; 3. Considerações finais; Referências.

Resumo: O tema desenvolvimento sustentável, há tempos, tem ocupado a pauta das discussões políticas, econômicas e jurídicas. Nesse contexto, o ICMS Ecológico corresponde a uma parcela do tributo ICMS que, arrecadada pelos Estados, é repassada aos Municípios, a depender do grau e da extensão das áreas ecologicamente e ambientalmente protegidas existentes em seus respectivos territórios. Dessa forma, atuando como ferramenta extrafiscal e instrumento do federalismo fiscal cooperativo, o ICMS Ecológico apresenta o claro propósito de favorecer a proteção ambiental. Portanto, partindo-se das premissas apontadas, visa o presente trabalho fazer uma reflexão sobre os impactos do ICMS Ecológico para a proteção ambiental no Estado de São Paulo, inclusive em se considerando o atual cenário de pandemia. Como problema de pesquisa, o estudo almeja avaliar se o ICMS Ecológico tem atuado como instrumento de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável no Estado de São Paulo. A partir da pesquisa realizada, foi possível concluir que o ICMS Ecológico, adotado pelo Estado de São Paulo, tem atuado como incentivo à proteção ambiental, além de compensar os Municípios por possíveis perdas econômicas decorrentes justamente da proteção ambiental conferida a partes de seu território. Não obstante, alguns pontos merecem maior debate e reflexão, tais como a extensão dos incentivos e dos valores de repasses destinados às Municipalidades. Para o desenvolvimento da pesquisa, a opção foi pelo método sistêmico aberto, desenvolvido por Karl Ludwig von Bertalanffy. Além disso, para o desenvolvimento do estudo, adotou-se, como marco teórico, o economista Ignacy Sachs, por seus estudos relacionando desenvolvimento, sustentabilidade e preservação ambiental. Por fim, o estudo foi realizado mediante levantamento bibliográfico, com consulta a doutrina, periódicos e trabalhos acadêmicos, tanto nacionais quanto estrangeiros, das áreas econômica e jurídica.

Palavras-Chave: Desenvolvimento sustentável; federalismo fiscal; ICMS ecológico.

Abstract: The topic of sustainable development has long been on the agenda of political, economic, and legal discussions. In this context, the Ecological ICMS corresponds to a portion of the ICMS tax which, collected by the States, is passed

¹ Mestre e Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em Administração de Empresas e Direito, com especialização em Direito Empresarial. Advogada, Pesquisadora e Professora. E-mail: lucienne.szajnbok@gmail.com

on to the Municipalities, depending on the degree and extent of the ecologically and environmentally protected areas existing in their respective territories. Thus, acting as an extra-fiscal tool and an instrument of cooperative fiscal federalism, the Ecological ICMS has the clear purpose of favoring environmental protection. Therefore, based on the assumptions pointed out, the present study aims to reflect on the impacts of the Ecological ICMS for environmental protection in the State of São Paulo, including the present pandemic scenario. As a research problem, the study aims to assess whether the Ecological ICMS has been acting as an instrument for environmental protection and sustainable development in the State of São Paulo. And from the research, it was possible to conclude that the Ecological ICMS, adopted by the State of São Paulo, has acted as an incentive to environmental protection, in addition to compensating the Municipalities for possible economic losses arising precisely from the environmental protection conferred to parts of their territory. Nevertheless, some points deserve further debate and reflection, such as the extension of incentives and the values of transfers to Municipalities. For the development of the research, the option was for the open systemic method, developed by Karl Ludwig von Bertalanffy. In addition, for the development of the study, the economist Ignacy Sachs was adopted as a theoretical framework, for his studies relating development, sustainability, and environmental preservation. Finally, the study was carried out by means of a bibliographic survey, with consultation of the national and international doctrine, journals, and academic works, in the economic and legal areas.

Keywords: Sustainable development; cooperative fiscal federalism; ecological ICMS.

Introdução

O tema desenvolvimento sustentável, há tempos, tem ocupado a pauta das discussões políticas, econômicas e jurídicas – apenas para citar algumas áreas do conhecimento humano – e não raro tem suscitado profundas divergências no tocante aos caminhos que devem ser adotados para a sua promoção.

Nesse cenário, normas e políticas públicas ocupam papel de destaque, na medida em que se traduzem como instrumentos que viabilizam as práticas necessárias à busca do desenvolvimento sustentável.

De outra monta, não se pode olvidar que as finanças públicas e o direito tributário pátrios, no escopo constitucional atualmente vigente, se pautam pelas regras do federalismo fiscal cooperativo e, nessa ótica, União, Estados, Distrito Federal e Municípios participam da repartição das receitas tributárias auferidas, sendo certo que aludida repartição se baseia em regras estatuídas que visam à garantia do desenvolvimento, à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais e regionais, na forma prevista nos incisos II e III, do artigo 3º da Constituição Federal.

Partindo-se das premissas até o momento expostas, tem-se que o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação), apesar de se constituir em um tributo de competência exclusiva dos Estados, tem a sua receita

devidamente repartida com outros entes da Federação, a exemplo dos Municípios, propiciando a esses uma complementação de receita pública, sem a qual estes não teriam condições de fazer frente aos seus gastos e despesas.

Nessa linha, o ICMS Ecológico corresponde a uma parcela arrecadada do ICMS que, auferida pelo Estado, é repassada aos Municípios, a depender do grau e da extensão das áreas ecologicamente e ambientalmente protegidas existentes em seus respectivos territórios.

Posta assim a questão, sublinhe-se que o ICMS Ecológico, adotado pelo Estado de São Paulo, se constitui em instrumento do federalismo fiscal cooperativo, uma vez que o repasse de receita tributária aos Municípios tem claramente o escopo de contribuir para o desenvolvimento sustentável.

Feitas as considerações preliminares, pode-se afirmar que o presente estudo, a título de problematização, busca refletir sobre a participação do ICMS Ecológico como instrumento de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável no Estado de São Paulo.

Para a finalidade proposta, o presente estudo adotará o método sistêmico aberto, desenvolvido por Karl Ludwig von Bertalanffy e, nesse contexto, analisará a interação entre diferentes elementos e suas trocas com o ambiente. Além disso, o estudo será desenvolvido mediante consulta à legislação e pesquisa bibliográfica, com consulta a doutrina, periódicos, trabalhos acadêmicos, tanto nacionais quanto estrangeiros, das áreas econômica e jurídica.

Por fim, para o desenvolvimento do estudo, adota-se o economista Ignacy Sachs, por seus estudos relacionando desenvolvimento, sustentabilidade e preservação ambiental.

1. Desenvolvimento sustentável e tributação

De início, pode-se afirmar que a preocupação com os impactos ambientais e a busca do uso sustentável do planeta tem seu marco inicial na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, na Suécia, em 1972, que ensejou a celebração de uma Declaração estabelecendo 26 princípios.

A relação entre a ação humana e os impactos ambientais fica patente quando a citada Declaração menciona em seu sexto parágrafo, que

se chegou a um ponto na história em que devemos moldar nossas ações em todo o mundo com maior prudência em relação às consequências ambientais. Com desconhecimento e indiferença, podemos causar danos massivos e irreversíveis ao meio ambiente, do qual dependem a vida e o bem estar. Por outro lado, através do conhecimento e da ação, podemos alcançar para nós e para a posteridade uma vida melhor em um meio ambiente em sintonia com as necessidades e esperanças humanas.^{2 3}

2 UNITED NATIONS. Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm: United Nations, 1972. p. 3.

3 Tradução nossa do original: A point has been reached in history when we must shape our actions throughout the world with a more prudent care for their environmental consequences. Through ignorance or indifference we can do massive and irreversible harm to the earthly environment on which our life and well-being depend. Conversely, through fuller knowledge and wiser action, we can achieve for ourselves and our posterity a better life in an environment more in keeping with human needs and hopes.

Em dezembro de 1972, portanto logo após o evento realizado em Estocolmo, foi instituído o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), com a finalidade de promover a preservação do meio ambiente e a utilização eficiente dos recursos ambientais.

O conceito de desenvolvimento sustentável, porém, tem sua origem apenas em 1987, quando a Comissão Brundland publicou o relatório “Nosso Futuro Comum”.

No citado relatório, o desenvolvimento sustentável foi conceituado como um processo no qual “a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”⁴.

A partir de então, diversos e variados foram os programas, iniciativas e conferências sobre o tema, sendo certo que, no ano de 2015, mais de 150 lideranças mundiais, reunidas na sede da Organização das Nações Unidas (ONU), estabeleceram uma agenda definindo 17 objetivos do desenvolvimento sustentável⁵ ⁶, a serem implementados até 2030.

Partindo-se do conceito de desenvolvimento sustentável e pela análise dos 17 objetivos integrantes da Agenda 2030, forçoso concluir que o desenvolvimento sustentável é algo muito mais amplo que o mero desenvolvimento e, igualmente, supera a noção do crescimento econômico.

O desenvolvimento sustentável engloba diversas pautas, todas direcionadas à melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social. E, ainda que se considere o crescimento econômico salutar e útil à implementação de programas e ações direcionados ao desenvolvimento sustentável, tais conceitos não se confundem, até porque, enquanto o crescimento econômico tem por base métricas puramente quantitativas, o desenvolvimento sustentável parte de premissas e indicadores precipuamente qualitativos.

4 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso futuro comum. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 49.

5 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, 2015.

6 Os objetivos do desenvolvimento sustentável, integrantes da Agenda 2030, são: Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; Objetivo 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

No contexto delineado, convém ainda sublinhar que as ações e políticas públicas indubitavelmente desempenham relevante papel na concretização dos objetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável, incluindo-se, nessa seara, a proteção ao meio ambiente.

Sob essa perspectiva, importante destacar o papel do Estado e do planejamento no século XXI, para que o exercício de funções e a adoção de formas de Estado conduzam as economias, com forte componente de mercado, no caminho do desenvolvimento socialmente inclusivo e benigno do ponto de vista ambiental.⁷

Com efeito, Ignacy Sachs ressalta que o desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento pressupõe a harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos, sustentando-se na conjugação de oito critérios: (i) social; (ii) cultural; (iii) ecológico; (iv) ambiental; (v) territorial; (vi) econômico; (vii) político nacional e (viii) político internacional.⁸

Trasladando o tema ao âmbito nacional, cumpre mencionar que a Constituição Federal, no artigo 170, inciso VI, classifica a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, dedicando-lhe, ainda, todo o Capítulo VI, do Título VIII, e afirmando, no artigo 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, este considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se, portanto, ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A corroborar o quanto constitucionalmente estatuído, vale trazer à colação trecho da ementa do acórdão proferido nos autos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540-1/DF, in verbis:

A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia.

- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.⁹

Portanto, se o meio ambiente tem papel primordial no contexto do desenvolvimento sustentável, sublinhe-se que, ao lado das ações e políticas públicas, os benefícios e os incentivos fiscais acabam por desempenhar importante papel para a preservação ambiental.

Além dos efeitos fiscais e arrecadatários que, normalmente, são atribuídos

7 SACHS, Ignacy. Barricadas de ontem, campos de futuro. Estudos Avançados, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 25-38, 2010. p. 32.

8 SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 85-88.

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540-1/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello, 01 de setembro de 2005. p. 3.

aos tributos, não se pode olvidar que a tributação também pode exercer um papel extrafiscal, ou seja, pode servir de instrumento de atuação no domínio econômico e, também, incentivar ou desestimular determinadas práticas e condutas.

No sistema tributário brasileiro, inúmeros são os tributos de feição extrafiscal. Apenas para citar um exemplo relacionado à seara ambiental, mencione-se o Imposto Territorial Rural (ITR) que, nos termos da Lei nº 9.393/96, atribui carga tributária tanto menor, quanto maior for o grau de utilização do solo, sendo certo que a métrica adotada considera não apenas a existência de plantações e pastagens, mas também a existência de áreas de preservação permanente, de reserva legal, florestas nativas, florestas plantadas, dentre outros elementos, tudo com vistas a desincentivar a existência de propriedades improdutivas e a premiar a preservação de ecossistemas legalmente protegidos.

Destarte, é possível afirmar que a tributação é capaz de possuir dúplice caráter, quer atuando como instrumento de incentivo à adoção de condutas e comportamentos direcionados à preservação do meio ambiente, quer desestimulando práticas ambientalmente nocivas.

Nesse sentido, em se tratando de extrafiscalidade, deve-se estimular

o esverdeamento do sistema tributário com o intuito de migrar de uma economia marrom – degradadora do meio ambiente –, para uma economia verde que incentive a introdução de tecnologias limpas, o uso de energia renovável, o consumo consciente, a criação de empregos verdes e o respeito pelos limites biofísicos do Planeta.¹⁰

Assim, a tributação ambiental consiste precisamente na utilização do ferramental tributário (impostos, taxas e contribuições) que, ao incorporar elementos ecológicos em suas bases de cálculo ou permitir a variação de alíquotas em função de um critério ecológico, faz valer o princípio do poluidor-pagador.¹¹

Ainda sobre os aspectos que cercam a tributação ambiental, José Casalta Nabais relaciona cinco características dos tributos ditos ambientais, quais sejam:

1) têm função extrafiscal; 2) tributam actividade mais poluente, atendendo ao princípio do poluidor-pagador; 3) presumem a existência de produto alternativo para o qual possa ser dirigida a procura antes orientada para o produto tributado; 4) as receitas encontram-se, por via de regra, consignadas à realização da função ambiental; 5) devem ser estabelecidos no início da cadeia produtiva (upstream).¹²

No que tange particularmente à concessão de incentivos tributários, esses se justificam inclusive sob a ótica da teoria econômica.

Arthur Cecil Pigou, um dos proeminentes precursores no estudo dos impactos dos incentivos, sugere que sempre é possível o Estado atuar mediante incentivos,

10 PERALTA, Carlos E. Tributação ambiental no Brasil: reflexões para esverdear o sistema tributário brasileiro. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 1-28, 2015. p. 3.

11 BORGES, Felipe Garcia Lisboa; TUPIASSU-MERLIN, Lise Vieira da Costa. A (in)viabilidade da reforma fiscal verde no Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 347-375, set./dez. 2018. p. 353.

12 NABAIS, José Casalta. Sustentabilidade do estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coord.). *Sustentabilidade ambiental em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 47.

inclusive por intermédio da tributação.^{13 14}

Portanto, seguindo a teorização proposta por Pigou, enquanto as chamadas externalidades negativas devem ser tributadas, as externalidades positivas devem ser incentivadas.

Similarmente, o economista N. Gregory Mankiw entende que, em virtude de as pessoas racionais tomarem decisões baseadas na relação de comparação entre custo e benefício, os incentivos acabam por ser indutores de comportamento¹⁵. E, por essa razão, Mankiw sugere que os formuladores de políticas públicas nunca devem esquecer os incentivos, inclusive mediante tributos, sob pena de obterem resultados indesejados¹⁶.

Em continuidade, mas sob o prisma tributário-ambiental, Regis Fernandes de Oliveira acentua que “não só as sanções servem de desincentivo. Mas incentivos fiscais podem se constituir em sólido instrumento que beneficie a manutenção de mananciais, por exemplo, ou a preservação de matas”¹⁷.

É dizer, a concessão de incentivos torna o direito tributário capaz de conduzir o contribuinte ou ente federativo a assumir postura protetiva em relação ao meio ambiente.

Consequentemente, dentro do panorama delineado, o ICMS Ecológico, que será analisado no item seguinte, se constitui em importante instrumento do direito tributário e reflexo do federalismo cooperativo, pois permite aos Estados a transferência de receitas tributárias aos Municípios que possuam áreas ambientalmente protegidas.

2. O ICMS Ecológico no Estado de São Paulo

A Constituição Federal, no capítulo dedicado ao Sistema Tributário Nacional, ao tratar das competências dos entes da Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – estabelece, em seu artigo 155, inciso II, que compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS).

Mais adiante, na Seção VI, que disciplina a repartição de receitas tributárias, o artigo 158, inciso IV, determina que 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS pertence aos Municípios.

Assinale-se que a repartição de receitas tributárias no direito brasileiro é fenômeno que reflete a opção do constituinte pátrio pelo federalismo fiscal cooperativo, sendo vários os dispositivos constitucionais que definem a forma de distribuição de receitas

13 PIGOU, Arthur Cecil. *The economics of welfare*. 4. ed. London: Macmillan and Co., 1932. Part II, Chapter IX, §13.

14 Texto original: It is, however, possible for the State, if it so chooses, to remove the divergence in any field by “extraordinary encouragements” or “extraordinary restraints” upon investments in that field. The most obvious forms which these encouragements and restraints may assume are, of course, those of bounties and taxes. [...].

15 MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. Tradução Priscilla Rodrigues da Silva Lopes. 4. ed. São Paulo: Cengage, 2020. p. 6.

16 MANKIW, N. Gregory. *Princípios de macroeconomia*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 7.

17 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 271.

oriundas de tributos a entes outros que não sejam o ente propriamente competente para a instituição do tributo, tal como sucede com o ICMS que, apesar de ser um imposto de competência dos Estados, tem parcela do volume arrecadado destinada aos Municípios.

Nessa senda, elucida Gilberto Bercovici que,

no caso brasileiro, o cerne do sistema tributário constitucional é a partilha das fontes tributárias entre os entes federativos, em que toda a legislação tributária material é originária do ente que efetua a arrecadação e incorpora o produto à sua receita, de acordo com o disposto no texto constitucional. Além da discriminação rígida e tradicional das rendas por fontes, há, no modelo federal brasileiro, a distribuição da receita pelo produto arrecadado, ou seja, a participação de entes federativos na receita de outros entes. Desta maneira, para compensar a fragilidade econômico-financeira dos Estados e Municípios em relação à União, instituiu-se o mecanismo das transferências intergovernamentais da receita tributária, por meio da partilha de parcelas das receitas arrecadadas pela União e Estados.¹⁸

A propósito, a adoção de um sistema de transferências intergovernamentais se traduz em um mecanismo de cooperação financeira entre os entes federados, visando a proporcionar uma repartição mais equitativa, equilibrada e justa das receitas tributárias.

Com efeito, o federalismo fiscal cooperativo, que propicia a transferência de receitas tributárias entre os entes da federação, tem por finalidade última propiciar a materialização das condições necessárias para que União, Estados e Municípios, possam, de forma cooperativa, trilhar o caminho do desenvolvimento e expurgar as desigualdades regionais.

Sendo assim, o sistema de competências tributárias agregado à distribuição da receita tributária arrecadada se traduz na expressão máxima do federalismo cooperativo, em consonância aos valores do Estado Democrático de Direito e do intervencionismo nas esferas econômica e social, visando ao desenvolvimento e ao bem-estar social.¹⁹

Ressalve-se, porém, que o fato de o federalismo fiscal cooperativo brasileiro ter sido edificado com tão nobres objetivos não afasta a necessidade de ajustes e de melhor equalização, pois, decorridos mais de 30 anos da promulgação do atual texto constitucional, não é difícil vislumbrar a existência de notórios desequilíbrios, sendo inúmeros os casos de Estados e Municípios que não contam com receita suficiente para fazer frente às suas despesas.

De qualquer forma, não pretende o presente trabalho se debruçar sobre os problemas que afetam a distribuição de receitas tributárias ou discutir o volume de despesas atualmente suportados por Estados e Municípios, mas focar o ICMS Ecológico, como instrumento do federalismo fiscal cooperativo, destinado à preservação ambiental no Estado de São Paulo.

Destarte, nos termos do artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal, 25% do montante total do ICMS arrecadado é destinado aos Municípios, sendo certo que, na

18 BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, estado e constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 160-161.

19 TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (coord.). Federalismo (s)em juízo. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 317-318.

forma do parágrafo único desse mesmo artigo, as parcelas de receita pertencentes aos Municípios serão creditadas conforme os seguintes critérios: (i) 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; e (ii) até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Pois bem, o ICMS Ecológico, no Estado em São Paulo, foi instituído em 1993, pela Lei nº 8.510 que, ao alterar os índices de participação dos Municípios no produto de arrecadação do ICMS, determinou que 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do total da receita de ICMS seria destinado em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado.

O cálculo da parcela de ICMS Ecológico, destinada aos Municípios paulistas, nos termos da citada lei, atualizada pela Lei nº 12.810/08, depende da área total considerada como espaço territorial, especialmente protegida em cada município, considerando-se a soma das áreas correspondentes às diferentes unidades de conservação presentes no município, ponderadas pelos seguintes pesos: (i) Estações Ecológicas: peso 1,0 (um); (ii) Reservas Biológicas: peso 1,0 (um); (iii) Parques Estaduais: peso 0,8 (oito décimos); (iv) Zonas de Vida Silvestre em Áreas de Proteção Ambiental (ZVS em APA's): peso 0,5 (cinco décimos); (v) Reservas Florestais: peso 0,2 (dois décimos); (vi) Áreas de Proteção Ambiental (APA's): peso 0,1 (um décimo); (vii) Áreas Naturais Tombadas: peso 0,1 (um décimo); (viii) Reservas de Desenvolvimento Sustentável: peso 0,2 (dois décimos) e (ix) Reservas Extrativistas: peso 0,2 (dois décimos).

Importante que se diga que o ICMS Ecológico, apesar de sua nomenclatura, não é tributo propriamente dito, não sendo sequer possível edificar sua regra matriz de incidência tributária. É, na verdade, um mecanismo de transferência intergovernamental de receita tributária, que visa a incentivar e a estimular as Municipalidades a assumirem postura ativa na proteção ambiental.

Nesse aspecto, convém trazer à baila a posição proeminente que os Municípios ocupam na esfera constitucional brasileira, pois, erigidos como entes da Federação em pé de igualdade à União e aos Estados, absorveram diversas competências e responsabilidades, inclusive em matéria ambiental.

Note-se que a própria Constituição Federal, nos incisos VI e VII do artigo 23, disciplina a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no que concerne à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Mais adiante, em 2011, a Lei Complementar nº 140, ao regulamentar os incisos mencionados no parágrafo precedente, fixou as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Sob tal perspectiva, Solange Teles da Silva acentua que o ICMS Ecológico se apresenta como mecanismo essencial, não apenas incentivando os Municípios a protegerem o meio ambiente, mas também compensando-os pelas restrições ao uso da terra.²⁰

No mesmo sentido, pode-se afirmar que o ICMS ecológico ou ambiental se reveste de dupla função. Primeiramente, pode atuar como estímulo aos Municípios para que adotem posturas e iniciativas dedicadas à conservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Em segundo lugar, recompensam os Municípios que, por possuírem áreas ambientais protegidas, ficam impedidos de destiná-las à exploração econômica.²¹

Aliás, justamente em razão de não poderem destinar partes ambientalmente protegidas do seu território à exploração econômica, os Municípios acabam por auferir menores repasses orçamentários do ICMS, razão pela qual o ICMS Ecológico acaba assumindo um caráter efetivamente compensatório.

Desta feita, o ICMS Ecológico, como instrumento econômico extrafiscal, se traduz em uma clara intervenção positiva do Estado que, mediante a concessão de uma espécie de subsídio, busca à consecução de uma finalidade constitucional de preservação ambiental, promovendo ainda justiça fiscal, incrementando a receita dos municípios e propiciando uma melhor qualidade de vida para a população.²²

Como destaca Adriano Carvalho Oliveira, o ICMS Ecológico atua na promoção do desenvolvimento sustentável, em três planos: (i) econômico, com o repasse de verbas aos Municípios; (ii) social, face aos impactos na qualidade de vida e (iii) ambiental, na busca do equilíbrio ecológico.²³

Resta, assim, patente a relevância do ICMS Ecológico, como ferramenta extrafiscal e de manifestação do federalismo cooperativo.

Tal afirmação, no entanto, não afasta algumas reflexões e a necessidade de reavaliação de alguns pontos específicos da legislação do ICMS Ecológico, no Estado de São Paulo.

Primeiramente, no caso paulista, importante observar que os volumes de recursos destinados aos Municípios são expressivos, tendo aumentado no decorrer da última década.

Dados apresentados pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental, do Estado de São Paulo, apontam que, no ano de 2019, foram destinados aos municípios paulistas repasses que totalizaram cerca de 150 milhões de reais, o que representou

20 SILVA, Solange Teles da. Reflexões sobre o “ICMS ecológico”. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (org.). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 754.

21 COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes; NOYA, Ana Carla Buarque de Gusmão; NÓBREGA, Tatiana de Lima. Instrumentos jurídico-econômicos e preservação do meio ambiente: um enfoque no ICMS socioambiental. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 39, n. 154, p. 189-201, abr./jun. 2002. p. 196.

22 SCAFF, Fernando Facury. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 38, p. 99-120, abr./jun. 2005. p. 105.

23 OLIVEIRA, Adriano Carvalho. ICMS ecológico enquanto política desenvolvimentista a partir da conjugação das concepções de desenvolvimento adotadas por Amartya Sen e Ignacy Sachs. In: TUPIASSU, Lise; MENDES NETO, João Paulo (coord.). Tributação, meio ambiente e desenvolvimento. São Paulo: Forense; Belém: CESUPA, 2016. p. 122.

um incremento superior a 90% (noventa por cento), em comparação ao ano de 2009.²⁴

No entanto, é fato que, dentre os Estados que adotam política similar, São Paulo é o Estado que destina o menor percentual de ICMS à preservação ambiental.²⁵

Outro ponto que costuma ser levantado diz respeito ao fato de a legislação paulista nada dispor sobre a obrigatoriedade de os Municípios aplicarem os recursos recebidos, a título de ICMS-Ecológico, exclusivamente para fins ambientais, ficando unicamente ao alvedrio das Municipalidades a decisão de aplicar ou não os recursos daí advindos em ações de cunho ambiental.

Nesse caso, a ausência de regra dispendo acerca da aplicação dos recursos advindos do ICMS Ecológico em ações ambientais, possivelmente, reside no seu caráter compensatório face à perda de arrecadação suportada por tais Municípios, dada a impossibilidade de exploração econômica de áreas ambientalmente protegidas.

Por fim, a legislação paulista define que, para a finalidade de cálculo do volume de recursos destinados, serão considerados apenas os espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada Município e no Estado, excluindo-se as áreas federais ambientalmente protegidas.

De qualquer forma, o fato de haver alguns pontos de eventual melhoria ou que, ao menos, mereçam maior reflexão e debate, obviamente, não invalida e tampouco é motivo para desprestigiar o ICMS Ecológico, como iniciativa de inegável relevância para a proteção ambiental e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

3. Considerações finais

Como visto, diante da imperiosa necessidade de o desenvolvimento ser promovido de forma sustentável, inúmeras variáveis acabam por assumir importância inconteste.

Nessa senda, a proteção ao meio ambiente, além de garantir a sobrevivência do ser humano e propiciar condições para o bem-estar da sociedade, se torna um objetivo a perseguir, dentro do escopo maior do desenvolvimento sustentável.

Não por acaso, o avanço da industrialização e da globalização, com a formação de grandes conglomerados multinacionais, tornaram prementes as iniciativas para a busca de um equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável.

Assim é que, a partir dos últimos 30 anos do século XX, assistiu-se a uma variada e ampla gama de ações e políticas direcionadas à proteção ambiental.

Nesse panorama, o ICMS Ecológico, primeiramente adotado pelo Estado do Paraná e, em seguida, pelo Estado de São Paulo, se constitui atualmente em prática incorporada por vários Estados brasileiros.

Como mecanismo que traduz a opção do constituinte brasileiro pelo federalismo fiscal cooperativo, o ICMS Ecológico, como transferência intergovernamental, permite que as Municipalidades que possuam em seu território áreas ambientalmente

²⁴ SÃO PAULO. ICMS ecológico: dados repassados. São Paulo: Coordenadoria de Planejamento Ambiental, 2020.

²⁵ BRITO, Rosane de Oliveira; MARQUES, Cícero Fernandes. Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS ecológico nos estados brasileiros. Revista Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 49, p. 357-383, jul./dez. 2017. p. 370.

protegidas, auferem recursos adicionais, inclusive como compensação pelo fato de não poderem usufruir economicamente de tais áreas.

É dizer, o ICMS Ecológico exerce dupla função: (i) atua como incentivo à proteção ambiental e (ii) compensa os Municípios por possíveis perdas econômicas decorrentes justamente da proteção ambiental conferida a partes de seu território.

No que tange especificamente ao problema de pesquisa do presente estudo, partindo-se do expressivo volume de recursos remetidos às Municipalidades que tenham em seu perímetro áreas ambientalmente protegidas, é possível inferir que o ICMS Ecológico, adotado pelo Estado de São Paulo, apresenta relevante efeito para a proteção do meio ambiente, atuando, conseqüentemente, na promoção do desenvolvimento sustentável. Todavia, alguns pontos merecem maior debate e reflexão, a exemplo do percentual adotado, da exclusão das áreas federais e da falta de legislação que defina a aplicação dos recursos do ICMS Ecológico, ainda que de forma parcial, em ações voltadas para a conservação do meio ambiente.

Portanto, dada sua participação como instrumento destinado à preservação ambiental, o ICMS Ecológico paulista ainda é um dos temas que merece detida reflexão e debate, mormente quanto à extensão dos incentivos e os valores de repasses destinados às Municipalidades.

Por derradeiro, considerando-se o atual cenário de pandemia, oriundo da disseminação da COVID-19, outros desafios se juntam à pauta do ICMS Ecológico. Dentre tais desafios, cite-se a redução do valor que certamente será destinado aos Municípios, haja vista a queda de arrecadação do próprio ICMS. Outro ponto que merece destaque é a urgente destinação de recursos principalmente às áreas de saúde e assistência social que, apesar de indubitavelmente necessária, salutar e inadiável, deverá ocasionar um decréscimo na aplicação de recursos em preservação ambiental.

De qualquer forma, pode-se afirmar que o ICMS Ecológico se junta a outras pautas, não menos relevantes na esfera ambiental, cabendo ao Estado e à sociedade desenvolverem ações conjuntas para a proteção do ecossistema, como medida de preservação do planeta e proteção às gerações que estão por vir.

Referências

BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, estado e constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa; TUPIASSU-MERLIN, Lise Vieira da Costa. A (in) viabilidade da reforma fiscal verde no Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 347-375, set./dez. 2018. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1243/24676#>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540-1/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello, 01 de setembro de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em 24 out. 2020.

BRITO, Rosane de Oliveira; MARQUES, Cícero Fernandes. Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS ecológico nos estados brasileiros. *Revista Planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 49, p. 357-383, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727>. Acesso em 04 nov. 2020.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes; NOYA, Ana Carla Buarque de Gusmão; NÓBREGA, Tatiana de Lima. Instrumentos jurídico-econômicos e preservação do meio ambiente: um enfoque no ICMS socioambiental. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 39, n. 154, p. 189-201, abr./jun. 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/779/R154-14.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 3 nov. 2020.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. Tradução Priscilla Rodrigues da Silva Lopes. 4. ed. São Paulo: Cengage, 2020.

MANKIW, N. Gregory. *Princípios de macroeconomia*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

NABAIS, José Casalta. Sustentabilidade do estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coord.). *Sustentabilidade ambiental em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 11-59.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU*, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 25 out. 2020.

OLIVEIRA, Adriano Carvalho. ICMS ecológico enquanto política desenvolvimentista a partir da conjugação das concepções de desenvolvimento adotadas por Amartya Sen e Ignacy Sachs. In: TUPIASSU, Lise; MENDES NETO, João Paulo (coord.). *Tributação, meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Forense; Belém: CESUPA, 2016. p. 99-126.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

PERALTA, Carlos E. Tributação ambiental no Brasil: reflexões para esverdear o sistema tributário brasileiro. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 1-28, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15589/11800>. Acesso em: 25 out. 2020.

PIGOU, Arthur Cecil. *The economics of welfare*. 4. ed. London: Macmillan and Co., 1932. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>. Acesso em: 25 out. 2020.

SACHS, Ignacy. Barricadas de ontem, campos de futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 25-38, 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10464/12194>. Acesso em: 25 out. 2020.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro:

Garamond, 2002.

SÃO PAULO. ICMS ecológico: dados repassados. São Paulo: Coordenadoria de Planejamento Ambiental, 2020. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cpla/icms-ecologico/#1522960751558-2d017d88-2d02>. Acesso em: 04 nov. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 38, p. 99-120, abr./jun. 2005.

SILVA, Solange Teles da. Reflexões sobre o “ICMS ecológico”. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (org.). Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 753-776.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (coord.). Federalismo (s)em juízo. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 287-332.

UNITED NATIONS. Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm: United Nations, 1972. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1. Acesso em: 25 out. 2020.

O dever de reinterpretação Constitucional na era do Pandemocénico: um estudo comparado de Portugal e Cuba

The duty to reinterpret the Constitution during the Pandemocene Era: a comparative study of Portugal and Cuba

Alexandra Aragão¹

Gustavo Hernández²

Sumário: 1. Fundamento do dever de reinterpretação constitucional; 2. A reinterpretação para fazer da Constituição um “instrumento vivo”; 3. O sentido da reinterpretação constitucional: uma interpretação mais ecológica; 4. Princípios orientadores da reinterpretação: integração, eco-proporcionalidade e progresso ecológico; 5. A reinterpretação ecológica das tarefas fundamentais do Estado; 6. A reinterpretação ecológica das tarefas fundamentais do Estado cubano; Proteger o património natural, histórico e cultural da nação como um mandato ecológico; 7. Esquema-síntese - as dimensões ecológicas das tarefas fundamentais do Estado de direito ecológico no pandemocénico; 8. Conclusão; Referências bibliográficas.

Resumo: A concatenação das crises internacionais climática, económica, sanitária, ecológica no contexto pandémico estabelece o surgimento de um dever de reinterpretação constitucional baseado na fundamentação da doutrina do instrumento vivo. Na nova época que se inaugura, não se propõe uma refundação constitucional do Estado, mas uma reinterpretação ecologicamente orientada que dê novo fôlego às normas constitucionais vigentes, começando, antes de mais, pelas normas relativas às funções básicas do Estado, que devem ser alvo de uma releitura mais ecológica pelos aplicadores judiciais e administrativos da Constituição. São três os princípios que orientam a reinterpretação ecológica da Constituição: da integração, da eco-proporcionalidade e do progresso ecológico.

Palavras chaves: Dever de reinterpretação ecológica constitucional, teoria jurídica do instrumento vivo, Constituição, Desenvolvimento Sustentável, pandemia Covid-19, Portugal e Cuba.

Abstract: The articulation of the international climatic, economic, sanitary and ecological crisis during the pandemic context establishes the emergence of the duty of constitutional reinterpretation based on the foundation of the doctrine of the living

1 Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, desenvolvendo atividades de investigação em diversos centros mesma instituição. Membro do Observatório Jurídico Europeu da Rede Natura 2000, do Observatório Jurídico Europeu das Águas, trustee do grupo de juristas especialistas em Direito Europeu do Ambiente ‘Avosetta. org’ e membro do Advisory Board do European Environmental Law Forum. Atualmente, coordena projeto de investigação financiado pelo Centre National de Recherche Scientifique sobre Matrizes de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável e a Rede JUST-Side (CYTED). aaragao@fd.uc.pt

2 Professor assistente universitário Central de Las Villas, mestre em Direito Constitucional e Administrativo pela Universidade de Havana. Pesquisador convidado do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coordenador do Seção de Ecologia e Direito da União Nacional de Juristas de Cuba em Villa Clara. ghartiaga@uclv.cu

instrument. In the age that is about to start, the proposal is not for a constitutional re-foundation of the State, but an ecologically oriented reinterpretation. This reinterpretation gives a new impetus to the current constitutional norms, starting, first of all, with the norms related to the basic functions of the State, which must be subject to a more ecological reading by the judicial and administrative organs that implement the Constitution. There are three principles that guide the ecological reinterpretation of the Constitution: integration, eco-proportionality and ecological progress.

Key words: Duty of constitutional ecological reinterpretation, legal theory of the living instrument, Constitution, Sustainable Development, Covid-19 pandemic, Portugal and Cuba.

1. Fundamento do dever de reinterpretação constitucional

O ano de 2020 começou sob o signo da desgraça com a pandemia causada pelo vírus Covid-19 a ser declarada em 12 de março pela Organização Mundial de Saúde.³ Desde então, as medidas destinadas a combater a pandemia, como restrições à mobilidade e confinamento, limitações às atividades económicas e ao próprio convívio social, têm vindo a agravar as condições sociais em todos os países, ricos e pobres, agudizando ainda mais as dificuldades daqueles que são vítimas de condições ambientais degradadas e que se encontram, com a pandemia, em situação de vulnerabilidade social insuportável.

Na realidade, os efeitos da crise sanitária vieram somar-se à já extensa lista de efeitos da crise climática e da crise ecológica⁴, acentuando aquilo que já eram os sintomas de um modelo de desenvolvimento socioeconómico patológico, baseado no pressuposto inicial errado de que a livre iniciativa do mercado seria suficiente, por si só, para conduzir à melhoria das condições de vida das gerações presentes e futuras. A consciência dessa insuficiência levou, em alguns estados, ao surgimento do papel regulador do Estado, estabelecendo as condições de funcionamento de atividades económicas e orientando os comportamentos individuais dos cidadãos para estilos de vida e opções de consumo mais amigas do ambiente, deveria ser suficiente para corrigir as distorções do mercado e da sociedade.

Por esta razão se optou pela comparação de dois países com regimes jurídico-constitucionais aparentemente muito diferentes mas que substancialmente convergem em alguns pontos fundamentais sob o impulso da reinterpretação ecológica da Constituição: Portugal e Cuba. O contraste entre o sistema constitucional português e o sistema constitucional cubano evidencia-se nos diferentes regimes de organização político-económica, tendo, como ponto de confluência, a ponderação dada à proteção ecológica. A preservação do ambiente e os desafios ecológicos

3 <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic> .

4 Zaccai, Edwin; Adams, William M, “ How far are biodiversity loss and climate change similar as policy issues? Environment Development and Sustainability”, May, 2012 (DOI: 10.1007/s10668-012-9344-x). disponível: http://homepages.ulb.ac.be/~ezaccai/publications/How_far_are_biodiversity_loss_and_climate_change_similar_as_policy_issues_2012.pdf .

transcendem as encruzilhadas políticas dos Estados⁵ e mostram, à luz de um estudo hermenêutico, as bases partilhadas do dever de reinterpretação ecológica. Estes países baseiam-se num modelo de desenvolvimento substancialmente diferente. No caso cubano, a atuação do Estado como ente organizador, garante coletivo do bem estar geral, num Estado Socialista de Direito⁶. Portugal, como um país inserido nas tendências constitucionais e administrativas do neoconstitucionalismo, um Estado de Direito Social que integra uma organização internacional de forte integração regional: a União Europeia. Ambos países se caracterizam por uma relação diferente com empresas, com o ativismo cidadão, associativismo social e empresarial. Em ambos os países é digna de nota, no entanto, a coincidência na referência expressa a um modelo desejável de desenvolvimento sustentável⁷.

Mesmo antes da crise sanitária, o diagnóstico estava feito: os dados sobre a água, a biodiversidade, a poluição, os resíduos, ou o clima, em Portugal e em Cuba, revelavam que em nenhum destes países, tão distantes em múltiplos aspectos, o modelo de desenvolvimento vigente foi capaz de assegurar plenamente o desenvolvimento sustentável. Tomando em consideração que existem diferentes formas de conceber o desenvolvimento sustentável, persiste um compromisso partilhado de perseguir esse objetivo, utilizando ferramentas e técnicas jurídicas adequadas à proteção do ambiente.

A razão da comparação de dois países com características bio-climáticas, sistemas políticos e modelos económicos tão diferentes – apesar de algumas semelhanças jurídicas – foi demonstrar que, independentemente da adoção de regimes mais sociais democratas ou mais socialistas, o Direito pode dar um contributo muito importante para a solução dos problemas ambientais que afligem os países. A proximidade da população a indústrias poluentes, a florestas aridas ou a rios

5 Por exemplo, as vicissitudes relativas à aceitação ou retirada do Acordo de Paris (<https://digitallibrary.un.org/record/831039>) sobre a Convenção quadro das Nações Unidas sobre alterações climáticas mostraram bem como alterações políticas podem fazer variar os compromissos dos Estados com o clima, um dos grandes desafios ambientais dos nossos tempos.

6 Com a promulgação da Constituição cubana de 2019, foi atualizado e positivado o modelo de política económica e social nas esferas económica, política e social. A nova Constituição promove uma ampla margem de iniciativa privada e estabelece um novo catálogo de direitos e deveres fundamentais. Estabelece uma reformulação do pacto social, integrando o desenvolvimento sustentável, e integra a sustentabilidade como medida transversal e objetivo último do desenvolvimento no Estado de Direito Socialista. Cf. Artigo 1º da Constitución de la República de Cuba de 2019. Gaceta Oficial de la República de Cuba, número 5, abril, La Habana, 2019.

7 Cfr. Artigo 66.º Ambiente e qualidade de vida, Constituição da República Portuguesa,

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;

b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem;

c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;

d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;

e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas;

f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;

g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;

h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida.

poluídos, a escassez de peixe ou a aridez do solo demonstram, à exaustão, que nenhum dos modelos conseguiu alcançar, até agora, os mais elevados níveis de proteção ambiental.

A pandemia da Covid-19, e as medidas tomadas para mitigar os seus efeitos só vieram acrescentar mais fatores de stress aos já existentes. Se considerarmos que etimologicamente uma pandemia (do grego pan-tudo, demos-povo) é algo que é comum a todos os seres humanos, então uma pandemia pode ser mais do que apenas o surto de uma doença que se alastra por todo o mundo.

Num sentido mais amplo e mais próximo da etimologia, poderíamos falar em pandemia climática, pois já não há nenhum local do planeta onde as alterações dos padrões do clima não se façam sentir; numa pandemia ecológica, na medida em que todos os seres humanos são afetados, direta ou indiretamente, pelas perdas abruptas de biodiversidade e ausência de contacto com espaços naturais ou não humanizados; numa pandemia económica, pela profunda crise económica mundial que se anuncia e se adivinha para o período que se seguirá à crise sanitária.

Segundo alguns autores, como o geólogo Martin Bohl, o pandemocénico é uma nova Era geológica caracterizada por um conjunto de pandemias como as mencionadas anteriormente⁸.

É sobre estas pandemias que fundamos, preliminarmente, o dever de reinterpretação constitucional no pandemocénico.

A somar às crises que se arrastam, vem a aplicação extensa de estados de exceção constitucional – estado de emergência e mesmo estado de calamidade – destinados a controlar a tragédia humana, cujos efeitos trarão uma profunda alteração das circunstâncias socioeconómicas, com efeitos na economia, na sociedade e até na saúde mental das pessoas. A este contexto de facto, junta-se a alteração do contexto de jure a qual resulta do reconhecimento formal do estado de emergência ambiental, em 28 de novembro de 2019, quando o Parlamento Europeu adotou uma Resolução declarando formalmente a emergência climática e ambiental⁹. Antes dessa data, e depois dela, inúmeros Estados fizeram idênticas declarações. Em outubro de 2020, 1799 jurisdições, cobrindo um total de 820 milhões de cidadãos, tinham feito declarações públicas de reconhecimento da crise e da urgência climática¹⁰.

É o somatório da alteração dos contextos social, económico, ambiental e jurídico que conduzem à exigência de uma adequação das Constituições às exigências dos novos tempos. O dever de reinterpretação constitucional é imperativo com base numa metodologia jurídica decorrente de uma construção teórica descritiva e outra valorativa¹¹. Com o propósito de reinterpretar em concordância com a postura cultural, ideológica e política dos intérpretes e os aplicadores da Constituição e o raciocínio jurídico segundo os elementos configurativos da prática jurídica valorativa,

8 Bohl, Martin, *Situating Geoethics in the Pandemocene*, 2020, disponível em https://www.researchgate.net/publication/340601548_Situating_Geoethics_in_the_Pandemocene_an_Opinion

9 Resolução 2019/2930(RSP) sobre emergência ambiental e climática (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_EN.html .)

10 Os exemplos podem ser vistos aqui: <https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/>.

11 Guastini, Riccardo: “Interpretar y Argumentar”, trad. Silvina Álvarez Medina, colección el Derecho y la Justicia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp.225 a 232

dado pelos elementos de interpretação que se examinarão seguidamente.

A situação ideal seria essa necessária adequação da Constituição aos novos tempos ser feita por via de revisão constitucional que reforçasse os deveres ambientais do Estado. Se uma revisão constitucional acontecesse agora, poderia passar a incluir no texto da Lei Fundamental: conceitos como economia circular ou desmaterialização, percentagens mínimas do território nacional dedicadas à conservação da natureza, proibição do abuso de direito a consumir, reforço dos deveres do Estado e direitos prestacionais dos cidadãos, e claro, uma configuração mais detalhada dos estados de exceção constitucional.

No entanto, os limites circunstanciais do poder de revisão constitucional impedem que possam ser praticados atos de revisão constitucional na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência. Isto acontece por força do artigo 289 da Constituição portuguesa. No caso da Constituição cubana, em vista da própria validade constitucional, marcam-se limites à revisão constitucional durante situações excepcionais¹², estabelecendo a necessidade da promulgação de uma norma jurídica que regule a interpretação dos direitos, deveres e competências nas situações extraordinárias ocorridas no território nacional.

Ora, não sendo possível fazer a apologia de uma revisão constitucional pelas circunstâncias mencionadas, o mínimo que podemos fazer é demonstrar a imperiosidade da reinterpretação das normas constitucionais em vigor, à luz de um contexto substancialmente diferente do que existia anteriormente, com vista ao reforço da efetividade da Constituição. É precisamente por isso que se procura demonstrar, tanto em Cuba como em Portugal, a existência do dever de reinterpretar as normas constitucionais, o qual se reveste de carácter erga omnes, vinculando tanto os órgãos constitucionais legitimados para interpretação e aplicação da Constituição, como todos os operadores jurídicos, económicos e sociais.

Os fundamentos fácticos e jurídicos do dever de reinterpretar as normas constitucionais poderiam ainda ser ampliados a outras crises que o mundo está a atravessar. Além da crise social, da crise económica, e da crise ambiental, há ainda a crise financeira, a crise política, ou a crise cultural. Em suma, a catástrofe humana, social e económica, que se está a viver em virtude da pandemia global causada por uma zoonose, é uma oportunidade única para repensar os pressupostos em que assentava o desenvolvimento.

Até aqui, a inércia própria das economias em andamento, das sociedades com hábitos enraizados, das comunidades com estilos de vida implantados, dificultaram mudanças de trajetória. A partir de agora, economias estagnadas, sociedades paralisadas, comunidades isoladas, podem recomeçar com base em novos paradigmas. Mudar estilos de vida, inflectir hábitos de consumo, alterar modelos de extração e de produção, mesmo sendo efeitos desencadeados pela crise sanitária, permitirá corrigir a trajetória ambiental, para melhor.

12 Cfr. art. 224 da Constitución da República de Cuba de 2019. Gaceta Oficial de la República de Cuba, número 5, abril, La Habana, 2019, art. 224: “Em situações excepcionais e de catástrofe, a lei determina os direitos e deveres reconhecidos pela Constituição, cujo exercício deve ser regulado de forma diferente”.

2. A reinterpretação para fazer da Constituição um “instrumento vivo”.

A utilização de técnicas interpretativas para atualização por via judicial, de instrumentos jurídicos antigos e desatualizados tem sido uma prática comum na Europa, sendo o expoente máximo destas práticas a interpretação que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem feito da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A Convenção Europeia é um instrumento jurídico de proteção dos direitos humanos de 830 milhões de cidadãos, em vigor desde 1953, mas nem por isso tem deixado de ter um papel fundamental na proteção efetiva de novas e antigas dimensões dos direitos do homem. Desde os anos 90 o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem utilizado técnicas de atualização interpretativa, designadamente das normas originalmente previstas para a proteção de pessoas relativamente a intromissões em casa ou na vida privada, típicas de autoridades policiais prepotentes e atuando à margem da lei. Atualmente a mesma norma é usada para proteger pessoas relativamente a poluição entendida como uma “intromissão” ambiental tolerada pelo Estado.

Achamada “doutrina do instrumento vivo”¹³ é uma forma de interpretação atualista de um instrumento jurídico antigo, desenvolvida no seio do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Esta doutrina tem sido recorrentemente aplicada em processos em que direitos fundamentais clássicos são violados devido à falta de condições ambientais que põem em causa o direito à vida, o direito de propriedade ou o direito à habitação. Esta forma de interpretação revela a criatividade jurídica do Tribunal Europeu para ultrapassar o obstáculo — aparentemente inultrapassável — resultante da inexistência de um direito fundamental ao ambiente consagrado expressamente na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Liberdades Fundamentais.

Esta técnica interpretativa, desenvolvida com sucesso pelo mais importante Tribunal Europeu de direitos humanos, tem sido pacificamente aceite pelos Estados destinatários. Em termos de efetividade do Direito, ela tem permitido que um instrumento jurídico fundamental para a proteção dos direitos humanos na Europa, criado há 70 anos atrás, não só sobreviva, como mantenha um surpreendente dinamismo jurídico, na resposta aos novos desafios postos por um mundo em grande evolução. Da cibervigilância às condições de detenção dos prisioneiros; da poluição industrial ao ruído de vizinhança; das atividades militares às atividades de transporte, o artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, sobre o direito à habitação e à proteção da vida privada e familiar, tem permitido responder

13 Encontramos pela primeira vez a expressão “instrumento vivo” na opinião parcialmente dissidente dos juízes Costa, Ress, Türmen, Zupančič e Steiner no Caso Hatton de 2003: “Sendo a Convenção um instrumento vivo, a disposição foi gradualmente interpretada para incluir também os direitos ambientais. Existem limites quanto ao tipo de problemas ambientais - poluição no sentido mais amplo da palavra - que as pessoas terão que aceitar antes de esses problemas levarem a uma violação do Artigo 8”. Fora da área ambiental, a chamada “doutrina do instrumento vivo” foi amplamente discutida no caso Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungria, de 2016, onde (a propósito da liberdade de expressão de uma organização não governamental que pretende aceder a informação de interesse público) a “doutrina” é invocada pelas partes e amplamente discutida pelos Juízes Raimondi e Sicilianos, na sua opinião concorrente, afirmando que o objetivo dessa doutrina é adaptar o tratado às condições atuais (16.) e chegando a exclamar que ela é “condição sine qua non da sobrevivência da Convenção!” (6.). Em 2020, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem publicou uma explicação, em linguagem simples, da mesma doutrina do “instrumento vivo”: “The European Convention on Human Rights. A living instrument”, disponível em https://echr.coe.int/Documents/Convention_Instrument_ENG.pdf

às novas intromissões de sociedades tecnológicas e governos desenvolvimentistas, que não conseguem garantir o direito dos cidadãos a viver em condições ambientais aceitáveis e dignas. Ao longo do tempo, os desafios ambientais têm vindo a ganhar relevo, contribuindo para que o Tribunal Europeu tenha um papel fundamental como árbitro de grandes controvérsias que opõem os cidadãos aos Estados na Europa. A jurisprudência ambiental do TEDH é a prova de como as “forças imaginantes do Direito”¹⁴ não são monopólio do legislador nem prerrogativa da administração, mas podem igualmente ser apanágio dos tribunais.

Ora, a nossa tese é que, face à magnitude das exigências postas aos Estados durante o período pandémico da Covid-19, e sobretudo as que se porão no período pós-pandémico, uma interpretação inovadora, consciente do novo contexto socio-económico, ambiental e jurídico não pode deixar de ser assegurada pelos tribunais.

Mais: além dos tribunais, a própria administração pública, na sua missão de concretização diária das imposições constitucionais em matéria ambiental, deve empenhar-se num esforço idêntico para que a sua atuação, enquanto executores da Constituição, esteja à altura das exigências económicas, das expectativas dos cidadãos e do imperativo de prevenção de catástrofes ambientais que se avizinham.

Perante a magnitude dos desafios de recuperação da crise que se colocarão no período pós-pandémico, não pode aceitar-se uma interpretação constitucional que mantenha o status quo. Pelo contrário, impõe-se uma interpretação que contribua para um papel diferente do Estado. Um papel de maior intervenção, que contribua para a transformação do modelo económico – para uma economia circular e de partilha, baseada em soluções digitais – que concorra para a emergência de um novo paradigma social – uma sociedade mais solidária e interconectada, baseada na suficiência e não no consumo – conduzindo a uma melhoria da conservação ambiental. É aqui que o Direito pode ter um papel na transição¹⁵ para um novo modelo social e económico mais compatível com as características de um Planeta finito e frágil, com recursos limitados e capacidade cada vez mais reduzida de corresponder às crescentes ambições humanas.

3. O sentido da reinterpretação constitucional: uma interpretação mais ecológica

O sentido da reinterpretação constitucional não decorre de inflexões ideológicas na conceção de Estado, mas antes se impõe pela evidência da necessidade inelutável de construir um mundo mais sustentável do ponto de vista ambiental. Efetivamente, o mundo desejavelmente mais sustentável poderá começar a nascer na segunda década do século XXI se houver a coragem política, a inteligência económica, o compromisso social e a capacidade jurídica para o conseguir concretizar. O presente texto pretende ser um contributo para a criação desta capacidade.

Na nova época que se inaugura, não se propõe uma refundação constitucional

¹⁴ Delmas-Marty, Mireille, *Les Forces Imaginantes du Droit. Vers une Communauté de Valeurs?*, Vol 4, Editorial Seuil, París, 2009, pp. 57

¹⁵ Conclusões do Conselho Europeu de 21 de julho de 2020, que criam o Fundo para a Transição Justa (<https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2020/07/17-21/>).

do Estado, mas uma reinterpretação ecologicamente orientada que dê novo fôlego às normas constitucionais vigentes, começando, antes de mais, pelas normas relativas às funções básicas do Estado, que devem ser alvo de uma releitura mais ecológica pelos aplicadores judiciais e administrativos da Constituição.

No caso da Constituição portuguesa, esta reinterpretação corresponde a um reforço da fundamentalidade dos valores ecológicos que já estão presentes na CRP desde uma época em que nem os desafios ambientais não se impunham com a premência com que se põem na atualidade. Na realidade, nos anos 70 não existia, como existe hoje, uma consciência social da importância do substrato ecológico da vida humana. Há mais de 40 anos, a consciência ecológica não era tão nítida, cientificamente fundada, politicamente assumida nem socialmente consensual como o é atualmente.

No caso europeu, desde o começo do século XXI, a Convenção de Aarhus sobre acesso à informação, direito de participação e acesso à justiça vem acentuar as obrigações dos Estados de transparência, abertura e responsabilização em matéria ambiental, reforçando a democracia ambiental.

No caso das Caraíbas, o acordo de Escazu de 2018, trará influências análogas. Cuba, embora não tenha ratificado o Acordo de Escazú, impulsiona as iniciativas de preservação do ambiente e a conservação dos recursos naturais nos instrumentos de concertação internacional assinados.¹⁶ Sobressai como ejemplo a assinatura da Declaração de Habana de 2014, onde se inclui a promoção de uma “visão de desenvolvimento integral e inclusivo, que garanta o desenvolvimento sustentável e produtivo, em harmonia com a natureza com o propósito de alcançar o maior desenvolvimento social para os nossos povos”.

Na Constituição cubana, os valores ecológicos surgiram da interpretação do conjunto de direitos fundamentais ambientais, estabelecidos a partir do artigo 75¹⁷ onde o Estado se torna garante principal do ambiente e dos recursos naturais do país. Reconhecendo a sua íntima vinculação com o desenvolvimento sustentável da economia e da sociedade para tornar mais equilibrada a vida humana, a fim de

16 Declaração de Havana do Meio Ambiente. Designado pelos Chefes de Estado e de Governo da América Latina e das Caraíbas, reunidos em Havana, Cuba, por ocasião da Segunda Cimeira da Comunidade dos Estados da América Latina e das Caraíbas (CELAC), realizada em 28 e 29 de Janeiro de 2014 <http://www.fao.org/3/a-b1906s.pdf> art. 4 Ratificamos a nossa decisão de estabelecer ações que nos permitam prevenir e, quando apropriado, lidar de forma coordenada com os efeitos da actual crise internacional de múltiplas inter-relações, que continua a ter um impacto negativo nos esforços dos nossos países para promover o crescimento e o desenvolvimento sustentável e abrangente na região

O Estado cubano também assinou o Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidade e Compensação Complementar ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança foi adoptado em Nagoya. <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/protocolo-nagoya-kuala-lumpur-responsabilidad-compensacion-suplementario-al-protocolo> , assim como o Protocolo de Nagoya, em vigor desde Outubro de 2014, é um acordo complementar à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) que visa a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização de recursos genéticos. https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/treaties/nagoya_protocol_sp.pdf

17 Cf. artigo 75 da Constituição da República de Cuba, Gaceta Oficial de la República Extraordinária, número 5, Abril, Habana, 2019, Todas as pessoas têm o direito de gozar de um ambiente saudável e equilibrado. Reconhece a sua estreita ligação ao desenvolvimento sustentável da economia e da sociedade a fim de tornar a vida humana mais racional e assegurar a sobrevivência, o bem-estar e a segurança das gerações actuais e futura.

assegurar o bem-estar e o bem viver¹⁸ com a segurança das gerações actuais e futuras.

A proposta que vamos fazer destina-se a reforçar a missão fundamental do Estado, de proteção ambiental, através da releitura integrada, eco-proporcional e progressista de normas constitucionais existentes, que contribua para o desenvolvimento sustentável, de duas formas:

- a) através do equilíbrio entre as várias missões do Estado,
- b) através da ampliação do conteúdo de algumas dessas missões.

O exercício interpretativo que se fará a seguir é um misto de concordância prática e de interpretação extensiva, visando atribuir à missão ecológica do Estado a centralidade que não pode deixar de ter no período de crise profunda que previsivelmente se seguirá à emergência sanitária, sabendo que a emergência ecológica se vai manter mesmo depois de passar a crise sanitária.

4. Princípios orientadores da reinterpretação: integração, eco-proporcionalidade e progresso ecológico

São três os princípios que orientam a reinterpretação ecológica da Constituição: da integração, da eco-proporcionalidade e do progresso ecológico.

4.1. Integração

O princípio da integração está expressamente consagrado no ordenamento português e europeu:

a) na Constituição da República Portuguesa. Artigo 66 n.º2 f): “promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial”.

b) na lei de Bases do Ambiente. Artigo 13, sob a epígrafe “transversalidade e integração”: “1 - A transversalidade da política de ambiente impõe a sua consideração em todos os sectores da vida económica, social e cultural, e obriga à sua articulação e integração com as demais políticas sectoriais, visando a promoção de relações de coerência e de complementaridade. 2 - No sentido de promover e acautelar os princípios e objetivos da política de ambiente, os bens ambientais devem ser ponderados com outros bens e valores, incluindo os intangíveis e os estéticos, de forma a assegurar a respetiva interdependência, num exercício de compatibilização que inclua uma avaliação de cenários alternativos, promovendo a realização do interesse público no longo prazo”.

c) no Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Artigo 11: “as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável”.

d) na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Artigo 37, sobre proteção do ambiente: “todas as políticas da União devem integrar um elevado nível

¹⁸ Utilizando a expressão da Constituição Equatoriana habitualmente interpretada como sinónimo de “sustentável” (artigo 12 a 35) vide Disponível em <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/2109>.

de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”.

O princípio da integração é aquele que maiores impactes tem no processo de reinterpretação ecológica, ao obrigar à consideração da proteção ambiental em atividades que não sejam expressamente ligadas à proteção de componentes ambientais ou à conservação da natureza.

O princípio da integração do ambiente nas restantes políticas resulta do reconhecimento de que não há atividades humanas que se possam afirmar como totalmente inócuas em termos ambientais. Pelo contrário, em maior ou menor grau, de maneira direta ou indireta, qualquer atividade humana é suscetível de produzir impactes ambientais positivos ou negativos.

É por isso que o ambiente deve ser um elemento de ponderação a ter em consideração em decisões sobre matérias mais ou menos remotamente relacionadas com o ambiente, como a agricultura, as pescas, a indústria, o comércio, os transportes, a energia, o turismo, a economia, o consumo, o emprego, a educação, etc. E é por isso que se fala da política de ambiente como uma “política transversal”, que perpassa as restantes políticas, devendo ser tida em consideração em todas elas. A etapa pandemocénica, incide sobre todos os sectores institucionais, em especial sobre a esfera pública do Estado¹⁹ e até sobre núcleos da sociedade civil, onde se reforçou a importância da questão ambiental perante a urgência ecológica.

Neste sentido, uma das principais consequências do dever de integração das considerações ambientais nas tarefas do Estado é tornar obrigatória a aplicação de todos os restantes princípios ecológicos – nomeadamente os princípios da precaução, da prevenção e do poluidor pagador – a outras políticas públicas. Por força do princípio da integração, é possível fiscalizar a legalidade de uma medida adotada no âmbito de qualquer outra política, à luz da sua conformidade com os princípios de política do ambiente, e sancionar o desrespeito por eles.

A ideia de integração do ambiente nas outras políticas significa, portanto, que tanto as medidas legislativas como administrativas, adotadas no âmbito de políticas, cujo principal objetivo não é ambiental, devem ter em consideração os seus efeitos ambientais. Ora, ter em consideração é ponderar adequadamente, em conformidade com critérios jurídicos de balanceamento, que é a eco-proporcionalidade.

4.2. Eco-proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade, consagrado constitucionalmente no artigo 18 n.º2 da Constituição portuguesa²⁰ quanto aos direitos fundamentais, aponta para uma ponderação reforçada do ambiente em momentos de dúvida ou em processos de ponderação de interesses.

19 Valdez Paz, Juan: El espacio y el límite, Editorial Ruth, 1ª Edición, Instituto Cubano Juan Marinello, La Habana, 2009, p.4.

20 “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos “.

O princípio da eco-proporcionalidade, presente na Constituição cubana, garante a unidade regulatória, evitando preponderâncias economicistas, promove a sistematicidade das medidas de proteção ambiental que devem ser coerentes e sistemáticas, e a coerência funcional dos organismos competentes, ao apontar para uma valoração jurídica de cunho ecológico sobre o conteúdo da normatividade. A Constituição cubana, nos artigos 28²¹ e 32 (k) protege e promove o desenvolvimento económico e a formação das políticas educativas, culturais e científicas ambientalmente responsáveis

Passadas as primeiras décadas do século XXI, o princípio da proporcionalidade ecológica, versão verde do princípio da proporcionalidade, vem ganhando atenção doutrinal²². Com as drásticas mudanças que se seguirão ao período pandémico, ganhará ainda mais importância jurídica e maior relevo prático.

A existência de diretrizes de interpretação normativa destinadas a proteger a parte mais fraca, é frequente e pacífica em diversos domínios do Direito: *in dubio pro reo* (no direito criminal), *in dubio pro libertate* (no direito administrativo), *in dubio pro homine* (nos direitos fundamentais), *in dubio pro vita* (no aborto), *in dubio pro consumidor* (no direito do consumo), *in dubio pro contribuinte* (no direito fiscal), *in dubio pro estudante* (no direito escolar), *in dubio pro labore* (no direito do trabalho), *in dubio pro femina* (no direito das mulheres vítimas de crimes), *in dubio pro sufrágio* (no direito eleitoral), *in dubio pro possessore* (nos direitos reais), *in dubio pro vitima* (no direito indemnizatório), *in dubio pro petitor* (no acesso à informação pública), *in dubio pro actione* (no acesso à justiça), etc.. Em todos estes casos, o sentido destas diretrizes interpretativas, em homenagem à função protetiva do Direito, é sempre a proteção da parte mais fraca numa relação jurídica desnivelada, com desequilíbrio de poderes.

Ora, considerando a fundamentalidade, cada vez mais incontestável, da proteção do ambiente – que assume aqui o papel da parte mais frágil – só serão sustentáveis aquelas atividades que sejam ecologicamente proporcionais. E ser ecologicamente proporcionais significa comportar vantagens económicas e sociais que ultrapassem os impactes ambientais.

Mais, considerando a irreversibilidade dos impactes ambientais, as incertezas inerentes aos efeitos cumulativos, retardados e a longo prazo, considerando a não

21 Cfr. artigo 28, Gaceta Oficial de la República, número 5, abril, La Havana, 2019. O Estado promove e fornece garantias ao investimento estrangeiro, como elemento importante para o desenvolvimento económico do país, baseado na protecção e utilização racional dos recursos humanos e naturais, bem como no respeito pela soberania e independência nacional. A lei estabelece o desenvolvimento do investimento estrangeiro no território nacional.”

.art. 32 k) O Estado cubano na sua política educativa, científica e cultural, adere aos seguintes postulados: k) protege os monumentos e lugares da nação que são notáveis pela sua beleza natural, ou pelo seu reconhecido valor artístico ou histórico.

22 Gerd Winter é o grande divulgador do princípio da “proporcionalidade ecológica”. Daí o seu capítulo sobre “Ecological proportionality”, na obra de Christina Voigt (ed.) *Rule of Law for Nature : New Dimensions and Ideas for Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 111) e “ Nature protection and the introduction into the environment of Genetically Modified Organisms: risk analysis in EU multilevel governance”, *RECIEL*, 2008, p. 2015. Para a discussão da proporcionalidade ecológica como princípio, ver do mesmo autor “Substitution: from alternatives to ecological proportionality”, Ludwig Kramer e Emanuela Orlando (eds.) *Principles of Environmental Law*, Elgar Encyclopedia of Environmental Law, volume VI, 2018, p. 234, Em português ver “Proporcionalidade eco-lógica: um princípio jurídico emergente para a natureza?”, disponível em <https://pt.scribd.com/document/352022805/Proporcionalidade-Ecologica-Gerd-Winter>.

linearidade dos processos de degradação ambiental e a complexidade dos riscos uma abordagem precaucional é indispensável. Assim, por precaução, é possível afirmar que as vantagens económicas e sociais das atividades económicas só constituirão justificação suficiente de uma decisão favorável, se ultrapassarem largamente aqueles impactes e riscos.

Esta interpretação ousada do princípio da proporcionalidade, na sua vertente ecológica, é a única compatível com a magnitude dos desafios com que se defronta o Estado de Direito fortemente Ecológico, que emergirá no pandemocénico.

Desta forma, o princípio da proporcionalidade ecológica ilumina decisões difíceis, aparentemente altruístas, em prol das populações mais vulneráveis, das gerações futuras, das espécies não humanas, dos ecossistemas²³.

O princípio *in dubio pro ambiente* traduz-se, portanto, numa interpretação mais favorável ao ambiente, de forma a dar plena efetividade à norma constitucional que impõe, como dever fundamental do Estado, a preservação do equilíbrio ecológico, que na Constituição portuguesa é o artigo 66 n.º1: “todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”. Na Constituição cubana de 2019 é o homólogo artigo 75: “Todas as pessoas têm direito a disfrutar de um ambiente são e equilibrado”.

O princípio da proporcionalidade é fundamental na ponderação da admissibilidade restrições aos direitos, liberdades e garantias, ou até na concordância prática que se busca quando existem conflitos entre dois direitos fundamentais. Todas as operações de balanceamento que se façam devem atender à relevância jurídica acrescida dos valores ambientais.

Efetivamente, na maior parte das decisões de concretização da Constituição estão em causa valores altamente relevantes ao nível nacional e europeu. Referimo-nos a decisões relativas ao desenvolvimento, como decisões relativas à construção de mega infraestruturas (barragens, transvases, pontes, viadutos ou autoestradas...); decisões sobre política energética e climática, sim ou não aos combustíveis fósseis, à energia nuclear de fusão ou de fissão, ao sequestro geológico do carbono...; decisões relativas a novos produtos e tecnologias, dos nano-materiais aos materiais inteligentes, da internet 5G à computação quântica, do lançamento de satélites à colonização da Lua... Estas são decisões que potenciam a criação de emprego, a captação de investimento, a dinamização da economia, a promoção das exportações, o equilíbrio da balança comercial, a liberdade de iniciativa económica, a promoção da coesão territorial entre zonas mais e menos desenvolvidas do país, etc.

Estes valores, sendo indubitavelmente elevados, não podem ser prosseguidos em prejuízo da salvaguarda do equilíbrio ecológico. Pelo contrário, o equilíbrio ecológico deve beneficiar de uma interpretação mais favorável, que concilie os valores em conflito, ou, se não for possível conciliar, prevalece o princípio *in dubio pro ambiente*.

23 Sobre as dimensões intergeracionais e interespecies do princípio da sustentabilidade, ver a obra de Klaus Bosselmann [*The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*](#), Editorial Ashgate, Farnham 2008, é uma referência.

4.3. Progresso ecológico

Neste momento crítico, está nas mãos dos intérpretes da Constituição alavancar as mudanças qualitativas que os tempos impõem. Perante a profunda crise económica associada ao estado de emergência sanitária, é necessário evitar a tentação de incentivar a recuperação económica a todo o custo. Designadamente à custa das pessoas (retrocesso social) e do ambiente (retrocesso ecológico).

Por isso, é necessário evitar o retrocesso ecológico, e mais do que isso: é necessário observar um princípio de progresso ecológico.

O princípio do não retrocesso²⁴ é um instrumento jurídico para impedir intenções políticas, legislativas ou administrativas de reduzir o nível de proteção já alcançado. Em tempos de recessão económica, a vontade de impulsionar a economia, tornando as regras ambientais mais flexíveis, é grande. Mas este é um impulso míope, porque a longo prazo, as consequências serão sentidas sob a forma de poluição e degradação ambiental, gerando externalidades negativas, prejudiciais para as empresas e sobretudo para os cidadãos.

Por isso, o momento presente exige mais do que apenas manter o status quo ambiental. O momento pós-pandémico, em que as economias vão recomeçar com o tecido económico enfraquecido devido ao abrandamento forçado pela Covi-19, é uma oportunidade para pensar em mudança. Se nada for feito, adicionar aos efeitos devastadores de uma crise sanitária e económica, os efeitos do agravamento da crise ecológica e climática, terá consequências ainda mais catastróficas.

Ora, uma nova visão adequada aos tempos atuais deve ir mais além da regra mínima de não retrocesso. Referimo-nos ao princípio da progressividade.

Na norma fundamental cubana, a progressividade constitui um pilar na interpretação e exercício dos direitos. A progressividade consagra-se expressamente no artigo 41 da Constituição cubana de 2019 como prisma no reconhecimento dos direitos, a elaboração de políticas públicas e a impossibilidade de retrocesso ecológico: “o Estado cubano reconhece e garante ao indivíduo o gozo e o exercício dos direitos humanos que não podem ser renunciados, que não estão sujeitos a um estatuto de limitações, que são indivisíveis, universais e interdependentes, de acordo com os princípios da progressividade, igualdade e não discriminação. O seu respeito e garantia é obrigatório para todos.

A progressividade encarna a evolução dos direitos, deveres e a própria responsabilidade pública na procura de garantir os direitos fundamentais de cidadania. Como o princípio da progressividade está ligado à Constituição, permite a elaboração de garantias materiais, bem como a incorporação de todos os significados que integram direitos constitucionais. A progressividade ecológica mantém no seu substrato teleológico a consolidação de instrumentos, categorias e instituições jurídicas projetadas na regulamentação ambiental. A lógica interna do princípio da progressividade deve incentivar a combinação de uma administração pública e

24 Vid. Michel Prieur e Gonzalo Sozzo (coord.) *Le principe de non régression en Droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012.

sociedade civil ativa ²⁵ sob um compromisso social em benefício dos administrados e na busca da sustentabilidade ecológica.

Ao nível da União Europeia, aplica-se atualmente a 27 Estados, e está consagrado no artigo 37 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: “um elevado nível de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade devem ser integrados nas políticas União e segurados de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”.

Na América Latina e Caraíbas, o Acordo de Escazu de 2018, assinado por 24 Estados, prevê o “princípio da progressividade” no artigo 3, ao lado de outros princípios mais tradicionais: “na implementação do presente Acordo, cada Parte será guiada pelos seguintes princípios: a) princípio de igualdade e princípio de não discriminação; b) princípio de transparência e princípio de prestação de contas; c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade; d) princípio de boa-fé; e) princípio de prevenção; f) princípio de precaução; g) princípio de equidade intergeracional; h) princípio de máxima publicidade; i) princípio de soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais; j) princípio de igualdade soberana dos Estados; k) princípio pro persona”.

5. A reinterpretação ecológica das tarefas fundamentais do Estado

Agora que já estão definidos os princípios orientadores da reinterpretação ecológica, importa escolher as normas a analisar. Dado o momento particularmente crítico de inflexão em que o mundo se encontra, o processo de reinterpretação da Constituição não pode deixar de começar pelo elenco das tarefas fundamentais do Estado. A reinterpretação ecológica, à luz do novo contexto, deverá levar a um reforço dos objetivos ecológicos em todas as dimensões de intervenção do Estado.

Dentro do elenco das funções do Estado, vamos olhar especialmente para o conteúdo das tarefas que a Constituição atribui ao Estado, e que aparentemente não estão relacionadas com a proteção do ambiente. Na Constituição da República portuguesa, o catálogo está consagrado no artigo 9²⁶. Na Constituição da República

25 Gordillo, Agustín: Los derechos humanos en un mundo nuevamente en crisis y transformación, Derechos Humanos, 5 edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2005, p. 7.

26 Artigo 9.º: “São tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres”.

de Cuba, no artigo 13.²⁷

Outras constituições do espaço cultural iberoamericano, adotaram a mesma técnica legislativa de consagrar, numa norma única, o elenco de tarefas fundamentais atribuídas ao Estado. É o caso das Constituições Equador, Venezuela, Nicarágua, onde encontramos catálogos de missões estaduais nos artigos 3, 15, 5 respetivamente²⁸. Outras Constituições seguiram a técnica de não elencar de forma expressa e ordenada as atribuições Estaduais. Nestas Constituições, das quais destacamos Costa Rica, Honduras e México, a *ratio iuris* da existência do Estado é meramente implícita e resulta do simples somatório das disposições constitucionais relativas aos direitos e deveres fundamentais e à parte organizatória da Constituição (incluindo aqui tanto a organização económica como a organização do poder político).

A existência de uma norma única que, de forma sistemática, enumera expressamente os poderes-deveres do Estado é uma opção legislativa que

27 Cfr. artigo 13 Constituição da República de Cuba “Os objectivos essenciais do Estado são os seguintes:

- a) canalizar os esforços da nação na construção do socialismo e no reforço da unidade nacional;
- b) manter e defender a independência, integridade e soberania do país;
- c) preservar a segurança nacional;
- d) garantir a igualdade efectiva no gozo e exercício dos direitos, e no cumprimento dos deveres consagrados na Constituição e nas leis;
- e) promover um desenvolvimento sustentável que garanta a prosperidade individual e colectiva, e obter maiores níveis de equidade e justiça social, bem como preservar e multiplicar as conquistas alcançadas pela Revolução;
- f) garantir a plena dignidade das pessoas e o seu desenvolvimento integral;
- g) reforçar a ideologia e a ética inerentes à nossa sociedade socialista;
- h) proteger o património natural, histórico e cultural da nação; e
- i) Assegurar o desenvolvimento educacional, científico, técnico e cultural do país”.

28 Constituição do Equador, artigo 3: “Garantir sem qualquer discriminação o gozo efectivo dos direitos estabelecidos na Constituição e nos instrumentos internacionais, em particular a educação, a saúde, a alimentação, a segurança social e a água para os seus habitantes. 2. garantir e defender a soberania nacional. 3. reforçar a unidade nacional na diversidade. 4. garantir a ética secular como base da atividade pública e do sistema legal. 5. planejar o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento sustentável e a redistribuição equitativa dos recursos e da riqueza, para ter acesso à boa vida. 6. promover o desenvolvimento equitativo e solidário em todo o território através do reforço do processo de autonomia e descentralização. 7. para proteger o património natural e cultural do país. 8. garantir aos seus habitantes o direito a uma cultura de paz, a uma segurança abrangente e a viver numa sociedade democrática e livre de corrupção.

Constituição da Venezuela, artigo 15: “ o Estado é responsável pelo estabelecimento de uma política global no zonas fronteiriças terrestres, insulares e marítimas, preservando a integridade territorial, o soberania, segurança, defesa, identidade nacional, diversidade e ambiente, de acordo com o desenvolvimento e integração cultural, económica e social. Cuidados com a natureza de cada região fronteiriça através de dotações económicas especiais, um As obrigações e objectivos desta responsabilidade serão determinados pela Agência de Gestão de Fronteiras.

Constituição da Nicarágua, artigo 5: .- (...) O Estado reconhece a existência dos povos indígenas, que gozam dos direitos, deveres e garantias estabelecidos na Constituição, e especialmente os de manter e desenvolver a sua identidade e cultura, tendo as suas próprias formas de organização social e gestão dos seus assuntos locais; bem como de manter as formas comunitárias de propriedade das suas terras e o gozo, uso e utilização das mesmas, tudo de acordo com a lei. Para as comunidades da costa atlântica, o regime de autonomia está estabelecido na presente Constituição. As diferentes formas de propriedade: pública, privada, associativa, cooperativa e comunitária, devem ser garantidas e encorajadas sem discriminação, a fim de produzir riqueza, e todas elas, dentro do seu livre funcionamento, devem cumprir uma função social. A Nicarágua baseia as suas relações internacionais na amizade e solidariedade entre os povos e na reciprocidade entre os Estados. Por conseguinte, inibe e proíbe todo o tipo de ações e intervenções políticas, militares, económicas, culturais e religiosas nos assuntos internos de outros Estados. Reconhece o princípio da resolução pacífica de conflitos internacionais pelos meios previstos no direito internacional, e proíbe a utilização de armas nucleares e outros meios de destruição maciça em conflitos internos e internacionais; assegura o asilo de pessoas politicamente perseguidas e rejeita qualquer subordinação de um Estado a outro. A Nicarágua adere aos princípios que compõem o direito internacional americano, o qual é reconhecido e ratificado de forma soberana. A Nicarágua favorece a integração regional e defende a reconstrução da Grande Nação Centro-Americana.

consideramos mais perfeita do ponto de vista da legística²⁹. Alguns dos méritos da consagração de um catálogo constitucional expresso de funções do Estado são:

- a) A obtenção de consensos políticos expressamente assumidos quanto aos mandatos constitucionais do Estado no momento da aprovação da Constituição;
- b) O reforço da segurança jurídica quanto às intervenções expectáveis do Estado na sociedade e na economia, sejam elas intervenções de regulação ou de garantia, sejam prestações ou incentivos, através de meios legislativos, administrativos e judiciais;
- c) A facilitação de juízos de inconstitucionalidade por omissão, no caso de défice de implementação legislativa de algum dos objetivos;
- d) A visibilidade das áreas de atuação obrigatória do Estado, favorecendo o dever de prestar contas e a responsabilização eleitoral dos Governos;
- e) A legitimação dos poderes tributários e das políticas públicas orientadas para a prossecução dos objetivos expressos no catálogo constitucional;
- f) A clarificação dos objetivos últimos da atuação administrativa (seja a atuação negativa, em que a administração surge como garante de direitos, seja a atuação positiva, em que a administração surge como devedora de prestações aos cidadãos).

Deste catálogo, serão analisadas apenas as tarefas que aparentemente não abrangem dimensões ecológicas e não daquelas que de forma mais óbvia estipulam expressa ou implicitamente competências ambientais.

Por esta razão deixaremos de fora do nosso quadro de análise quatro alíneas do artigo 66:

A b), que inclui uma remissão implícita para o artigo 66º da CRP que consagra o ambiente como direito fundamental³⁰;

A d), porque contém uma referência explícita aos direitos ambientais³¹;

A e), por causa da alusão expressa à proteção da natureza³²;

A f), porque remete implicitamente para o artigo 66 n.º 2 g) da CRP sobre o dever de promover a educação ambiental³³;

A g), porque as dimensões ambientais estão necessariamente subjacentes ao desenvolvimento do território, funcionando como fator de atratividade da população e de promoção turística³⁴.

29 Sobre regras de legística para os atos normativos da Assembleia da República, ver o “Guia de Legística para elaboração de atos normativos” disponível em https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/AIN_Programas/AR_Regras_Legistica%282%29.pdf. Sobre a legística para negociação, transposição e aplicação de legislação da União Europeia ver “Negociação, Transposição e Aplicação de Legislação da União Europeia. Manual de boas práticas” https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/AIN_Programas/Transposi%E7%E3o_atempada_MNE.pdf. Para um “Guia Prático para a Elaboração dos Atos Normativos do Governo” ver <https://dre.pt/home/-/dre/70961384/details/maximized>.

30 “Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático”.

31 “Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”.

32 “Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território”.

33 “Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa”.

34 “Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”.

O propósito é demonstrar que, no atual contexto, não há nenhuma missão do Estado que não tenha motivações, enfoques ou incidências ambientais.

No final, estaremos em condições de apresentar um esquema-síntese das tarefas fundamentais do Estado de Direito Ecológico.

5.1 Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam

A primeira tarefa do Estado consagrada no artigo 9 a) é “garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam”.

Em tempos passados, os riscos de perda de independência nacional eram eminentemente políticos (relacionados com anexação, ocupação ou alianças entre casas reais no tempo da monarquia) ou sociais (aspirações integracionistas de alguns grupos da sociedade). Sucederam-lhe os riscos económicos (decorrentes do domínio de setores importantes da economia por parte de grupos económicos externos, detentores de estratégias empresariais próprias, nem sempre compatíveis com os interesses nacionais) e até os riscos culturais (por exemplo, se pensarmos na hegemonia da produção cultural estrangeira em Portugal e o seu contribuindo para a extinção de manifestações culturais tipicamente portuguesas, sistematicamente relegadas para segundo plano).

Para além destes riscos, em tempos mais recentes, duas novas dimensões da independência nacional, têm vindo a ganhar relevância: a independência alimentar e a independência energética.

Quanto à independência alimentar, a garantia da segurança dos abastecimentos é um dos objetivos da política agrícola comum da União Europeia, mas, ao nível dos Estados Membros, a especialização produtiva pode redundar numa dependência relativamente a determinados géneros alimentares, mesmo de primeira necessidade. Ora, um dos grandes objetivos das novas estratégias públicas para a alimentação, em conformidade com a nova visão de uma economia circular, é a criação de cadeias curtas de produção, evitando o transporte a longas distâncias, e dispensando a utilização de processos de conservação de alimentos comportam riscos para a segurança alimentar e para o ambiente. Seguindo a regra da reinterpretação ecológica das normas relativas à garantia da independência nacional, devemos considerar a autossuficiência alimentar como um objetivo do Estado português, incluído no artigo 9º, a).

Já quanto à independência energética, também ela pode ser uma dimensão convergente com objetivos ambientais pois, não sendo Portugal um país produtor de petróleo, a autossuficiência passará por encontrar fontes alternativas renováveis que permitam, ao mesmo tempo avançar, rumo à autossuficiência energética e à melhoria do desempenho climático do país, pela redução das emissões de gases com efeito de estufa. Levado às últimas consequências (o entendimento da da reinterpretação à luz dos princípios da integração, da eco-proporcionalidade e do progresso ecológico,

aplicados à política energética, implicaria alterações de políticas já em curso. Primeiro, a renúncia a todos os projetos dependentes de combustíveis fósseis, como prospeção de gás natural ou produção de eletricidade em centrais termoelétricas a carvão. Segundo, a ponderação ecológica das diferentes alternativas energéticas, desde os mais impactantes mega-empresendimentos hidroelétricos, até às mini-hídricas; desde os maiores parques de painéis solares foto-voltaicos até à ao aquecimento solar de águas sanitárias domésticas; desde parques eólicos de dimensões megalómanas, até pequenos aerogeradores familiares. Por fim, não pode ser descurada a aposta mais forte num plano de eficiência energética como forma, igualmente eficaz e menos impactante, de alcançar a desejada autossuficiência energética.

5.2. Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais

A terceira tarefa fundamental do Estado é “defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais” (alínea c).

O caráter ecológico do Estado de Direito, há muito frisado por Canotilho³⁵, ganha, no atual contexto, um novo impulso com a atribuição ao Estado de deveres ecológicos adjetivos de assegurar o cumprimento dos três pilares da democracia ambiental:

O direito de acesso à informação ambiental detida por autoridades públicas ou em seu nome (*in dubio pro petitor*) e o dever de divulgação ativa da mesma informação.

O direito de participação em procedimentos administrativos ambientais, contribuindo para a melhoria da qualidade das decisões políticas relativas a projetos, planos, programas e até políticas.

O direito de acesso à justiça para defesa de direitos subjetivos, proteção dos interesses difusos ambientais e garantia da legalidade ambiental.

No acesso à informação, o princípio da eco-proporcionalidade significa que, na dúvida, a informação deve considerar-se como ambientalmente relevante; na dúvida, deve-se conceder acesso à informação; na dúvida, deve-se divulgar a informação por meios digitais.

No direito de participação, a eco-proporcionalidade significa que na dúvida, os cidadãos e as ONGs, têm direito de participação em procedimentos ambientais; na dúvida a administração deve levar em consideração as contribuições e sugestões do público.

No direito de acesso à justiça (*in dubio pro acesso*), na dúvida reconhecer a legitimidade processual, na dúvida, considerar que os recorrentes estão de boa fé; na dúvida decidir a favor do ambiente... e dos recorrentes.

Mais do que nunca, acompanhando os objetivos de desenvolvimento sustentável aprovados pelas Nações Unidas em 2015 para vigorar até 2030, fazem falta instituições transparentes, fortes e inclusivas para a manutenção da paz e do respeito pelos três

³⁵ Canotilho, José Joaquim Gomes, “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada”, RevCEDOUA, n. 2, 2001, p. 9 ss.

pilares da democracia ambiental.

Os contornos ambientais desta tarefa estadual estão em conformidade com os indicadores de desenvolvimento sustentável:

Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais (16.10);

Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (16.7)

Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos (16.3).

5.3. Promover a igualdade entre homens e mulheres

A última tarefa fundamental do Estado é “promover a igualdade entre homens e mulheres” (h). Aparentemente, os problemas ambientais como poluição, infertilidade do solo, escassez hídrica, extinção de espécies, deveriam afetar igualmente ambos os géneros, quaisquer raças, pessoas de qualquer idade ou condição económica. Na realidade não é isso que acontece. São os mais pobres, as crianças de tenra idade e os mais idosos, as minorias raciais e as mulheres que são mais afetados. No domínio particular do género, algumas características de vulnerabilidade permitem falar numa discriminação sistémica das mulheres. Desde a vulnerabilidade fisiológica resultante da função reprodutora, à vulnerabilidade social decorrente da assunção mais frequente do papel de cuidadoras de doentes, deficientes, crianças, idosos, e pessoas dependentes em geral; desde a vulnerabilidade familiar e doméstica associada ao facto de caber às mulheres o papel de abastecimento doméstico, produção de alimentos (incluindo água) e roupa, à vulnerabilidade laboral resultante da disparidade salarial, passando pela vulnerabilidade derivada da expectativa social de uma atitude feminina estereotípica de submissão, passividade, resignação, tolerância.

Todas as vulnerabilidades associadas têm como efeito a menor representatividade e participação das mulheres na vida pública por terem mais responsabilidades familiares, domésticas e sociais, menos tempo livre, menos educação, e atitudes menos reivindicativas.

Cabe, por isso, ao Estado assegurar a igualdade substancial e não formal entre homens e mulheres, tomando em consideração as formas diferentes como homens e mulheres são afetados pelos problemas ambientais. Esta obrigação deve conduzir ao desenvolvimento de políticas com incidências ambientais (política industrial, política de transportes, política energética, política de habitação, política de água e saneamento, políticas de infraestruturas, política agrícola, de pescas e de mineração) que sejam sensíveis ao género, mas também à idade, à etnia, à condição económica, ao grau de educação, etc. revelando os segmentos hipervulneráveis da população.

6. A reinterpretação ecológica das tarefas fundamentais do Estado cubano

A Constituição da República de Cuba de 2019 dá um impulso aos processos institucionais de proteção ambiental e contra as alterações climáticas, e apoia um

modelo de desenvolvimento sustentável baseado na resiliência climática.

Existe em Cuba uma diretiva pública com base constitucional designada Tarefa Vida para o enfrentamento das alterações climáticas e os desafios ambientais. Mais concretamente, a Tarefa Vida é o plano do Estado cubano para a transformação de indicadores, regras e objectivos para lidar com as alterações climáticas.³⁶ A inspiração constitucional pode ser inferida a partir dos fundamentos jurídicos deste plano do Estado, embora se deva notar que não contempla os elevados compromissos de transparência e democracia que o Acordo de Escazú estabelece. Reinterpretar a Constituição ecológica é patentear a coerência necessária entre as relações interinstitucionais ambientais, a progressividade interna dos direitos constitucionais ambientais consagrados para a regulamentação orgânica que é separada da interpretação dos postulados ecológicos para o desenvolvimento sustentável. No âmbito da Tarefa Vida denotam-se os princípios da progressividade, da integração, da eco-proporcionalidade e do progresso como inspiração para o calendário jurídico da regulamentação ambiental.

Na configuração do modelo cubano, é salientada a necessidade de incorporar não só compromissos ambientais de natureza técnica e parâmetros físico-geográficos, químicos e climáticos, mas também as relações com a participação dos cidadãos na tomada de decisões ambientais. O dever de reinterpretar a Constituição ecológica implica formular, aplicar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais que contenham medidas destinadas à adaptação e mitigação das alterações climáticas e outros problemas ecológicos, tais como água dos rios, biodiversidade marinha, costas, resíduos, etc. No caso cubano, o dever de reinterpretação permitiria a inserção na regulamentação das políticas institucionais: o eco-socialismo, eco-feminismo, direitos das minorias vulneráveis, integração da democracia e governação ambiental dentro do espectro institucional.

6.1 Proteger o património natural, histórico e cultural da nação como um mandato ecológico

A fim de proteger o património natural, histórico e cultural da nação cubana desde 2015, sob a coordenação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ambiente, foi iniciado um processo de actualização dos instrumentos jurídicos para fazer face às alterações climáticas já aprovados pelo Conselho de Ministros. Da mesma forma, a crise económica, ambiental e sanitária mostra que a protecção do património para o equilíbrio ecológico conduz a um quadro de ação descentralizado. O dever de proteger o património implica solidariedade e cooperação entre organismos públicos e privados, sobretudo a partir dos bens públicos que são geridos por empresas, associações, sociedades mercantis que têm competência sobre o domínio público. A reinterpretação constitucional é base para um exercício essencial de adequação,

36 Cfr. Acordo VIII-82 de 2017 da Assembleia Nacional do Poder Popular: Plano para enfrentar as alterações climáticas na República de Cuba: Tarefa Vida, Diário Oficial da República de Cuba, Extraordinário, número 36, Havana, 2017. <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2864/1/Plan%20de%20Estado%20para%20el%20enfrentamiento%20al%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20en%20la%20Rep%C3%BAblica%20de%20Cuba%20%28Tarea%20Vida%29.pdf>

regulação e controlo pelas autoridades administrativas. A Constituição cubana de 2019 protege o património ambiental na íntegra do corpus jurídico constitucional, cuja responsabilidade principal é detida pelo Estado.³⁷ A própria Constituição de Cuba define que em situações excepcionais, e tendo em conta o risco permanente de pandemias que afligem a humanidade, a protecção integrada e sistémica deve prevalecer sobre os bens e recursos que constituem a massa do fluxo ambiental colectivo.

Ao mesmo tempo, paralelamente, o texto constitucional enfatiza a marca da governação ambiental que reforça os tipos de democracia participativa que são centrais para o ativismo ambiental. É pertinente ressaltar a necessária congruência do fundo constitucional com a realidade material na dialéctica política cubana. A regulação formal dos conteúdos ambientais na Constituição cubana de 2019 torna-se suporte para as imperiosas mudanças das normas ambientais com um enfoque ecológico em direcção a uma protecção integrada do ambiente, em todos os estratos políticos-administrativos do país.

A fim de assegurar apoio jurídico, durante 2016 o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ambiente (C.I.T.M.A) preparou e apresentou ao Secretariado do Conselho de Ministros os projetos preliminares que atualizam as normas jurídicas relacionadas: um novo Decreto-Lei sobre Costas com o seu Regulamento e um Decreto-Lei sobre a Confrontação das Alterações Climáticas. Apresentou também a fundamentação para alterar a Lei 81 de 1997 sobre o Ambiente, e conseqüentemente terá nos próximos períodos legislativos, abordar com base no dever de reinterpretación ecológica constitucional os conteúdos jurídicos as alterações climáticas, sanitárias, ecológicas em seu mais amplo sentido.

7. Esquema-síntese - as dimensões ecológicas das tarefas fundamentais do Estado de direito ecológico no pandemocénico

A fim de compreender a técnica interpretativa, é útil a apresentação de diagramas nos quais as dimensões ecológicas do Estado sejam incluídas.

As imagens que se seguem representam a esquematização das tarefas fundamentais dos Estados, tal como consagradas respetivamente nos artigos 9º da Constituição portuguesa e 13º da Constituição cubana. As tarefas estão representadas num esquema de forma circular, destacando a inter-relação, e influência recíproca dessas funções sobre a materialização da norma constitucional ecológica, no pandemocénico. Através do mandato constitucional orientado pelo desenvolvimento sustentável, é posta em evidência a conjugação sinóptica das categorias que são analisadas a partir do dever de reinterpretación ecológica da Constituição.

37 Cfr. Capítulo I. Princípios de Organização e Funcionamento dos Órgãos do Estado, Gaceta Oficial da República, Extraordinária, número 5, abril, Havana, 2019, art. 101. Os órgãos do Estado são formados e exercem as suas actividades com base nos princípios da democracia socialista, que se encontram expressos nas seguintes regras: d) Os órgãos do Estado, de acordo com as suas funções e no âmbito das suas competências, desenvolvem iniciativas que visam a utilização de recursos e possibilidades locais e a incorporação de organizações de massa e sociais na sua actividade; arte. O Conselho de Ministros é responsável por: j) dirigir a administração do Estado, bem como unificar, coordenar e supervisionar a atividade das agências da administração central do Estado, entidades nacionais e administrações locais.

7.1. Tarefas fundamentais do Estado de direito ecológico em Portugal



7.2. As dimensões ecológicas dos fins essenciais do Estado socialista ecológico no pandemocénico em Cuba



8. Conclusão

O dever de reinterpretação constitucional, aduz-se qual condição sine qua non, para estabelecer a ponderação ecológica, já que não se estabelece apenas nos direitos ambientais, mas também eminentemente na existência de objetivos comuns para a sustentabilidade do desenvolvimento perante à ameaça de pandemia. As constituições cubana e portuguesa abrem um portal jurídico com o propósito de discutir a aspiração constitucional de consolidar um desenvolvimento sustentável, mediado pelo dever de reinterpretação ecológica.

O mais recente relatório do organismo especializado das Nações Unidas para a biodiversidade, o Painel Intergovernamental para a Biodiversidade e Serviços dos Ecossistemas-IPBES alerta para que os impactes económicos da pandemia são 100 vezes superiores aos custos económicos da prevenção de pandemias³⁸.

Por sua vez o Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas, no seu Relatório de 2019 demonstra que os riscos futuros relacionados com o clima, tais como a perda de ecossistemas, serão duradouros ou irreversíveis³⁹.

A urgência ecológica e climática não se compadecem como os tempos das revisões legislativas e constitucionais. Perante este cenário de ameaças que se agigantam, só podemos mobilizar todas as ferramentas à nossa disposição para proteger um planeta frágil.

Uma dessas ferramentas é o Direito, através do mecanismo de reinterpretação das normas em vigor, começando pela Constituição. Há três razões para que o dever de reinterpretação ecológica seja um imperativo jurídico inelutável, no pandemocénico:

1. a necessidade de dar resposta urgente à emergência ecológica e climática;
2. a exigência de adequação contextual a uma conjuntura substancialmente diferente da pré-pandemocénica;
3. a consciência do papel do Direito como indutor de evolução social e de transformações económicas.

Correspondentemente, o dever de reinterpretação é um mandato a partir do imperativo ecológico onde há um risco latente sendo os órgãos judiciais e administrativos os que interpretam e aplicam a lei fundamental ante um facto legalmente relevante: a pandemia causada pelo vírus Covid-19.

Referências bibliográficas

BOHL, Martin, “Situating Geoethics in the Pandemocene”, 2020, disponível em https://www.researchgate.net/publication/340601548_Situating_Geoethics_in_the_Pandemocene_an_Opinion.

BOSELTMANN, Klaus: The Principle of Sustainability, Transforming Law and Governance,

38 O último Relatório do Painel Intergovernamental para a Biodiversidade e Serviços dos Ecossistemas (<https://www.ipbes.net/>) designa-se: “Escaping the Era of Pandemics” e está disponível em <https://ipbes.net/pandemics-marquee>.

39 O último Relatório do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (<https://www.ipcc.ch/>) intitula-se “AR6 Synthesis Report: Climate Change 2022”, e está disponível em <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

Editorial Ashgate, Farnham 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada”, RevCEDOUA, n. 2, Coimbra, 2001.

COSTA, Ress, TÜRMEN, Zupančič e STEINER no Caso Hatton de 2003, Tribunal Europeu dos Direitos do Homem publicou uma explicação, em linguagem simples, da mesma doutrina do “instrumento vivo”: “The European Convention on Human Rights. A living instrument”, disponível em https://echr.coe.int/Documents/Convention_Instrument_ENG.pdf

DELMAS-MARTY, Mireille, Les Forces Imaginantes du Droit. Vers une Communauté de Valeurs? ,Vol 4, Editorial Seuil, Paris, 2009.

GUASTINI, Riccardo, “Interpretar y Argumentar”, trad. Silvina Álvarez Medina, colección el Derecho y la Justicia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

GORDILLO, Agustín: Los derechos humanos en un mundo nuevamente en crisis y transformación, Derechos Humanos, 5 edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires,2005.

KRAMER, Ludwig e Emanuela Orlando (eds.) Principles of Environmental Law, Elgar Encyclopedia of Environmental Law, volume VI, 2018.

PRIEUR, Michelle e SOZZO, Gonzalo (coord.), Le principe de non régression en Droit de l’environnement, Bruylant, Bruxelles, 2012.

VALDEZ PAZ, Juan: El espacio y el límite, Editorial Ruth, 1ª Edición, Instituto Cubano Juan Marinello, La Habana, 2009.

VOIGT, Christina (ed.): Rule of Law for Nature : New Dimensions and Ideas for Environmental Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2013

ZACCAÏ, Edwin; ADAMS, William M, “ How far are biodiversity loss and climate change similar as policy issues? Environment Development and Sustainability”, May, Environ Dev Sustain Review, DOI 10.1007/s10668-012-9344 2012, disponível: http://homepages.ulb.ac.be/~ezaccai/publications/How_far_are_biodiversity_loss_and_climate_change_similar_as_policy_issues_2012.pdf

Legislação consultada:

Constituição da República Portuguesa de 1976-2005, Decreto de aprovação da Constituição. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10, Lisboa, disponível, <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>

Constituição da República de Cuba de 2019. Gaceta Oficial de la República de Cuba, número 5, abril, La Habana, 2019.

Constituição da República do Equador de 2008, disponível: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Constituição da República Bolivariana de Venezuela de 1999, disponível, <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>

Constituição da Nicarágua de 2014, disponível, <https://www.asamblea.gob.ni/assets/constitucion.pdf>

Acordo VIII-82 de 2017 da Assembleia Nacional do Poder Popular: Plano para enfrentar as alterações climáticas na República de Cuba: Tarefa Vida, Diário Oficial da República de Cuba, Extraordinário, número 36, Havana, 2017. <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2864/1/Plan%20de%20Estado%20para%20el%20enfrentamiento%20al%20cambio%20clim%C3%A1tico%20en%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Cuba%20%28Tarea%20Vida%29.pdf>

Legislação internacional

Acordo de Escazu de 2018, Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, disponível, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, disponível, https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf

Resolução 2019/2930(RSP) sobre emergência ambiental e climática, disponível, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_EN.html.

Legislação da União Europeia. Manual de boas práticas, disponível, https://dgpj.justica.gov.pt/Portals/31/AIN_Programas/Transposi%E7%E3o_atempada_MNE.pdf

Declaração de Havana do Meio Ambiente da CELAC, disponível, <http://www.fao.org/3/a-bl906s.pdf>

Relatórios:

Relatório do Painel Intergovernamental para a Biodiversidade e Serviços dos Ecossistemas (<https://www.ipbes.net/>), “Escaping the Era of Pandemics” que está disponível em <https://ipbes.net/pandemics-marquee>.

Relatório do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (<https://www.ipcc.ch/>) intitula-se “AR6 Synthesis Report: Climate Change 2022”, disponível: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle>.

Protecção ambiental e pandemia Covidiana

Environmental Protection and Covidian Pandemic

Rute Saraiva¹

Sumário: 1. Introdução; 2. Causas da pandemia e mitos; 3. Consequências ambientais; 4. O que ficará?; 5. Considerações finais.

Resumo: Depois de se analisarem os mitos por trás de algumas das causas rapidamente apontadas para a pandemia covidiana e de se centrar as atenções na tensa relação Homem-Ambiente num contexto de pressão demográfica e de exaustão de recursos e na comprovação do Antropoceno, abordam-se os seus impactos ambientais de curto e de longo prazo, revelando-se alguma ambiguidade e pessimismo futuros. Se os primeiros sinais, ligados à quebra da actividade económica e da mobilidade, apontam para uma melhoria da qualidade do ar ou da água, por outro, para além de um problema de resíduos gerado sobretudo pelos equipamentos de protecção individual, a crise económica gerada, com a elevação dos índices de pobreza, e a necessidade de apostar no crescimento, na senda da curva de Kuznets ambiental, sugerem uma recessão e inversão de ciclo jurídico-político na causa ambiental. Por fim, analisam-se as lições, soluções e institutos que poderão ficar num “novo” Direito ambiental pós-crise sanitária como o diálogo institucionalizado com a Ciência, a necessidade de uma governança ambiental internacional, a interligação sindémica entre saúde e ambiente e o possível alargamento do objecto jurídico ambiente, o reforço dos direitos procedimentais e de políticas de mobilidade sustentável e de desmaterialização da economia.

Palavras-Chave: Direito do Ambiente; Pandemia; Regressão; Evolução.

Abstract: After analyzing the myths behind some of the causes quickly pointed to the covidian pandemic and focusing on the tense relationship between Man and the Environment in a context of demographic pressure and resource depletion and on the evidence of the Anthropocene, we look at its short- and long-term environmental impacts, revealing some ambiguity and future pessimism. If the first signs, linked to the decreased economic activity and mobility, point to an improvement in air or water quality, on the other hand, in addition to a waste problem generated mainly by personal protective equipment, the new economic crisis, with the increase in poverty rates, and the need to bet on economic growth, along the path of the environmental Kuznets curve, suggest a recession and reversal of the legal-political cycle of the environmental cause. Finally, we analyze the lessons, solutions and institutes that may remain in a “new” post-health crisis environmental law such as the institutionalized dialogue with Science, the need for international environmental governance, the link between health and environment and the possible extension of the legal concept of environment, the strengthening of procedural rights and policies for sustainable mobility and dematerialization of the economy.

Keywords: Environmental Law; Pandemic; Regression; Evolution.

1 Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professor Auxiliar. rutesaraiva@fd.ul.pt

Introdução

No momento em que se escreve, a Europa parece começar a conhecer a chamada segunda vaga pandémica, tendo passado já por um período crescente de casos de infecções por SARS-Cov-2 que conduziu a políticas de confinamento parcial ou total e encerramento de vários sectores económicos e, depois, por uma fase de acalmia no contágio e de reabertura das economias e da socialização, verificando-se, aliás, a saturação social e conseqüente relaxamento quanto às medidas tomadas em períodos de emergência ou calamidade.

Ora, uma vez que toda a actividade económica e social tem impactos ambientais, a nova dinâmica introduzida por políticas sanitárias restritivas reflecte-se na qualidade ambiental. Todavia, a sua marca (e a conseqüente necessidade de um novo ou emendado Direito do Ambiente) dependerá da consistência e durabilidade das alterações comportamentais, sobretudo atendendo à grande capacidade de adaptação humana e a um viés do status quo que promove a inércia.

Nas páginas que se seguem, procura-se, de modo singelo, perceber que mudanças se operaram ou se poderão operar no âmbito das relações Homem-Ambiente e, conseqüentemente, os seus efeitos na protecção ambiental, em geral, e no Direito Ambiental, em particular.

1. Causas da pandemia e mitos

A ligação do novo coronavírus a um mercado de Wuhan cedo despoletou acusações sobre os estranhos hábitos alimentares chineses e o seu desrespeito pela natureza, num discurso que rapidamente se generalizou, associando em abstracto a relação “doentia” e “desadequada” Homem-Ambiente com a pandemia, ao ponto de considerá-la uma espécie de praga divina para reequilibrar o planeta e permitir um novo recomeço mais sustentável.

O ponto de partida desta narrativa encontra-se porém inquinado, revelando mesmo alguma xenofobia. Com efeito, quatro principais razões afastam as críticas aos comportamentos sinos. Por um lado, o ser humano é omnívoro, como aliás revela a dentição, pelo que alimentos animais fazem parte da dieta. As espécies animais consumidas dependem, em grande parte, da sua disponibilidade histórico-geográfica, o que explica, por exemplo, que um dos pratos típicos dos aborígenes australianos seja cauda de canguru. Assim, em segundo lugar, há que considerar as diferenças culturais. O que pode ser um acepipe culinário na Europa ou na América do Sul pode não o ser no Oriente e vice-versa. Juízos de valor ancorados numa determinada cultura e cegos ao contexto das decisões podem ser desajustados e até perigosos. Em terceiro lugar, a crítica sobre o consumo de animais selvagens ou exóticos, além do especismo inerente, esquece que os que estão domesticados actualmente e criados em cativeiro, incluindo para alimentação humana, já foram

um dia selvagens e até exóticos.² Por último, o facto de nos mercados chineses se encontrarem animais vivos, em vez de processados, não é, por si, um argumento válido. O ponto estará na sua salubridade e questões de higiene e segurança, que, até ver, poderá ser bem mais exigente e difícil de garantir para alimentos animais processados.

Estes fundamentos algo mitológicos escondem, todavia, razões bem mais profundas na relação Homem-Natureza (dando-se, aqui, de barato, que, hoje em dia, em especial com as alterações climáticas de origem antropogénica, é possível distinguir de forma estanque os dois lados do binómio).

Com efeito, a pressão demográfica, com a procura opressiva de solos urbanizáveis e cultiváveis e de recursos, em especial alimentares, obriga a uma ocupação crescente e insustentável de espaços anteriormente selvagens. Este movimento predador e dificilmente retratável de espoliação e de destruição do meio ambiente, qual parasita, conduz o homem às profundidades da natureza e ao encontro de vírus novos ou menos conhecidos. Estes, à semelhança de fenómenos de zoonose, não são invenções humanas. Existem na natureza, sendo “activados”, na perspectiva humana, pelos contactos cada vez mais intensos entre Homem e Ambiente. Estima-se que surjam, anualmente, três a quatro casos de zoonose.³ Ora, fora do seu meio e podendo o ser humano não ter protecção imunitária adequada, pela sua novidade no seu contexto, estes organismos poderão tornar-se ameaças, mais ou menos sérias, à saúde humana, até porque evoluem e mutam. Recorde-se a devastação da civilização Inca em boa parte devido à falta de imunidade aos vírus transportados pelos conquistadores. O mesmo é válido para várias populações indígenas na Amazónia, ainda hoje extremamente sensíveis aos agentes patogénicos civilizacionais.

Como se escreveu noutra sede, o que é inédito não é a pandemia mas a resposta a esta, sobretudo de confinamentos mais ou menos estritos com suspensão de boa parte da actividade económica e social. Afinal, vários exemplos pandémicos vêm sendo recordados como a gripe espanhola ou a peste bubónica. Cientificamente, sabe-se que este tipo de evento é recorrente, com ciclos de cerca de 80 anos para situações sanitárias mais graves ou de três vezes por século para variações da gripe, sendo possível fazer previsões de frequência.⁴ Deste modo, “se é verdade que as linhas de transmissão hoje são mais complexas do que no passado, seja pela sobreexploração das florestas (com possíveis zoonoses), seja pela flexibilidade e expansão da mobilidade humana, a questão não é tanto se uma pandemia vai ocorrer,

2 Veja-se, porém, que o consumo de animais exóticos, como o pangolim, que alguns estudos começaram por apontar como hospedeiro do coronavírus responsável pela zoonose, não deixa de levantar problemas de Direito Ambiental, em especial internacional, revelando, aliás, as suas limitações. Com efeito, considerando que os pangolins fazem parte do Anexo I da Convenção CITES, e portanto deveriam ser legalmente protegidos pelo seu risco de extinção, proibindo-se o seu comércio, o facto de serem comercializados em mercados chineses torna evidente a inefectividade da Convenção. Cf. DUVIC-PAOLI, L.-A. The COVID-19 Pandemic and the Limits of International Environmental Law, 2020 Disponível em: <http://opiniojuris.org/2020/03/30/covid-19-symposium-the-covid-19-pandemic-and-the-limits-of-international-environmental-law/>. Acesso em 25 de maio 2020.

3 WWF. Covid 19: Urgent call to protect people and nature. Gland, 2020. Disponível em: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/4783129/WWF%20COVID19%20URGENT%20CALL%20TO%20PROTECT%20PEOPLE%20AND%20NATURE.pdf> Acesso em 25 de maio 2020.

4 MATO, H. J. A próxima pandemia: estamos preparados? Revista Pan-Amazônica de Saúde, v. 9, n.3, 2018.

mas exactamente quando⁵.”⁶ Ou seja, um episódio pandémico é expectável. O que se pode estranhar é, face a esse conhecimento, porquê a surpresa e a impreparação?

Várias explicações, em particular do foro económico-comportamental, podem ser avançadas para o facto de não se aprender com a história. Resumindo os argumentos explanados noutra sede⁷, pode começar-se pelo facto de que face às múltiplas solicitações quotidianas, não é fácil manter o nível de motivação, canalizando os recursos escassos para a satisfação das necessidades mais prementes. Por outro lado, a menor saliência do problema durante anos, diminui a atenção. Ademais, os avanços científicos e tecnológicos aumentam o risco moral e uma sobre-confiança quanto à prevenção e combate a agentes virulentos. Em suma, o despertar de uma pandemia, como alertado há anos por vários, incluindo os mediáticos Bill Gates ou Barack Obama, era um evento à beira de acontecer.

Tal é tanto mais verdade quando a exaustão dos recursos naturais se agrava na resposta a uma explosão demográfica e a um número crescente de necessidades. Desta forma, os “encontros imediatos de terceiro grau” com organismos patológicos existentes nas profundezas da natureza ou em animais selvagens aumentam, uma vez que as “almofadas” (buffers) de separação entre humanos e fauna tendem a desaparecer pela pressão da urgência de espaço. Ou seja, no fundo, a recente pandemia é prova paradigmática do Antropoceno e da dificuldade em cumprir o Objectivo 15 das metas de Desenvolvimento Sustentável.

Por outras palavras, as causas da pandemia não se centram em hábitos alimentares “estranhos”, que serviram inclusivamente aos defensores do vegetarianismo de argumento de arremesso contra a alimentação animal e da sua ligação ao problema ambiental, mas, entre outras razões (uma vez que se trata de uma questão complexa) na “velha” questão de um modelo de desenvolvimento insustentável, isto é de consumo do capital natural em vez dos seus “juros”.

Sublinhe-se, apenas, que também ao contrário de alguns arautos, não se trata puramente de um dilema capitalista, de economia de mercado e de consumismo. Afinal, basta olhar para a história, designadamente para o caso paradigmático da ilha da Páscoa, para perceber que este é um problema maior com causas múltiplas (ex. pressão demográfica, má definição dos direitos de apropriação dos recursos naturais, desconto hiperbólico, risco moral associado à tecnologia). Da mesma forma, países de cariz socialista ou comunista, como a China, a Rússia ou a Venezuela estão bem longe de serem exemplos de sustentabilidade e preocupações verdes.

2. Consequências ambientais

Nas primeiras semanas após serem decretadas em várias partes do mundo, num movimento mimético, medidas restritivas de circulação e ajuntamentos, designadamente com recolheres obrigatórios, quarentenas ou encerramento de

5 SAUNDERS_HASTING; KREWSKI. Reviewing the History of Pandemic Influenza: Understanding Patterns of Emergence and Transmission. *Pathogens*, v. 5, n.4.

6 SARAIVA, R. Uma leitura comportamental da crise covidiana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, n. 1, 2020.

7 SARAIVA, R. 2020

actividades consideradas não essenciais, começaram a aparecer, nos jornais, notícias de um mundo mais limpo, como as referentes a golfinhos no Tejo ou em Veneza, fotografias de satélite revelando uma quebra significativa de emissões, cidades anteriormente envoltas em smog e em que passou a ser possível respirar e ver o céu.

Alguns dados, entretanto recolhidos, revelam que, na China, no primeiro período de lockdown, as emissões de gases poluentes caíram 25%,⁸ aumentando, em particular, a qualidade do ar e, segundo alguns, auspiciando melhorias na mitigação das alterações climáticas. Também na União Europeia, e na Península Ibérica em particular, as emissões caíram a pique.⁹ Por exemplo, em Lisboa e em Barcelona, as emissões de NO₂ decresceram 40% de uma semana para a outra e, em Madrid, 56%. Ora, esta quebra tem impactos directos não apenas no ambiente mas sobretudo na melhoria da saúde humana, nomeadamente no plano respiratório e cardiovascular. Em Espanha, estima-se mesmo uma diminuição da contaminação atmosférica na casa dos 83%, em certas regiões¹⁰, o que tanto pode evidenciar o impacto da pandemia na actividade económica, como por outro, realçar o nível de poluição anteriormente existente.

Ademais, multiplicaram-se notícias sobre o aparecimento e aproximação de animais selvagens, como ursos, elefantes, felinos, aves, raposas, entre outros, aos espaços urbanos. Alguns relatos e comentários louvam esta aproximação e a maior conexão e simbiose Homem-Natureza, enaltecendo mesmo a capacidade da natureza se reapropriar dos espaços e reequilibrar-se. Infelizmente, estas interpretações poéticas e bucólicas pecam por alguma ingenuidade. Efectivamente, este abeiramento esconde duas razões mais plausíveis e menos cândidas: a ocupação antropogénica dos territórios e a escassez de recursos.

Em primeiro lugar, como supra apontado, a pressão sobre os solos e o meio ambiente, seja para urbanização, seja para actividade agrária ou para vias de transporte, empurra para redutos cada vez mais limitados a “vida selvagem”, aumentando pois a proximidade entre humanos e espécies não domesticadas. Os limites do reinado humano expandem-se pois cada vez mais profundamente nos confins selvagens, levando paradoxalmente a uma intolerância a contactos. Vejam-se as presenças de lobos, javalis, raposas, elefantes ou tigres junto de povoações e o mal-estar humano, tanto pelo medo gerado, como pela destruição das propriedades, colheitas ou gado, aliás, alimentado por narrativas orais passadas de geração em geração.

Em segundo lugar, esta diminuição dos habitats inevitavelmente gera desequilíbrios nos ecossistemas e, em particular, escassez de alimentos, vegetais e animais, para a fauna autóctone, pelo que esta aumenta as suas zonas de alimentação na sua busca, chegando a áreas habitadas. Ademais, vários animais, mesmo vivendo em reservas, sobretudo quando os seus territórios são próximos de zonas urbanas ou rurais ou quando são sujeitos a visitas frequentes de seres humanos, como parques,

8 Disponível em: [https://www.carbonbrief.org/analysis-coronavirus-has-temporarily-reduced-chinas-co2-emissions-by-a-quarter?ct=t\(NIEN_2020_02_05_COPY_02\)](https://www.carbonbrief.org/analysis-coronavirus-has-temporarily-reduced-chinas-co2-emissions-by-a-quarter?ct=t(NIEN_2020_02_05_COPY_02)) Acesso em 25 de maio 2020.

9 Disponível em: <https://observador.pt/2020/03/26/mapa-mostra-queda-abrupta-da-contaminacao-do-ar-na-peninsula-iberica-em-apenas-dez-dias/> ; <https://observador.pt/2020/03/26/mapa-mostra-queda-abrupta-da-contaminacao-do-ar-na-peninsula-iberica-em-apenas-dez-dias/>. Acesso em 25 de maio 2020.

10 Disponível em: https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-covid-19-hace-contaminacion-aire-caiga-hasta-83-por-ciento-espana-202003241346_noticia.html Acesso em 25 de maio 2020.

habitua-se a ser alimentados, directa ou indirectamente (ex. lixo) pelas pessoas, em vez de caçarem ou buscarem alimentos. O mesmo sucede com espécies que vivem, de forma mais ou menos visível nas cidades, como pombos, pardais, ratos ou ratazanas. Ora, com as políticas públicas de confinamento e de restrições de mobilidade e de actividades de lazer, mudam-se os padrões de fornecimento alimentar, o que também ajuda a explicar a aproximação e mesmo, em alguns casos, a invasão dos espaços humanos. Ou seja, os animais têm fome e procuram fontes de alimento onde julgam existir.

Ainda assim, numa primeira fase de resposta à pandemia, as restrições de mobilidade e de actividade industrial, à semelhança de crises anteriores, trazem consigo, no curto prazo, melhorias ambientais, com ar, atmosfera e água menos contaminados e preocupações de garantir que esta alteração comportamental e evidência de maior sustentabilidade incutem, nos decisores políticos e nos agentes económicos, uma consciência ambiental duradoura.

Infelizmente, a experiência desmente crenças de mudança e de optimismo. Este momento mais verde será apenas temporário, com perspectivas de um efeito boomerang e agravante da poluição e exaurição de recursos. Basta recordar o pós-crise financeira de 2008, com uma intensificação da actividade económica e, conseqüente fortalecimento dos impactos ambientais. Afinal, depois do descalabro económico-financeiro gerado pela resposta restritiva covidiana, com uma quebra nunca vista dos PIB nacionais (em Portugal, de 16,5%, no segundo trimestre), espera-se, com apoio público e, na União Europeia, das suas instituições, incluindo o BCE, uma forte aposta na recuperação económica, com aumento significativo da produção, ficando as preocupações ambientais relegadas para segundo plano. Tanto é mais verdade quando estão em causa a satisfação de necessidades primárias como habitação ou alimentação, face a níveis de desemprego e falências elevados.

Aliás, a pobreza, como revela tendencialmente a primeira fase da curva de Kuznets ambiental, assume-se como um factor de predação e de impacto negativo ambiental, com as preocupações ecológicas a assumirem-se como um bem superior de luxo, isto é em que se verifica um consumo mais do que proporcional em relação ao aumento do rendimento (e vice-versa). Com efeito, dificilmente, quando as inquietações se centram na sobrevivência e satisfação de necessidades essenciais como alimentação ou habitação, poderão os agentes económicos alocar os seus muito escassos meios a solicitações ambientais. Se é verdade que se poderá alegar que mais rendimento significa mais consumo e, portanto, maior externalização, por outro, esse consumo será igualmente qualitativamente diferente, vindo munido de exigências de maior sustentabilidade, incluindo de implementação de uma economia bem mais circular. Já as restrições orçamentais obrigam a uma redução do leque de escolha com uma preferência por bens inferiores, muitos dos quais com preços baixos “falsos” devido à externalização dos seus impactos (ecológicos, sociais).

Não deixa de ser curioso, neste sentido, o próprio mapa demográfico dos casos de Covid-19. Por exemplo, se na Europa começou em estâncias de luxo de ski, disseminou-se e vem-se centrando das zonas pobres das áreas urbanas, em especial habitadas por classes sociais desfavorecidas e com populações emigrantes de

trabalho essencialmente braçal. Várias razões podem ajudar a explicar este fenómeno. Por um lado, estas pessoas, pelo seu perfil laboral, continuaram a trabalhar fora de casa e a ter de se deslocar durante o confinamento (e no pós-desconfinamento). Por outro, as suas condições de habitação, com a sobrelotação e partilha de espaços, aumentam os contágios. Ademais, face à sua fragilidade financeira e situação laboral, mesmo doentes continuam a trabalhar, para além de uma menor literacia sanitária e de incapacidade de aquisição e renovação dos materiais de protecção como máscaras e gel desinfectante.

Nesta linha de correlação entre (menor) rendimento e (menor) protecção ambiental, também parece provável, à semelhança do que a história das crises revela, uma alocação preferencial dos recursos públicos (e privados) directamente para a economia (ex. produção, criação de emprego, apoios sociais) e não para necessidades maioritariamente ambientais. Veja-se, por exemplo, que o plano de recuperação económica português que aposta na reindustrialização.

Um outro aspecto indiciador da potencial regressão ambiental pós-covidiana prende-se com o exponencial crescimento de material descartável, designadamente em plástico. Se no período pré-covid, o ciclo, inclusivamente político com o fenómeno Greta Thunberg, se apresentava favorável às preocupações ambientais, a uma aposta na economia circular e à redução de emissões, plásticos e outros materiais de menor degradabilidade, a euforia sanitária e com bens de utilização única, em especial de protecção como máscaras ou batas, de limpeza e de apoio ao consumo alimentar como palhinhas (canudos), copos, pratos ou recipientes, veio atrasar inevitavelmente os esforços entretanto envidados. Com efeito, basta recordar que em Portugal, o Governo concedeu uma moratória às empresas, em particular de restauração e bebidas, para acabar com o uso de louça de plástico de utilização única até 31 de Março de 2021, na decorrência das imposições resultantes da Lei n.º 76/2019, de 2 de Setembro (que era para entrar em vigor a partir do dia 3 de Setembro de 2020, relativa à adopção de louça reutilizável ou de louça em material biodegradável), por via do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 62-A/2020, de 3 de Setembro, que lhe acrescenta um artigo 35.º-N que, no seu n.º 2, ainda acrescenta que, até 31 de Dezembro de 2020, se procederá à primeira fase de transposição da Directiva (UE) 2019/904, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Junho de 2019, clarificando e harmonizando as disposições legislativas das Leis n.os 76/2019 e 77/2019, ambas de 2 de Setembro.

Ora, se esta decisão vai ao encontro dos pedidos do sector de restauração e bebidas, na verdade, em termos ambientais, representa um retrocesso e uma possível sinalização errada, em especial de que o material descartável é mais seguro do que o reutilizável, podendo fomentar um padrão vicioso e incrementar os impactos ambientais.

Se é verdade que há razões que explicam esta decisão governativa e o uso generalizado pelas várias actividades económicas e pessoas de materiais descartáveis, por outro, ao fim de mais de seis meses de pandemia, os argumentos em seu favor começam a escassear.

Com efeito, numa primeira fase, face às incertezas, mormente quanto ao contágio por toque e condições de inactivação do coronavírus, a opção não reutilizável,

poderia fazer algum sentido. Acresce que a ausência de alguns bens, como as chamadas máscaras comunitárias, sustentou o uso de descartáveis. Ademais, o custo superior por unidade dos materiais biodegradáveis e reutilizáveis face à escolha dos descartáveis, sobretudo quando empresas e famílias e empresas sofrem de cortes no rendimento e de problemas de liquidez, ajuda a explicar a preferência anti-ambiental. Pense-se num cabeleireiro que tem que comprar, para voltar a operar de acordo com as regras e recomendações das autoridades de saúde depois de meses encerrado e sem facturação, batas e máscaras para clientes e que se depara com um custo imediato várias vezes superior do material na versão reutilizável ou biodegradável, mesmo se este encargo tem vindo a reduzir-se por via da maior produção destes bens.

Todavia, hoje, apesar de este último ponto ainda ser parcialmente válido, as condições tanto de mercado como de conhecimento sobre o coronavírus e o seu combate e contágio já permitem avançar para opções ambientalmente menos agressivas, tanto mais que se repetem os relatos e imagens de acumulação destes produtos descartáveis, como equipamentos de protecção, um pouco por todo o lado, da rua das cidades às águas marinhas.

Do caso da moratória ao descartável resulta ainda uma outra preocupação: a suspensão de aplicação de normas ambientais por causa das medidas de contenção da pandemia e de recuperação económica e a verificação de retrocessos ambientais. Vários exemplos podem ser encontrados por todo o mundo. Em Portugal, além do agora descrito, assinala-se, também na área dos resíduos, a suspensão temporária da recolha selectiva de lixo urbano pela Câmara Municipal de Lisboa, durante o estado de emergência, ou o Despacho n.º 4024-B/2020, de 20 de Abril, que, de forma igualmente desproporcional¹¹, obriga a que todos os resíduos sejam incinerados ou enviados para aterro sanitário, excluindo soluções como reciclagem ou reaproveitamento. Veja-se também o alargamento de prazos de limpeza das florestas em Portugal e da sua fiscalização, potenciando incêndios rurais; ou o encerramento dos parques e jardins no Ontário – Canadá - para evitar ajuntamentos e a suspensão de obrigações de manutenção; ou a suspensão de regras e procedimentos ambientais normalmente exigidos para o desenvolvimento de certas actividades económicas (ex. licenças, monitorização, reporte), nomeadamente em Alberta – Canadá - ou nos Estados- Unidos, por se considerar que se tratam de custos acrescidos para as empresas, já bastante castigadas pelas políticas de lockdown, ou para infra-estruturas consideradas como fundamentais, como novos hospitais, sem a necessária avaliação de impacto ambiental. Ou seja, em certas áreas verifica-se deliberadamente um retrocesso ambiental.

Mais grave será pensar no impacto ambiental mas também na saúde da incorrecta disposição de lixo sanitário e de protecção, sobretudo envolvendo infectados tanto sintomáticos como assintomáticos, não estando apenas aqui em causa os detritos hospitalares mas, entre outros, as omnipresentes máscaras e luvas¹², tornando a

11 PEREIRA DA SILVA, V. 5 breves nótulas sobre o Direito do ambiente em estado de emergência. Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, n.1, 2020, pp. 809-810.

12 SAADAT, S.; RAWTANI, D.; HUSSAIN, C. M. Environmental perspective of COVID-19. Science Total Environment, 2020. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7194675/> Acesso em 25 de maio 2020.

gestão de resíduos uma questão central durante a pandemia¹³. Da mesma forma, surgem receios envolvendo o necrochorume de doentes, em especial em locais em que os mortos foram enterrados em valas comuns ou em cemitérios improvisados devido à falta de espaço disponível e adequado para o efeito. Note-se, porém, que as medidas de descontaminação de espaços, incluindo ao ar livre, por causa do Covid 19, podem também elas, irónica e paradoxalmente, quando desproporcionadas e erradas agravar problemas sanitários e ambientais. Os produtos químicos a mais das vezes usados podem causar danos na saúde da população e destruir fauna e flora locais, levando mesmo a OMS a alertar, depois de várias imagens de desinfecções inadequadas e em larga escala um pouco por todo o mundo, para a sua perigosidade e inefectividade em certos cenários, como vias públicas, praias ou parques.

Por fim, a nota pessimista de não se aproveitar a ocasião para um aprofundamento da sustentabilidade, retirando lições inclusivamente da degradação ambiental que está na base desta zoonose, pode ser reforçada, como acima se tocou brevemente, pela interrupção do ciclo político ascendente da temática ecológica, evidenciado, entre outros, pelo regresso da visibilidade da questão climática e do plástico. Estando a saliência actualmente centrada na saúde e na economia, as preocupações e a visibilidade do problema ambiental se não caem no esquecimento, pelo menos caem em prioridade, quanto mais não seja por razões de motivação e capacidade limitadas mas também por escassez de recursos, inclusivamente políticos, científicos e anímicos, para lhes atender. Este não é, com toda a certeza, um momento ambiental nem um momento que seja encarado, efectiva e politicamente, como uma oportunidade de mudança de paradigma de desenvolvimento. Tanto assim é, que, nomeadamente olhando para o caso luso, sobressai a ausência de reforço ou até de legislação pro-ambiental. Durante o período do Estado de emergência apenas um diploma, o Despacho n.º 4024-B/2020, de 20 de abril, relativo a gestão de resíduos, foi aprovado e publicado pelo Ministério do Ambiente e da Acção Climática, revelando-se desproporcional e um retrocesso ambiental como acima apontado. No Brasil, aliás, a pandemia parece servir politicamente para uma política de tomada da Amazónia e dos seus recursos sob o pretexto de salvaguarda da saúde dos indígenas, numa opção (errada) de incremento da aculturação, e de necessidade de não parar a economia para o bem nacional. O desenvolvimento de grandes e importantes instrumentos ambientais, como o aprofundamento do Acordo de Paris ou a futura e renovada convenção sobre a biodiversidade e a atenção à biodiversidade marinha encontram-se agora num nevoeiro de incerteza.

Enfim, os próximos tempos não parecem pois verdes. Dever-se-á, porém, aguardar para efectivamente perceber até que ponto os comportamentos e impactos ambientais mudaram, i.e. qual é o novo normal e ponto de referência, e se é necessário readequar o Direito ambiental a novos paradigmas e desafios.¹⁴

13 PEREIRA DA SILVA, V. 2020, 808.

14 Neste sentido, ROWELL, A. COVID-19 & Environmental Law. 2020, pp. 1-2. <https://ssrn.com/abstract=3582879> Acesso em 25 de maio 2020.

3. O que ficará?

Pese embora o nosso pessimismo sobre o impacto do novo coronavírus na protecção efectiva, política e legal do ambiente, tal não significa que algumas oportunidades e efeitos positivos não possam ainda ser aproveitados e extrapolados.

Em primeiro lugar, o corrente diálogo entre cientistas e decisores políticos no âmbito da gestão pandémica parece um princípio operativo importante e a manter e estender de forma mais consistente à problemática ambiental. Vários modelos vêm sendo tentados, desde a audição e interacção com instituições internacionais (como a OMS ou o Centro Europeu de Doenças Infecciosas) como com organizações técnicas nacionais já existentes (como a Direcção-Geral da Saúde em Portugal) ou criadas, com maior ou menor institucionalização para o efeito, como as famosas reuniões do Infarmed por terras lusas, incluindo vários especialistas, técnicos, académicos, ordens e associações profissionais e representantes de partidos representados no Parlamento. Este apoio científico é igualmente visível, e portanto politicamente enfatizado, em conferências de imprensa governamentais em que os dirigentes surgem acompanhados de peritos.

Embora nem sempre bem conseguida e mais ou menos opaca (basta recordar a relação entre o Presidente Trump e Anthony Fauci ou as críticas transversais às reuniões “do Infarmed”), e mesmo se com um potencial objectivo escondido de alguma desresponsabilização política em contexto de incerteza e risco, esta prática tem virtudes incontornáveis como o auxílio à decisão. Ela será tanto mais meritória quanto transparente e participada, no sentido em que deverá ser alargado o leque técnico-científico dos especialistas, uma vez que tanto a questão sanitária como ambiental apresentam uma transversalidade e integração difícil de reduzir, de um lado, a virologistas, médicos e epidemiologistas, e, do outro, a ecologistas, biólogos ou engenheiros ambientais. Outras áreas, como a Economia ou a Filosofia, designadamente a Ética, deveriam ser chamadas a contribuir.

Note-se que este tipo de diálogo não é novo do plano ambiental. Aliás, aqui se encontra um dos exemplos institucionalizados mais bem conseguidos de colaboração e intercâmbio entre Ciência e Política/Decisão ambiental: o Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC). A sua estruturação multinível e interligada com reportes contínuos e publicitados ajudam não só à transparência mas também a que se faça melhor política (ambiental) e melhor ciência, muito embora algumas falhas lhe possam ser apontadas, incluindo o receio de captura da Ciência pela Política¹⁵.

Não se retire destas palavras a defesa da Ciência como decisora política. Como se escreveu noutra sede,

a ciência pura não se encontra preparada para as subtilezas da política. O seu escopo passa pelo ser e não pelo dever ser, problematizando, descrevendo e explicando, ao

15 Sobre o processo de institucionalização do diálogo Ciência/Política e os seus problemas, em especial na óptica do IPCC, ver por todos SARAIVA, R. A herança de Quioto em clima de incerteza : análise jurídico-económica do mercado de emissões num quadro de desenvolvimento sustentado. 2010. 1138 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009, pp. 182 ss.

contrário do carácter eminentemente negocial e compromissório da política.¹⁶ Tal não significa que o conhecimento científico não possa influenciá-la (até para evitar riscos de arbitrariedades e injustiças com a substituição da intuição pela verificação¹⁷).” Ademais, “a aceitação de um determinado nível de risco obriga (...) a considerações para lá da ciência que implicam juízos de valor”, “devendo a decisão política fundar-se noutros critérios, tais como critérios políticos ou económicos (ex. custos, fazibilidade, sensibilidade e aceitação do risco).^{18 19}

Todavia, a institucionalização deste diálogo não é simples nem sem escolhos. Para ter sucesso, tem de ser capaz de sustentar e enquadrar a aptidão crítica, de aprendizagem e de adaptação²⁰, até porque o conhecimento científico evolui continuamente e é feito de tentativa-erro, além de ter que garantir a audição e participação dos stakeholders e da sua contextualização concreta.

Daqui resulta uma outra consequência que se espera vir a sair acentuada, a saber, o reforço dos direitos procedimentais (ambientais).

Com efeito,

a interacção entre Direito e técnica veio para ficar, não podendo ser evitada e forçando a um reajuste no seu equilíbrio. Mais do que expedientes engenhosos para acautelar uma regulação do risco inerente à actual sociedade tecnológica, a resposta passa por dois mecanismos tradicionais do Estado de Direito democrático: os direitos subjectivos procedimentais de acesso à informação e o direito de participação. A transversalidade da regulação do risco ambiental e tecnológico pode interferir no quotidiano e nos legítimos interesses (e vontades) dos cidadãos. (...) Ora, o conhecimento e sensibilização para o risco, integrados na tarefa pedagógica do Estado (alínea g) do artigo 66.º n.º 2 da CRP), constituem o primeiro passo para determinar que riscos suportar e quem os deve carregar. A democratização da informação, assegurando o seu fluxo contínuo entre cientistas, decisores políticos e população, permite uma avaliação e gestão do risco democráticas. Este direito à informação, previsto na Convenção de Aarhus ou regulamentado a nível nacional na Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, ao retirar da ignorância os interessados, possibilita a construção de uma vontade esclarecida e uma participação mais activa e responsável, devendo, por isso, ser concretizado antes do procedimento legislativo ou decisório. Por outras palavras, um procedimento de avaliação do risco e a sua publicitação deveriam preceder a escolha do risco a tolerar dando azo a um período de reflexão e debate social.²¹ Todavia, reconhece-se que alguns entraves podem desaconselhar este tipo de medidas, desde o nível de maturidade da cidadania ao aumento significativo dos custos de transacção, passando pela possibilidade de percepção enviesada dos riscos por parte da população em geral, criando um clima de instabilidade e de alerta social não desejável.²²

Embora não sejam uma panaceia para o problema ambiental, a preferência pela via dos direitos procedimentais ambientais em detrimento da aposta no fortalecimento

16 STAVINS, R. N. Market-Based Environmental Policies. In: PORTNEY, P. R.; STAVINS, R. N. (eds.). Public Policies for Environmental Protection. Washington, DC: RFF, 2000, pp. 4-9; SKODVIN, T. Science-Policy Interaction in the Global Greenhouse: Institutional Design and Institutional Performance in the Intergovernmental Panel on Climate Change. CICERO, Working Paper n.º 1999:03, Oslo, 1999, pp. 4-10; J. WILSON, D.; ANDERSON, J. W. What the Science Says: How We Use It and Abuse It to Make Health and Environmental Policy. Resources n. 128, 1997, p. 5.

17 TARLOCK, A. D. Environmental Law: Ethics or Science? Duke Environmental Law & Policy Forum, v. 7:193, 1996, p. 222.

18 COGLIANESE, C.; MERCHANT, G. Amici Curiae Brief to US Supreme Court Arguing that Natural Science Alone Cannot Provide a Basis for Risk Management Decisions. n. 99-1257, 11 de Setembro 2000, p. 5; SUNSTEIN, C. R. Cognition and Cost Benefit Analysis. University of Chicago Law School, John M. Olin Law & Economics Working Paper n.º 85, 1999, pp. 7 ss.

19 SARAIVA, R. 2009, pp. 183, 189.

20 CLARK, W. C. [et al.]. Information as Influence: How Institutions Mediate the Impact of Scientific Assessments on Global Environmental Affairs. Harvard University, KSG Faculty Research Working Paper n.º RWP02-044, 2002, pp. 39-42.

21 Neste sentido, AMADO GOMES, C. Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 386.

22 SARAIVA, R. 2009, pp. 194-195.

de um direito subjectivo (e fundamental) ao ambiente e em princípios com contornos nem sempre bem definidos e de difícil materialização - como o desenvolvimento sustentável ou a solidariedade intra e intergeracional (em especial, num mundo sem convergência das economias e em que, independentemente de wishful thinking, no plano internacional, o político-económico se sobrepõe ao jurídico) - permite uma maior eficácia e envolvimento na decisão ambiental concreta. Aliás, esta tendência verifica-se na jurisprudência ambiental do Tribunal Internacional de Justiça, em que decisões como as relativas a Gabcikovo-Nagymaros ou Pulp Mills preferem, para resolver os diferendos, normas convencionais específicas e direitos procedimentais, como participação e audição, acesso à informação ou até avaliação de impacto ambiental.

Tal não impede, porém, que a pandemia não influencie o recorte conceptual do bem jurídico ambiente. Muito se vem escrevendo sobre esta matéria desde a infância do Direito do ambiente, identificando-se três grandes posicionamentos: uma delimitação estrita e minimalista em que se reconduz a questão ambiental a um objecto ecológico; uma posição maximalista e integrada que engloba, além de considerações ecológicas, aspectos de ordenamento de território, urbanismo e saúde, entre outros; e uma tese intermédia que distingue entre uma concepção holista de macro-bem ambiente e mais restritiva e ecológica de micro-bem ambiental. Num voo transversal pela doutrina ambiental, nos últimos anos, com o amadurecimento do Direito do ambiente (e de outros ramos jurídicos conexos), observa-se uma tendência para a primeira e terceira teses, num apuramento do conceito do bem jurídico ambiente, designadamente com uma distinção de realidades próximas (e interligadas) como a saúde. Ora, a narrativa actual de associação directa causal entre a pandemia e a degradação ambiental abre, de novo, a discussão sobre o objecto do bem jurídico ambiental e a inclusão de elementos antropogénicos e sanitários, revisitando, desta forma, um tópico doutrinário que já tinha ganhado alguma estabilidade. O mesmo é igualmente válido para a tensão entre antropocentrismo e ecocentrismo no seio do Direito ambiental pois se a causa ambiental da pandemia puxa para o segundo, os efeitos directos na saúde apelam ao primeiro.

Aliás, não deixa de ser sintomático, neste contexto, o surgimento muito recente, com o relatório de 2019 da Comissão The Lancet²³, do conceito inovador de Sindemia Global, associando e tratando em conjunto e de forma integrada obesidade, desnutrição e alterações climáticas, ou seja problemas sanitários e ambientais, interligando ainda problemas de alimentação, transporte, desenho urbano e uso do solo. Numa linha similar, os Princípios de Berlim de 2019 da Wildlife Conservation Society recordam as conexões sanitárias entre humanos, fauna (selvagem e domesticada), flora e a natureza, em geral, constituindo ecossistemas saudáveis, funcionais e intactos uma garantia e base fundamental da vida, saúde e bem-estar. Também a Resolução do PNUA - Ambiente e Saúde²⁴ - reflecte esta abordagem integradora e holística,

23 Disponível em: <https://www.thelancet.com/commissions/global-syndemic> . Acesso em 25 de maio 2020.

24 Resolution on Environment and Health (UN EP/EA.3/Res 4, 2017) <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1800154.english.pdf> Acesso em 25 de maio 2020.

reconhecendo que a perda de biodiversidade representa um multiplicador do risco sanitário face à interdependência entre homem e natureza, enfatizando pois a abordagem integrada “One Health”, que promove a resiliência ecossistémica e a cooperação entre a conservação e protecção ambiental e as saúdes humana, animal e vegetal.

Os próximos tempos ditarão se o alargamento do objecto do bem jurídico ambiente veio ou não para ficar mas não deixa de indiciar o consenso sobre a necessidade de uma governança institucionalizada internacional da problemática ambiental, até por questões de garantia de uma justiça ambiental, tanto mais que a pandemia covidiana vem exacerbando o fosso social e económico dentro e entre os Estados.

Em quarto lugar, e em linha com as abordagens da Sindemia Global, os temas da mobilidade e transportes assumem local de destaque, tanto que a sua quebra durante os meses de lockdown por todo o mundo revelaram, por um lado, o seu impacto ambiental e, por outro, novas formas de organização, produção, consumo, trabalho e até lazer.

Com efeito, as diferentes variantes de fecho total ou parcial das economias e de confinamento tiveram efeitos directos no sector da mobilidade, sendo muito evidente no plano dos transportes aéreos que demorarão certamente a recuperar. Não apenas o transporte de pessoas e bens se alterou significativamente em termos internacionais como também nacionais com uma aposta numa mais rápida desmaterialização das economias, designadamente com soluções telemáticas e electrónicas, do e-commerce e e-governance ao teletrabalho e apogeu das teleconferências, ao regresso a um renovado ensino a distância e telescola. Ademais, várias cidades aproveitaram para priorizar as ciclovias, até por um movimento social, motivado pelo receio de contágio em transportes colectivos, de acréscimo do uso de bicicletas e afins. Aliás, este medo gera movimentos contraditórios no plano do meio da mobilidade sustentável que se vem procurando discutir e garantir paulatinamente nos últimos anos. Por um lado, promove a via pedestre e ciclista mas também diminui a vontade de partilha de transportes (públicos ou privados) e aumenta o recurso ao automóvel para transporte individual. Ainda assim, este último, no pós-confinamento, não regressou aos níveis pré-pandémicos, seja porque opções de teletrabalho se mantêm, seja devido a fenómenos como lay-offs, desemprego ou, de forma genérica e transversal, de quebra de rendimento nas famílias e empresas.

Também aqui, o tempo revelará o poder da transformação da mobilidade, sendo certo que tanto a pandemia como a crise económica que se lhe segue terão ascendência no resultado e na sua durabilidade.

Por último, refira-se que o legado mais ou menos ambiental da pandemia dependerá de algumas opções estratégicas que se tomarão na recuperação das economias, mormente, no caso europeu em geral, e português, em especial, das condições definidas para a aplicação dos milhares de milhões de euros em fundos comunitários a investir. Sendo definidos critérios ambientais, como condição da sua concessão e utilização, o efeito de multiplicador ambiental poderá ser determinante na mudança para um paradigma pós-covid mais verde. Neste sentido, foi apresentada

uma carta aberta em vários jornais europeus, incluindo por membros governativos, a exortar a uma aliança global que permita executar Pacotes de Investimento para a Recuperação Verde, enquanto catalisadores para a transição para a neutralidade climática e ecossistemas saudáveis.

A resposta europeia, porém, tem revelado sinais preocupantes de dificuldades práticas de coordenação a 27 de uma solução económica verde. Com efeito, pese embora o Pacto Ecológico Europeu seja descrito como “estratégia de recuperação da Europa” e a Comissão Europeia espere que o seu pacote de recuperação “Next Generation EU”, ajude na concretização do Pacto Ecológico Europeu e da liderança europeia de uma política e economia mais verde, o projecto europeu parece não suficientemente ambicioso e retirar as devidas ilações das causas pandémicas, exortando aliás as ONG ambientais a que a Europa aumente o financiamento ambiental e climático de 20% para pelo menos 50% do orçamento geral e que a execução dos fundos esteja condicionada a objectivos e padrões verdes. Pese embora sejam perceptíveis omissões em determinadas áreas, como a poluição mais tóxica, ainda assim se identificam medidas pro-ambientais, designadamente na recuperação do edificado e reabilitação urbana, a prossecução da aposta nas energias renováveis e em redes e sistemas locais e inteligentes, armazenamento e electrificação dos sistemas de distribuição, a mobilidade sustentável com transporte público limpo e reforço a infraestrutura cicloviária, o reforço da economia circular ou as cadeias curtas de abastecimento e alimentação ou o incentivo da agricultura biológica, inteligente e de precisão. A dificuldade desta ambição é a sua concretização no detalhe.

Já o plano de recuperação luso apresentado a Bruxelas concentra-se na dimensão social, habitacional e sanitária, revelando alguma redução e subalternização do ambiental.

5. Considerações finais

Ao contrário do vaticinado e desejado por alguns, a alteração de paradigma de desenvolvimento para uma solução mais verde a reboque da crise covidiana parece, do que se expôs acima, mais wishful thinking e uma oportunidade perdida.

Ainda assim, podem ser encontrados, designadamente no Direito Internacional do Ambiente e mesmo a propósito dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, as ferramentas necessários para lidar e prevenir futuros eventos pandémicos devido a zoonoses, incluindo princípios e regras de protecção da biodiversidade, por exemplo em instrumentos como a Carta da Natureza, a Convenção da Biodiversidade ou até a CITES, mas também o princípio da precaução, procedimentos ambientais como a Avaliação de Impacto Ambiental, o fundo de conservação ambiental (mesmo se insuficiente, em particular em tempos de crise) ou o recurso e aplicação holística e integrada de regras ambientais sectoriais.

Todavia, esta experiência pandémica e a sua reacção com mão férrea, comparada com a inércia contra os vários ataques do vírus humano ao planeta, designadamente em matéria de alterações climáticas ou de destruição da biodiversidade, deixa

antever, como recorda Duvic-Paoli²⁵, a hipótese de uma reacção semelhante quando a ameaça ambiental se tornar iminente, gerando medo verdadeiro de perturbação grave ou término do modo de vida humano. O facto dos efeitos de muitos dos problemas ambientais hodiernos, máxime o sobreaquecimento global, e do impacto do seu combate serem sobretudo futuros, com custos para a geração presente, acaba por protelar qualquer acção mais vigorosa no imediato. Aliás, politicamente, os governos actuais não beneficiariam dos louros dessas medidas, visto que os seus frutos seriam apenas apurados pelas gerações vindouras, faltando-lhes pois incentivos. Ademais, vem vingando o discurso de que o desenvolvimento não pode ser sacrificado face à protecção ambiental e de que a modificação do seu modelo seria demasiado onerosa, até porque os investimentos infraestruturais, mormente em matéria de opções energéticas e de mobilidade, são feitos considerando períodos longos de retorno.

Ora, a resposta rápida, robusta e transversal quanto ao perigo da Covid-19 revela que, quando interiorizada uma ameaça como iminente e de elevado risco para o homem, este tem capacidade de mobilização. Talvez, haja esperança, afinal.

Bibliografia

AMADO GOMES, C. Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CLARK, W. C. [et al.]. Information as Influence: How Institutions Mediate the Impact of Scientific Assessments on Global Environmental Affairs. Harvard University, KSG Faculty Research Working Paper n.º RWP02-044, 2002.

COGLIANESE, C.; MERCHANT, G. Amici Curiae Brief to US Supreme Court Arguing that Natural Science Alone Cannot Provide a Basis for Risk Management Decisions. n. 99-1257, 11 de Setembro 2000.

DUVIC-PAOLI, L.-A. The COVID-19 Pandemic and the Limits of International Environmental Law, 2020 Disponível em: <http://opiniojuris.org/2020/03/30/covid-19-symposium-the-covid-19-pandemic-and-the-limits-of-international-environmental-law/>. Acesso em 25 de maio 2020.

MATO, H. J. A próxima pandemia: estamos preparados? Revista Pan-Amazônica de Saúde, v. 9, n.3, 2018.

PEREIRA DA SILVA, V. 5 breves nótulas sobre o Direito do ambiente em estado de emergência. Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, n.1, 2020.

ROWELL, A. COVID-19 & Environmental Law. 2020. <https://ssrn.com/abstract=3582879> Acesso em 25 de maio 2020.

SAADAT, S.; RAWTANI, D.; HUSSAINB, C. M. Environmental perspective of COVID-19. Science Total Environment, 2020. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7194675/> Acesso em 25 de maio 2020.

SARAIVA, R. A herança de Quioto em clima de incerteza : análise jurídico-económica

25 DUVIC-PAOLI, L. A. 2020.

do mercado de emissões num quadro de desenvolvimento sustentado. 2010. 1138 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009.

SARAIVA, R. Uma leitura comportamental da crise covidiana. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n. 1, 2020.

SAUNDERS-HASTING; KREWSKI. Reviewing the History of Pandemic Influenza: Understanding Patterns of Emergence and Transmission. Pathogens, v. 5, n.4.

SKODVIN, T. Science-Policy Interaction in the Global Greenhouse: Institutional Design and Institutional Performance in the Intergovernmental Panel on Climate Change. CICERO, Working Paper n.º 1999:03, Oslo, 1999.

STAVINS, R. N. Market-Based Environmental Policies. In: PORTNEY, P. R.; STAVINS, R. N. (eds.). Public Policies for Environmental Protection. Washington, DC: RFF, 2000.

SUNSTEIN, C. R. Cognition and Cost Benefit Analysis. University of Chicago Law School, John M. Olin Law & Economics Working Paper n.º 85, 1999.

TARLOCK, A. D. Environmental Law: Ethics or Science? Duke Environmental Law & Policy Forum, v. 7:193, 1996.

WILSON, D.; ANDERSON, J. W. What the Science Says: How We Use It and Abuse It to Make Health and Environmental Policy. Resources n. 128, 1997.

WWF. Covid 19: Urgent call to protect people and nature. Gland, 2020. Disponível em: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/4783129/WWF%20COVID19%20URGENT%20CALL%20TO%20PROTECT%20PEOPLE%20AND%20NATURE.pdf> Acesso em 25 de maio 2020.

A atuação do Estado de Direito Ecológico Brasileiro em face da pandemia de Covid-19

The action of the Brazilian Ecological Rule of Law in face of the Covid-19 pandemic

Camila Parente Almeida¹

Daniele Galvão de Sousa Santos²

Sumário: Introdução; 1. O ser humano e a natureza: a pandemia de Covid-19 como reflexo do Antropoceno; 2. O Estado de Direito Ecológico como resposta ao Antropoceno: a Constituição Federal de 1988 em perspectiva; 3. A proteção do ambiente e o Estado de Direito Ecológico em um contexto de crise pandêmica; 4. Considerações Finais.

Resumo: Com o advento da Constituição Brasileira de 1988, o meio ambiente foi elevado ao status jurídico de direito fundamental, rompendo-se com o paradigma antropocêntrico até então vigente e elevando a natureza e seus processos ecológicos essenciais a valores a serem prioritariamente tutelados pelo Estado em seus processos de tomada de decisão, fazendo emergir um Estado de Direito Ecológico no cenário brasileiro, com compromissos compartilhados entre o Poder Público e a coletividade. A mera previsão normativa, contudo, não se revela suficiente para dirimir a crise ecológica planetária, visto que envolve também elementos jurídicos, sociais, políticos e econômicos. Um dos desdobramentos dessa crise ecológica instalada no Antropoceno é o alastramento da pandemia de Covid-19, resultado evidente da intensa e indevida interferência antrópica na natureza, que veio a potencializar os efeitos negativos e complexos da crise ecológica existente e intensificar multicrises, de ordem sanitária, social e econômica, a nível global e também local. Por tal razão, as soluções para o enfrentamento da questão devem partir também de cada Estado, a considerar a sua realidade local. É de se pensar, portanto, qual seria o papel do Estado Brasileiro, enquanto um Estado de Direito Ecológico, para evitar os impactos ambientais negativos associados à pandemia de Covid-19? Diante desse contexto, valendo-se do recurso à pesquisa bibliográfica e documental, o estudo ora proposto intenta evidenciar a reflexão urgente e necessária de uma posição estatal ativa para que se evitem retrocessos e flexibilização das normas ambientais existentes, em detrimento de um patamar de tutela ambiental já alcançado. É de se esperar que o Estado aja de modo a evitar que políticas e medidas de salvaguarda do ambiente sejam flexibilizadas e que haja um retrocesso em matéria ambiental. Se, em tempos de normalidade, a proibição de retrocesso ambiental é um imperativo que vigora em nosso ordenamento jurídico, tanto mais o será em tempos de crise pandêmica, uma crise que está associada diretamente às ações e decisões humanas ambientalmente irresponsáveis sobre a natureza e à apropriação de recursos ecológicos de forma desordenada. A pandemia não deve ser usada como um pretexto para redução dos

1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: camilaparentealmeida@hotmail.com

2 Doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra. E-mail: danigalvao02@gmail.com

níveis de proteção do ambiente, sobretudo porque o desenvolvimento econômico que se espera retomar depende de estar calcado nos ideais de sustentabilidade. Uma conjuntura dessa ordem caminha na direção de se transpor para a agenda política os ideais de proteção ambiental assegurados no texto constitucional brasileiro.

Palavras-chave: meio ambiente ecologicamente equilibrado; crise ecológica; pandemia; Estado de Direito Ecológico; proibição de retrocesso.

Abstract: With the advent of the 1988's Brazilian Constitution, the environment was highlighted to the legal status of a fundamental right, breaking with the anthropocentric paradigm hitherto in force and raising nature and its essential ecological processes to values to be prioritized by the State in its decision-making processes, giving rise to an Ecological Rule of Law in the Brazilian scenario, with shared commitments between the Public Power and the collectivity. The mere normative prevision, however, does not prove to be enough to solve the global ecological crisis, since it also involves legal, social, political and economic elements. One of the consequences of this ecological crisis established in the Anthropocene is the spread of the Covid-19 pandemic, a clear result of the intense and undue anthropogenic interference in nature, which has increased the negative and complex effects of the existing ecological crisis and intensified multi-crisis - health, social and economic crisis – at both global and local levels. For this reason, solutions to the issue must also come from each State, considering its local reality. Therefore, what would be the role of the Brazilian State, as an Ecological State, to avoid the negative environmental impacts associated with the Covid-19 pandemic? Faced with this context, using both bibliographic and documental research, the study attempts to highlight the urgent and necessary reflection of an active state position in order to avoid setbacks and the flexibilization of existing environmental norms, to the detriment of a level of environmental protection already achieved. It is to be hoped that the State will act in such a way as to prevent policies and measures to safeguard the environment from being relaxed and to prevent a step backwards in environmental matters. If, in normal times, the prohibition of environmental setbacks is an imperative in our legal system, all the more so in times of pandemic crisis, a crisis that is directly linked to environmentally irresponsible human actions and decisions about nature and the misappropriation of ecological resources. The pandemic should not be used as a pretext for reducing levels of environmental protection, especially since the economic development that is expected to resume depends on being based on the sustainability ideals. A situation of this order is heading in the direction of transposing the ideals of environmental protection assured in the Brazilian constitutional text into the political agenda.

Keywords: ecologically balanced environment; ecological crisis; pandemic; Ecological Rule of Law; setback prohibition

Introdução

Um vírus quase invisível escancarou a fragilidade e nocividade humanas. Descoberto o contágio em seres humanos na China no final de 2019 e impassível às fronteiras geográficas, foram poucos meses até que a Organização Mundial de Saúde declarasse situação de pandemia mundial.

Em que pese a imprevisibilidade dos nefastos efeitos sociais, econômicos e sanitários gerados pela Covid-19, é de se questionar se a ocorrência de uma crise ecológica decorrente da intensa intervenção do ser humano na natureza seria tão inesperada e inevitável quanto alguns anunciam.

Desde a Revolução Industrial, tem havido uma intensificação dos impactos provocados pela ação humana no planeta Terra, razão pela qual defende-se que se teria iniciado uma nova época geológica, o Antropoceno.

Como resposta ao Antropoceno, ambientalistas defendem a instituição de novos modelos de Estado, compromissados com a questão ambiental, ultrapassando a perspectiva puramente antropocêntrica até então vigente.

Nesse sentido, é o Estado de Direito Ecológico, cujas bases, no Brasil, foram fincadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o qual, entretanto, ainda carece de maior aplicação prática.

A pandemia de Covid-19 não deve ser utilizada como motim para flexibilização das normas ambientais. Pelo contrário, mais do que nunca, faz-se necessário o respeito às diretrizes do Estado de Direito Ecológico, aplicando-se o princípio da vedação do retrocesso ambiental, o que impõe, também, um dever de progressividade: é urgente que se vá além em termos de proteção da natureza.

Nesse contexto, o presente trabalho abordará as noções de Antropoceno, Estado de Direito Ecológico, com o intento de refletir em que medida é expectável que seja a atuação do Estado brasileiro em face da pandemia de Covid-19, notadamente no que diz respeito à proteção e preservação do direito (fundamental) ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado no bojo do texto constitucional. Para tanto, foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental.

1. O ser humano e a natureza: a pandemia de Covid-19 como reflexo do Antropoceno

A interação do ser humano com a natureza é ínsita à sobrevivência humana. Entretanto, é notório o agravamento com o transcorrer dos anos e descobertas de novas tecnologias.

Após a constatação do exponencial aumento da quantidade de dióxido de carbono presa nas calotas polares em decorrência da ação antropocêntrica, Crutzen e Stoermer³ adotaram o termo Antropoceno⁴, para denominar a época geológica

3 CRUTZEN, Paul; STOERMER, Eugene. The “Anthropocene”. Global Change Newsletter, n. 41, IGBP Newsletter, p. 17-16, 2000. Disponível em: <<http://www.anthropoceneinstitute.com/wp-content/uploads/2016/11/NL41.pdf>>. Acesso em 24 out. 2020.

4 A Comissão Estratigráfica da Sociedade Geológica de Londres ainda não reconheceu o Antropoceno como nova época geológica. Entretanto, houve importante avanço com a criação, em 2008, de grupo de trabalho próprio, Working Group on the Anthropocene (WGA) ou Anthropocene Working Group (AWG) (VEIGA, José Eli da. O Antropoceno e a Ciência do Sistema Terra. São Paulo: Editora 34, 2019. p. 58-59).

atual, sucessora do Holoceno.

A expressão, que significa “época dos humanos”, justifica-se ante a percepção de que o ser humano vem atuando como uma poderosa força geológica, apta a modificar o curso da história da Terra – mas não sem comprometer a própria existência e das demais formas de vida.

Como ponto de viragem, mas ainda não pacificado, foi sugerida a Revolução Industrial, com a criação da máquina a vapor, a queima de combustíveis fósseis – pondo fim à limitação energética – e a potencialização da ação humana, cuja influência atingiu níveis globais⁵⁻⁶⁻⁷.

Dando prosseguimento, em 1950, transpostas as duas Guerras Mundiais e a “Grande Depressão”, observou-se mais uma alteração dos indicadores globais de mudanças na Antroposfera⁸, dessa vez ainda mais acentuada, demarcando o fenômeno designado de “Grande Aceleração” – também candidata a marco inicial do Antropoceno⁹.

Reanalisados os indicadores em 2015, considerando o lapso temporal de 2000 a 2010, observou-se a manutenção das tendências averiguadas no estudo anterior, com acréscimo de alguns agravantes, como o aumento da taxa de urbanização¹⁰.

Tem-se, assim, que “a ação antrópica nos últimos duzentos anos não apenas abreviou a transformação dos recursos naturais de todo o planeta, como também alterou drasticamente as relações sociais, econômicas, culturais, ecológicas e ambientais”¹¹.

Como se deduz, o ser humano não dá sinais de apaziguar sua incisiva interferência

5 CRUTZEN, Paul; STOERMER, Eugene. The “Anthropocene”. Global Change Newsletter, n. 41, IGBP Newsletter, p. 17-16, 2000. Disponível em: <<http://www.anthropoceneinstitute.com/wp-content/uploads/2016/11/NL41.pdf>>. Acesso em 24 out. 2020. p. 17-18.

6 CRUTZEN, Paul. Geology of mankind. Nature, v. 415, p. 23, jan. 2002. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/415023a.pdf>>. Acesso em 24 out. 2020. p. 23.

7 STEFFEN, Will; et al. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, v. 369, n. 1938, p. 842-867, 2011. Disponível em: <<https://royalsocietypublishing.org/doi/pdf/10.1098/rsta.2010.0327>>. Acesso em 24 out. 2020. p. 848.

8 São os indicadores: (i) população; (ii) total real do produto interno bruto; (iii) investimento estrangeiro; (iv) represamento de rios; (v) uso da água; (vi) consumo de fertilizantes; (vii) população urbana; (viii) consumo de papel; (ix) restaurantes Mc Donald’s; (x) veículos automotores; (xi) comunicação telefônica; e (xii) turismo internacional (STEFFEN, Will; et al. Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure. The IGBP Book Series. Berlin: Heidelberg; Nova York: Springer-Verlag, 2004. Disponível em: <<http://www.igbp.net/publications/igbpbookseries/igbpbookseries/globalchangeandtheearthsystem2004.5.1b8ae20512db692f2a680007462.html>>. Acesso em 26 abr. 2020. p. 132). Esses são frutos de projeto desenvolvido pela International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), realizado de 1999 a 2003, com objetivo de analisar os impactos da ação humana sobre o meio ambiente desde 1750. Destaque-se que, posteriormente, o indicador “restaurantes Mc Donald’s foi substituído pelo uso de energias primárias (STEFFEN, Will; et al. The trajectory of the Anthropocene: the great acceleration. The Anthropocene Review, v. 2, n. 1, p. 81-98, 2015a. Disponível em: <<https://openresearch-repository.anu.edu.au/handle/1885/66463>>. Acesso em 23 abr. 2020. p. 83).

9 STEFFEN, Will; CRUTZEN, Paul Jozef; MCNEILL, John. The Anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature? AMBIO: A Journal of the Human Environment, v. 36, n. 8, p. 614-621, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/5610815_The_Anthropocene_Are_Humans_Now_Overwhelming_the_Great_Forces_of_Nature>. Acesso em 24 out. 2020.

10 STEFFEN, Will; et al. The trajectory of the Anthropocene: the great acceleration. The Anthropocene Review, v. 2, n. 1, p. 81-98, 2015a. Disponível em: <<https://openresearch-repository.anu.edu.au/handle/1885/66463>>. Acesso em 23 abr. 2020.

11 SILVA, Ariana Kelly da; et al. Os Recursos Naturais na Era do Antropoceno à luz da Economia Ecológica. Revista de Administração e Negócios da Amazônia, v. 11, n. 3, p. 138-155, 2019. Disponível em: <<http://200.129.142.19/index.php/rara/article/view/4737>>. Acesso em 25 abr. 2020. p. 140.

no planeta Terra. Pelo contrário: com a descoberta de novas tecnologias, há uma multiplicação das frentes de atuação, ao passo que essas tornam-se cada vez mais poderosas.

Não por acaso, vivencia-se o paulatino rompimento das fronteiras planetárias¹²⁻¹³, tornando o “espaço operacional seguro”, característico do Holoceno, uma realidade cada vez mais distante^{14,15,16,17}. Eis o que só ocorrer com a pandemia de Covid-19¹⁸.

A pandemia de Covid-19, ao tempo que evidencia um tipo diferente de ameaça, uma virulenta contaminação a nível mundial, confirma a situação delineada do ser humano como agente prejudicial à natureza.

Destaque-se que, já em 2017, foi proposto o termo “pan-epidemias do Antropoceno” como referência às epidemias de causa antrópica, como a morte de milhões de nativos em decorrência da chegada dos europeus na América, levando espécies diferentes de animais, vegetais e doenças infecciosas, fenômeno denominado “Intercâmbio Colombiano”¹⁹.

De maneira similar, a morte de metade da população da Europa Ocidental em quatro anos em razão da Peste Negra, propagada com maior rapidez em decorrência das péssimas condições sanitárias do período²⁰, demonstra o potencial destrutivo da relação desequilibrada entre ser humano e meio ambiente.

12 São as fronteiras planetárias: 1) mudanças climáticas; 2) taxa de perda da biodiversidade (terrestre e marinha); 3) interferência nos ciclos de nitrogênio e fósforo; 4) destruição da camada de ozônio; 5) acidificação dos oceanos; 6) uso global de água doce; 7) mudança no uso do solo; 8) poluição química; e 9) carga atmosférica de aerossóis (ROCKSTRÖM, Johan; et al. A safe operating space for humanity. *Nature*, v. 461, n. 7263, p. 472-475, set. 2009. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/461472a.pdf>>. Acesso em 24 out. 2020. p. 472).

13 A eliminação de barreiras fronteiriças é também uma característica da tão falada sociedade mundial de risco, diagnosticada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, decorrente da mundialização e marcada pela produção de novos riscos existenciais, cujos efeitos (nocivos) não se limitam a um determinado espaço geográfico, e detêm alcance universal, por vezes, global (porquanto independentes de fronteiras territoriais), além de se propagarem no tempo e serem insuscetíveis de previsão pelo conhecimento científico disponível. (BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010).

14 ARAGÃO, Alexandra. O Estado de Direito Ecológico no Antropoceno e os limites do Planeta. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017, p. 24.

15 VEIGA, José Eli da. O Antropoceno e a Ciência do Sistema Terra. São Paulo: Editora 34, 2019. p. 73-75.

16 ROCKSTRÖM, Johan; et al. A safe operating space for humanity. *Nature*, v. 461, n. 7263, p. 472-475, set. 2009. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/461472a.pdf>>. Acesso em 24 out. 2020. p. 472.

17 STEFFEN, Will; et al. Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, v. 347, n. 6223, 2015b. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855/tab-pdf>>. Acesso em 24 out. 2020.

18 De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Covid-19 é uma doença infecciosa de origem zoonótica causada pelo vírus SARS-CoV-2, cuja infecção em seres humanos era desconhecida até dezembro de 2019, quando o vírus se difundiu na cidade de Wuhan, na China. Devido à acelerada expansão de casos por todo o mundo e dada a dimensão assumida pelo surto epidêmico, em 11 de março de 2020 a OMS elevou a Covid-19 à categoria de pandemia, o que significa que seus reflexos ultrapassaram as fronteiras locais dos Estados e atingiram o nível mundial de disseminação. Até a data de finalização deste artigo, em 15 de novembro de 2020, segundo dados da OMS (atualizados às 08:29 am WET), totalizam 53.507.282 casos confirmados e 1.305.164 mortes em 220 países, áreas ou territórios com casos confirmados. (WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*. Disponível em: <<http://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>> Acesso em 15 nov. 2020).

19 SILVA, Cleyton M. da; et al. A pandemia de COVID-19: vivendo no Antropoceno. *Revista Virtual de Química*, v. 12, n. 4, jul-ago 2020. Disponível em: <<http://static.sites.s bq.org.br/rvq.s bq.org.br/pdf/RVq070720-a8.pdf>>. Acesso em 26 out. 2020. p. 04.

20 ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O Princípio do Nível Elevado de Proteção e a renovação ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos. Coimbra: Editora Almedina, 2006. p. 72.

Com a urbanização e a globalização, a situação se agrava:

A pandemia evidencia como a urbanização e globalização têm mudado a forma como as pessoas vivem e como interagem com outras espécies. No século 21, os avanços nas comunicações e transporte, a alta densidade populacional, a disponibilidade de residências muito pequenas para muitas famílias, os transportes, centros comerciais e locais de trabalho com grandes aglomerações, os grandes eventos culturais, esportivos e políticos, as praias e outros espaços públicos cheios, a degradação ambiental e o contato com animais selvagens contribuem para a disseminação rápida de doenças. As consequências são ainda mais graves para os países com menos recursos, com grandes desigualdades sociais, falta de saneamento básico, com recursos insuficientes na área de saúde e educação, e pessoas vivendo em condições de extremo grau de pobreza, assim como em determinados países desenvolvidos em que os sistemas de saúde pública são frágeis ou inexistentes²¹.

Entretanto, nem as pandemias anteriores – Ebola, Zika, Chikungunya, dengue, febre amarela, malária –, nem as experiências de outros países frente à pandemia de Covid-19 parecem ter servido de exemplo a nações como o Brasil, que insiste em negar recomendações de cientistas e especialistas em saúde pública²², no que tange à adoção de medidas para conter as consequências negativas da disseminação do vírus, não apenas em termos de tutela da saúde pública, mas também no que diz respeito à salvaguarda do meio ambiente e da vida como um todo.

Diante desse cenário, questiona-se qual seria o papel do Direito em face dos efeitos nefastos do Antropoceno, em especial no que tange à pandemia de Covid-19, tema que será abordado nos tópicos seguintes.

2. O Estado de Direito Ecológico como resposta ao Antropoceno: a Constituição Federal de 1988 em perspectiva

A Constituição Federal de 1988 representou uma mudança de paradigma em muitos aspectos, notadamente quanto à defesa e promoção do meio ambiente. Antes relegado a posição periférica, esse ganhou capítulo próprio, Capítulo VI da Constituição Federal de 1988 (CRFB), além de uma série de dispositivos garantidores de proteção.

Assim, foram previstos instrumentos como a Ação Popular e a Ação Civil Pública para combater atos lesivos ao ambiente (arts. 5º, LXXIII, e 129, III, ambos da CRFB), bem como distribuídas competências entre União, Estados e Municípios, de modo a assegurar salvaguarda integral (arts. 23 e 24, ambos da CRFB).

Coerente com a relevância da natureza, o legislador constituinte fixou a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (art. 170, VI, da CRFB) e condição para o cumprimento da função social²³ da propriedade (art. 186, II, da CRFB).

Contudo, de maior notoriedade é o teor do art. 225, da CRFB, que prevê o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” como direito de todos, “bem

21 SILVA, Cleyton M. da; et al. Op. cit..

22 Idem.

23 Há quem defenda, em razão disso, a existência de um componente ecológico da função social enquanto integrante (e causa de existência) do próprio conteúdo do direito de propriedade. Nesse sentido, ver: DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 7, n. 27, p. 58-69, jul-set 2002. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 6. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010. SANTOS, Daniele Galvão de Sousa. Constituição, meio ambiente e colisão de direitos fundamentais: debates sobre um núcleo não ponderável. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, cuja responsabilidade pela preservação para as “presentes e futuras gerações” é não apenas do Poder Público, mas de toda a coletividade.

Ressalte-se que tal direito, à luz do art. 5º, §2º, da CRFB, recebeu “status” de direito fundamental de aplicabilidade imediata²⁴⁻²⁵.

Na sequência, assegura a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, proteção da fauna e flora, vedação de “práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”, dentre outros (art. 225, §1º, da CRFB).

Do exposto, nota-se que o Brasil acompanhou a tendência mundial de instituição de um Estado de Direito comprometido com a proteção da natureza como resposta à crise ecológica própria do Antropoceno.

Nesse sentido, já em 1989, Kloepfer levantara o modelo de Estado de Direito Ambiental, um “Estado que faz da incolumidade do seu meio ambiente sua tarefa, bem como o critério e a meta procedimental de suas decisões”²⁶.

Entretanto, transcorridos anos sem que houvesse uma melhora nos indicadores ambientais, mas um agravamento, Bugge²⁷ propõe uma nova mudança de paradigma: o Estado de Direito para Natureza; modelo também abordado por Morato Leite, Silveira e Bettega:

O Estado de Direito para a natureza, enquanto superação do Estado de Direito tradicional e revisão do Estado de Direito Ambiental ocorre no sentido de fortalecer seu caráter biocêntrico, incorporando novos entendimentos advindos dos desafios da era do Antropoceno. Desta forma, não há um questionamento do Estado de Direito, mas a sua racionalidade e estrutura para incluir a biologia da vida e diminuir os impactos da ação humana sobre os processos ecológicos²⁸.

Nesse modelo, com o qual a Constituição Federal de 1988 claramente se compatibiliza, o Estado rompe com um compromisso meramente antropocêntrico e adota uma perspectiva ecocêntrica, preocupando-se de maneira ética com todas as formas de vida, bióticas e abióticas, representando um verdadeiro Estado Ecológico de Direito.

Não obstante, registra-se que, como bem assinala Gomes Canotilho, “a força normativa da Constituição ambiental dependerá da concretização do programa jurídico-constitucional”, na medida em que “qualquer Constituição do ambiente só poderá lograr força normativa se os vários agentes – públicos e privados – que

24 BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 20-21.

25 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ecológico. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 112-113.

26 KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. Disponível em: <<http://files.camolino.net/200000077-93d7a94561/A%20Caminho%20do%20Estado%20Ambiental.pdf>>. Acesso em 11 nov. 2020. p. 05.

27 BUGGE, Hans Christian. Twelve fundamental challenges in environmental law: an introduction to the concept of rule of law for nature. In: VOIGT, Christina. Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law. Cambridge: Cambridge University, 2013. p. 3-26.

28 LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. O Estado de Direito para a Natureza: Fundamentos e Conceitos. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 83.

actuem sobre o ambiente o colocarem como fim e medida das suas decisões”²⁹.

Com efeito, é sabido que o Brasil ainda está distante do pleno cumprimento das diretrizes do Estado de Direito Ecológico, porquanto reconhece-se que “o Estado ambiental e ecológico só será Estado de direito se cumprir os deveres de juridicidade impostos à actuação dos poderes públicos”³⁰. Entretanto, repisa-se que, em discussão no âmbito do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE³¹ no Supremo Tribunal Federal, foi reconhecida a existência de dignidade para além da pessoa humana, enfatizando-se a necessidade de adoção de um novo paradigma jurídico ecocêntrico, fundamento para o julgamento pela inconstitucionalidade da lei cearense que regulamentava a vaquejada.

Isso posto, questiona-se qual seria o papel do Estado Brasileiro, enquanto um Estado de Direito Ecológico, para evitar os impactos ambientais negativos associados à pandemia de Covid-19, reflexão que será aprofundada no próximo tópico.

3. A proteção do ambiente e o Estado de Direito Ecológico em um contexto de crise pandêmica

Tendo em mente o patamar de proteção de ambiental alcançado, sobretudo, no âmbito de um ordenamento constitucional que coloca o meio ambiente como tarefa prioritária do Estado na sua agenda política e em seu processo de tomada de decisões, é de se pensar quais respostas se esperaria que fossem oferecidas em um contexto de crise que tem a ação antrópica como protagonista, como é o caso da desencadeada por conta da pandemia de Covid-19.

Não é demais lembrar que a Constituição Brasileira assegura um patamar mínimo ecológico³² para uma existência (e sobrevivência) em níveis dignos, aquém do qual o direito fundamental ao meio ambiente não se satisfaz plenamente.

Disso decorre a ideia de que, com objetivos ecológicos bem definidos, o texto constitucional assegura, por via de consequência, a proibição de “reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental”³³, ou, por outras palavras, é vedada a supressão de padrões ecológicos mínimos já alcançados. Isso significa dizer que vigora no âmbito do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro o princípio da proibição de retrocesso ambiental³⁴, que preconiza a proteção e garantia de uma dimensão ecológica “contra iniciativas retrocessivas que possam, em alguma medida,

29 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 25.

30 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 26.

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.983 Ceará. Procurador-Geral da República versus Governador do Estado do Ceará e Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425243>>. Acesso em 15 jun. 2020.

32 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Estado socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 11-38.

33 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 25.

34 PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 11-54. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em 20 maio 2019.

representar ameaça a padrões ecológicos elementares de existência”³⁵.

Se já há uma garantia efetivada e concretizada pelo Poder Público, não é razoável, nem tolerável, que ela seja aniquilada, sem medidas de compensação adequadas contra intervenções que venham a lesionar ainda mais o ambiente.

Quer isto dizer que a tutela conferida ao meio ambiente enquanto um direito fundamental de todos, e essencial à sadia qualidade de vida, implica na vedação de que sofra, em seu núcleo intangível, restrições de qualquer ordem dos poderes estatais, seja por via legislativa, medidas administrativas ou mesmo decisões judiciais.

Para além de uma proibição geral de não retorno, também decorre deste postulado uma ideia geral de progressividade³⁶, isto é, resai um compromisso de melhoria, no sentido de uma obrigação de que sejam aprimoradas as condições ambientais em prol da dignidade ecológica. Assim, as políticas ambientais “são obrigadas a melhorar o nível de protecção já assegurado pelos vários complexos normativo-ambientais”³⁷, notadamente diante dos compromissos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Se em tempos de normalidade esse é o cenário a ser visualizado, não seria diferente em um contexto de crise de pandemia, sobretudo, em face de uma pandemia sabidamente inter-relacionada com os impactos negativos da interferência antrópica na natureza.

Não obstante, o cenário visualizado no Brasil foi de uma postura política que viria a querer usar a pandemia como pretexto para a flexibilização de normas ambientais³⁸ e, em decorrência disso, retroceder patamares já alcançados e realizados. Tal situação não só vai de encontro à proibição de retrocesso ambiental, mas, sobretudo, atenta contra os mais mezinhos princípios do Estado de Direito Ecológico.

Viu-se no contexto pandêmico, por exemplo, a revogação de três resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), destinadas à protecção de áreas de preservação permanente e ao licenciamento de empreendimentos de irrigação potencialmente causadores de modificações ambientais. Com efeito, em 19 de outubro de 2020, o Conama editou a Resolução nº 500/2020³⁹, que declarou a revogação: i) da Resolução nº 284, de 30 agosto de 2001, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação; ii) da Resolução nº 302, de 20 de fevereiro de 2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno;

35 AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de protecção ambiental na Constituição Brasileira. In: AYALA, Patryck de Araújo (Coord.). Direito ambiental e sustentabilidade: desafios para a protecção jurídica da sociobiodiversidade. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 24-25.

36 PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso no cerno do direito humano ao meio ambiente. Revista Direito à Sustentabilidade, v. 1, n. 1, p. 20-33, 2014. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11045>>. Acesso em 20 maio 2019.

37 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 27.

38 Ministro do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>>. Acesso em 23 maio 2020.

39 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 500, de 19 de outubro de 2020. Declara a revogação das resoluções discriminadas neste ato. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=751>>. Acesso em 10 nov. 2020.

e iii) da Resolução nº 303, de 13 de maio de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

Sem embargo de eventuais considerações que possam ser tecidas à competência do órgão ambiental para disciplinar tais questões, não se pode olvidar que a revogação dessas resoluções viria a representar considerável retrocesso em matéria ambiental.

Todavia, em decisão proferida no bojo das Arguições de Preceito Fundamental nº 747⁴⁰, 748⁴¹ e 749⁴², o Supremo Tribunal Federal suspendeu os efeitos da Resolução Conama nº 500/2000 por compreender que os seus efeitos, enquanto revogadores das Resoluções Conama nº 284/2001, nº 302/2002 e nº 303/2002, vulnerariam preceitos básicos consagrados na Constituição Brasileira, além de atentar contra a proteção adequada e suficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, materializado na Constituição, e ir de encontro aos compromissos internacionais de ordem supralegal aos quais o Brasil está incumbido, e que delineiam o conteúdo de tais princípios.

Em suas razões de decidir, a Relatora, Ministra Rosa Weber, pontuou que a supressão de marcos regulatórios ambientais caracteriza-se verdadeiro retrocesso no que tange ao dever de proteção e defesa do meio ambiente, insculpido no artigo 225, caput, da Constituição Brasileira e, por via de consequência, vulnera, igualmente, o direito à vida (artigo 5º, caput, da CRFB) e o direito à saúde (artigo 6º da CRFB).

4. Considerações finais

Não se pode olvidar que, ainda que careça de efetividade prática na implementação de preceitos básicos, o arranjo do texto constitucional brasileiro possibilita a edificação, no âmbito do ordenamento jurídico-brasileiro, dos contornos de um Estado de Direito Ecológico, calcado em compromissos para com a proteção de processos ecológicos essenciais e das bases naturais da vida.

É por isso que se espera uma posição estatal mais ativa, a colocar a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto meta fundamental e prioritária das políticas públicas⁴³, tanto o mais em um contexto de crise pandêmica

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 747 Distrito Federal. Partido dos Trabalhadores versus Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6016616>>. Acesso em 13 nov. 2020.

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 748 Distrito Federal. Partido Socialista Brasileiro – PSB versus Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6018018>>. Acesso em 13 nov. 2020.

42 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 749 Distrito Federal. Rede Sustentabilidade versus Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6019001>>. Acesso em 13 nov. 2020.

43 Vale mencionar, a título de ilustração, que a Comissão Europeia apresentou uma proposta de plano de recuperação sustentável pós-Covid-19, que coloca a proteção do ambiente e a preocupação com as gerações futuras no centro do Green Deal europeu, com incentivos financeiros às medidas sustentáveis, que favoreçam, por exemplo, a transição verde e a neutralidade climática. (EUROPEAN COMMISSION. Europe's moment: Repair and prepare for the next generation. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940>. Acesso em 14 nov. 2020).

como a instalada por ocasião da difusão da Covid-19, sabidamente relacionada com a apropriação irracional e insustentável de recursos naturais.

Não se deve esquecer, como já mencionado em linhas anteriores, que a pandemia é um reflexo da crise ecológica instalada no Antropoceno. Colocar ainda mais pressão sobre o ambiente por meio de flexibilização, relaxamento ou revogação de normas ambientais que já asseguram um patamar ecológico mínimo para usufruto de uma vida digna, em termos de qualidade ambiental, são decisões incompatíveis com um modelo de Estado de Direito que se diz ecológico.

A pandemia de Covid-19 não pode e nem deve ser usada como um pretexto para eliminação de níveis de proteção ambiental, sobretudo porque o desenvolvimento econômico que se espera retomar depende de estar calcado nos ideais de sustentabilidade. Uma conjuntura dessa ordem caminha na direção de se transpor para a agenda política os ideais de proteção ambiental assegurados no texto constitucional brasileiro.

Referências bibliográficas

ARAGÃO, Alexandra. O Estado de Direito Ecológico no Antropoceno e os limites do Planeta. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017, p. 20-37.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O Princípio do Nível Elevado de Proteção e a renovação ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos. Coimbra: Editora Almedina, 2006.

AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição Brasileira. In: AYALA, Patryck de Araújo (Coord.). Direito ambiental e sustentabilidade: desafios para a proteção jurídica da sociobiodiversidade. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 15-38.

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

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 500, de 19 de outubro de 2020. Declara a revogação das resoluções discriminadas neste ato. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=751>>. Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.983 Ceará. Procurador-Geral da República versus Governador do Estado do Ceará e Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425243>>. Acesso em 15 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento

de Preceito Fundamental 747 Distrito Federal. Partido dos Trabalhadores versus Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6016616>>. Acesso em 13 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 748 Distrito Federal. Partido Socialista Brasileiro – PSB versus Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6018018>>. Acesso em 13 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 749 Distrito Federal. Rede Sustentabilidade versus Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6019001>>. Acesso em 13 nov. 2020.

BUGGE, Hans Christian. Twelve fundamental challenges in environmental law: an introduction to the concept of rule of law for nature. In: VOIGT, Christina. Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law. Cambridge: Cambridge University, 2013. p. 3-26.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no Direito Constitucional Português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 21-31.

CRUTZEN, Paul. Geology of mankind. Nature, v. 415, p. 23, jan. 2002. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/415023a.pdf>>. Acesso em 24 out. 2020.

CRUTZEN, Paul; STOERMER, Eugene. The “Anthropocene”. Global Change Newsletter, n. 41, IGBP Newsletter, p. 17-16, 2000. Disponível em: <<http://www.anthropoceneinstitute.com/wp-content/uploads/2016/11/NL41.pdf>>. Acesso em 24 out. 2020.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 7, n. 27, p. 58-69, jul-set 2002.

EUROPEAN COMMISSION. Europe’s moment: Repair and prepare for the next generation. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940>. Acesso em 14 nov. 2020

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal de Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. Disponível em: <<http://files.camolinaro.net/200000077-93d7a94561/A%20Caminho%20do%20Estado%20Ambiental.pdf>>. Acesso em 11 nov. 2020.

LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. O Estado de Direito para a Natureza: Fundamentos e Conceitos. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 57-87.

Ministro do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>>. Acesso em 23 maio 2020.

PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso no cerno do direito humano ao meio ambiente. *Revista Direito à Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 20-33, 2014. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11045>>. Acesso em 20 maio 2019.

PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 11-54. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em 20 maio 2019.

ROCKSTRÖM, Johan; et al. A safe operating space for humanity. *Nature*, v. 461, n. 7263, p. 472-475, set. 2009. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/461472a.pdf>>. Acesso em 24 out. 2020.

SANTOS, Daniele Galvão de Sousa. *Constituição, meio ambiente e colisão de direitos fundamentais: debates sobre um núcleo não ponderável*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico*. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 11-38.

SILVA, Ariana Kelly da; et al. Os Recursos Naturais na Era do Antropoceno à luz da Economia Ecológica. *Revista de Administração e Negócios da Amazônia*, v. 11, n. 3, p. 138-155, 2019. Disponível em: <<http://200.129.142.19/index.php/rara/article/view/4737>>. Acesso em 25 abr. 2020.

SILVA, Cleyton M. da; et al. A pandemia de COVID-19: vivendo no Antropoceno. *Revista Virtual de Química*, v. 12, n. 4, jul-ago 2020. Disponível em: <<http://static.sites.s bq.org.br/rvq.s bq.org.br/pdf/RVq070720-a8.pdf>>. Acesso em 26 out. 2020.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010.

STEFFEN, Will; CRUTZEN, Paul Jozef; MCNEILL, John. The Anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature? *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, v. 36, n. 8, p. 614-621, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/5610815_The_Anthropocene_Are_Humans_Now_Overwhelming_the_Great_Forces_of_Nature>. Acesso em 24 out. 2020.

STEFFEN, Will; et al. *Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure*. The IGBP Book Series. Berlin: Heidelberg; Nova York: Springer-Verlag, 2004. Disponível em: <<http://www.igbp.net/publications/igbpbookseries/igbpbookseries/globalchangeandtheearthsystem2004.5.1b8ae20512db692f2a680007462.html>>.

Acesso em 26 abr. 2020.

STEFFEN, Will; et al. Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, v. 347, n. 6223, 2015b. Disponível em: <<https://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855/tab-pdf>>. Acesso em 24 out. 2020.

STEFFEN, Will; et al. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, v. 369, n. 1938, p. 842-867, 2011. Disponível em: <<https://royalsocietypublishing.org/doi/pdf/10.1098/rsta.2010.0327>>. Acesso em 24 out. 2020.

STEFFEN, Will; et al. The trajectory of the Anthropocene: the great acceleration. *The Anthropocene Review*, v. 2, n. 1, p. 81-98, 2015a. Disponível em: <<https://openresearch-repository.anu.edu.au/handle/1885/66463>>. Acesso em 23 abr. 2020.

VEIGA, José Eli da. *O Antropoceno e a Ciência do Sistema Terra*. São Paulo: Editora 34, 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Coronavirus disease (COVID-19) pandemic. Disponível em: <<http://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>> Acesso em 15 nov. 2020.

Direito Social à Moradia: os desalojamentos forçados e a pandemia do covid-19

Social Right to Housing: forced evictions and the covid-19 pandemic

Guilherme Carvalho Passos¹

Lucas Gabriel Troyan Rodrigues²

Sumário: 1. O direito fundamental social à moradia e sua multifuncionalidade; 2. O direito à moradia e a proteção em face desalojamentos forçados; 3. Situação habitacional de Curitiba: remoções e desalojamentos forçados no contexto da pandemia do covid-19; 4. Dados sobre a situação habitacional de Curitiba: remoções e desalojamentos forçados no contexto da pandemia do covid-19; 5. Suspensão das ordens de reintegrações de posse pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; 6. Iniciativa legislativa no âmbito federal; 7. Conclusão; Bibliografia;

Resumo: A pandemia do COVID-19 afetou diversas esferas da sociedade e do ambiente, tendo, dentre as consequências, acentuado o problema de muitas famílias brasileiras que sofrem com a ausência de habitação adequada. Por meio da revisão bibliográfica, e partindo da premissa de que o ambiente é o meio em que se vive, o presente trabalho analisa a evolução da proteção normativa do direito à moradia, consagrado como um direito social, será realizada a fundamentação teórica pela qual os direitos sociais são também espécies de direitos fundamentais, possuindo multifuncionalidades. Na sequência, abordar-se-á o feixe do direito à moradia relacionado à proteção em face de desalojamento forçados, enfatizando-se os comentários nº 4 e 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais relativos ao artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Por conseguinte, serão apresentados dados sobre a situação habitacional da cidade de Curitiba no ano de 2019, 2016 e 2010, extraídos do Sistema de Informações sobre Necessidade Habitacionais de Paraná, para demonstrar a grande quantidade de ocupações irregulares existentes na cidade e, conseqüentemente, a relevância do tema remoções e despejos forçados e exposta a intensificação do problema com a pandemia do COVID-19, bem como a iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que determinou a suspensão das reintegrações de posse nesse momento, bem como a iniciativa legislativa federal, cuja qual em sua redação original tratava sobre a proibição de concessão de liminar de desocupação de imóveis urbanos nas ações de despejo em ações ajuizadas após 20 de março de 2020, mas o respectivo dispositivo foi vetado pelo Presidente da República. Com o presente trabalho, constata-se que durante a pandemia do COVID-19, em razão da necessidade de adoção de medidas preventivas de isolamento, há especial urgência para que o Estado cumpra as suas

1 Mestrando em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, e-mail: guipassos91@gmail.com.

2 Mestrando em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, e-mail: lucas.troyan@hotmail.com.

diversas obrigações referentes aos direitos à moradia, seja no tocante a sua função prestacional a fim de proporcionar imediata moradia aos que não possuem, ainda que forma provisória, por exemplo, com iniciativas de aluguel social ou disponibilização de quartos vagos em hotel. Além de sua dimensão de proteção e respeito para evitar a execução de desalojamentos forçados para não aumentar o número de pessoas sem moradia durante a crise pandêmica.

Palavras-chave: Direito Social; Direitos Fundamentais; Constituição Federal; Direito à Moradia; Desalojamento forçado.

Abstract: The COVID-19 pandemic affected several spheres of society and the environment, having, among the consequences, accentuated the problem of many Brazilian families who suffer from the lack of adequate housing. Through a bibliographic review, and based on the premise that the environment is the environment in which we live, the present work analyzes the evolution of the normative protection of the right to housing, enshrined as a social right, the theoretical foundation by which social rights are also species of fundamental rights, having multifunctionalities. In the sequence, the bundle of the right to housing related to protection in the face of forced eviction will be addressed, emphasizing comments 4 and 7 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights related to article 11 of the International Covenant on Rights Economic, Social and Cultural. Consequently, data on the housing situation of the city of Curitiba in 2019, 2016 and 2010 will be presented, extracted from the Information System on Housing Needs of Paraná, to demonstrate the large amount of irregular occupations existing in the city and, consequently, the relevance of the theme forced evictions and evictions and exposed the intensification of the problem with the COVID-19 pandemic, as well as the initiative of the Paraná State Court of Justice that determined the suspension of repossessions at that time, as well as the federal legislative initiative, which in its original wording dealt with the prohibition on granting an injunction to vacate urban properties in eviction actions in lawsuits filed after March 20, 2020, but the respective provision was vetoed by the President of the Republic. With the present work, it appears that during the COVID-19 pandemic, due to the need to adopt preventive isolation measures, there is special urgency for the State to fulfill its various obligations regarding the rights to housing, be it with regard to its service function in order to provide immediate housing to those who do not have it, even if provisionally, for example, with social rental initiatives or availability of vacant rooms in a hotel. In addition to its dimension of protection and respect to avoid the execution of forced evictions in order not to increase the number of homeless people during the pandemic crisis.

Keywords: Social Rights; Fundamental Rights; Federal Constitution; Right to Housing; Forced eviction.

1. O direito fundamental social à moradia e sua multifuncionalidade

O direito à moradia possui intrínseca relação com a dignidade da pessoa humana e outros direitos como a dignidade, a segurança, a personalidade, a cidadania, educação e a saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.³ A importância do direito à moradia e a sua constante violação, contudo, resultou na necessidade de sua proteção específica pelo texto constitucional, por emenda no artigo referente aos direitos sociais, cujos quais devem ser considerados como fundamentais.

Longe de se tratar de uma discussão inócua, o fato de um direito ser enquadrado como direito fundamental possui importantes consequências jurídicas decorrente das características do regime jurídico especialmente protetivo dos direitos fundamentais: a aplicabilidade imediata prevista no artigo 5º, §1º da Constituição Federal e a proteção contra emendas abolitivas, previsto no artigo 60, §4º, inciso IV, da Constituição Cidadã.

Em relação a aplicação imediata, Hachem aponta que embora a disposição topográfica do referido dispositivo no parágrafo primeiro do artigo 5º, enquanto os direitos sociais estão previstos no artigo 6º, observa-se que a expressão utilizada direitos e garantias fundamentais coincide com a expressão que nomeia o título II da Constituição, que abrange os artigos 5º ao 17. Em consequência, não se pode se realizar uma interpretação restritiva, tendo em vista o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais.⁴

No tocante a proteção dos direitos sociais frente emendas abolitivas, embora os críticos de tal proteção aleguem que o artigo 60, §1º, inciso IV, utilize a expressão direitos e garantias individuais, há diversos argumentos que demonstram que os direitos sociais devem ser considerados cláusulas pétreas, especialmente a) a existência de limites materiais implícitos à reforma da Constituição, conforme defende a doutrina majoritária, que seriam os princípios fundamentais da constituição – artigo 1º ao 4º, dentre eles a dignidade da pessoa humana, a qual é fundamento dos direitos sociais e estes representam a manifestação do seu conteúdo; b) interpretar de forma literal a expressão direitos e garantias individuais para fins de somente se referir aos previstos no artigo 5º, na realidade, não permitiria abarcar todos os direitos fundamentais previstos no artigo 5º, pois alguns se referem a direitos e deveres individuais e outros são coletivos, por exemplo, os mandados de segurança individual e coletivo, e, ainda, não seriam considerados cláusulas pétreas direitos como de nacionalidade e político; c) a Constituição Federal de 1988 inseriu os direitos sociais numa posição de centralidade e de sua essência, tendo em vista o disposto no seu preâmbulo, bem como os fundamentos da República contidos no seu Título I; d) todos os direitos fundamentais, inclusive os sociais, podem ser reconduzidos a

3 COELHO, Fabrícia Lelis Naime de Almeida Coelho. O incentivo à moradia ambientalmente correta: o uso da energia renovável. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Ctba., v.5, n.1, p.180-198, jan./jun. 2014, p. 182.

4 HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 148.

uma dimensão individual.⁵

O fato de um direito ser considerado *clausula pétrea* não impede que haja restrição do direito social, desde que tal restrição não atinja o núcleo essencial do direito ou que, apesar de não atingir seu núcleo, não se justifique por meio de ponderação entre o direito objeto da restrição e outro direito fundamental ou normas constitucional, ponderação que deve ser realizada se utilizando dos princípios da isonomia, segurança jurídica e proporcionalidade na sua tríplice dimensão (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).⁶

Deve-se ressaltar que as normas de direitos fundamentais, sejam os de liberdade ou os sociais, possuem dimensões subjetiva e objetivas. A dimensão subjetiva se refere a possibilidade do seu titular, indivíduo, grupo determinado ou coletividade indeterminável, exigir, pela via administrativa ou judicial, a efetivação dos seus interesses protegidos como direitos fundamentais. Na dimensão objetiva, por sua vez, destaca-se o conteúdo valorativo das normas definidoras dos direitos fundamentais que irradia a todo ordenamento jurídico, demandando que o Estado as aplique em todos os casos que envolvam bens jurídicos previstos como direitos fundamentais, inclusive aqueles que não envolvam uma relação direta entre Estado e cidadão. Assim, na dimensão objetiva os direitos fundamentais servem como diretrizes permanentes para a atuação Estatal, seja no âmbito legislativo, executivo ou judiciário.⁷

Segundo Daniel Hachem, a fusão entre as dimensões objetivas e subjetivas permite observar multifuncionalidade das normas asseguradoras de direitos fundamentais, tendo em vista que de uma única norma resultante de uma interpretação sistemática de diversos preceitos, compreende diversas funções relacionadas ao respeito (defesa), proteção e promoção de um mesmo bem jurídico.⁸

Em razão da multifuncionalidade dos direitos fundamentais, Robert Alexy aponta que os direitos fundamentais possuem um feixe de posições *jusfundamentais*, sendo que de cada direito fundamental é possível ser extraído diferentes deveres estatais.⁹ Tais deveres podem ser de defesa, a qual exige uma abstenção do estado, ou exigirem uma prestação estatal em sentido amplo, a qual pode ser tanto uma prestação fática prestacional, como a prestação para assegurar a efetivação de um direito fundamental por meio da criação de normas para proteção ou de normas que criem organização ou procedimentos a permitir o exercício de um direito fundamental.

A função de defesa, ou função de respeito, se refere a um direito de o particular em relação ao Estado omitir uma ação, ou seja, proíbe-se a interferência ilegal no âmbito do particular. Enquanto na função de prestação em sentido amplo, o Estado

5 HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 83.

6 BRANDÃO, Rodrigo. São os direitos sociais cláusulas pétreas? Em que medida? In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

7 HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil), v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013, p. 634-640.

8 HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil), v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013, p. 628

9 ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 442.

é incumbido de criar pressupostos fáticos e jurídicos a fim de permitir o exercício dos direitos.¹⁰

Referida função pode ser exercida por meio de prestações fáticas, a qual abrange as pretensões jurídicas do indivíduo em face do Estado a algo que poderia ser obtido de particulares, caso possuísse meios financeiros e houvesse oferta satisfatória no mercado.¹¹ As prestações fáticas para efetivar o direito à moradia podem ser realizados de diversas formas, como o fornecimento de moradia pelo Estado a quem não possui, seja por meio de construção de novas habitações ou a utilização de bens privados não utilizados pelos seus proprietários, o oferecimento de aluguel social, disponibilização de linhas facilitada de financiamento para aquisição de moradia, realização de mutirões, a facilitação da aquisição originária da propriedade quando a área for destinada à moradia e o direito real de uso para fins de moradia.

Sobre o dever prestacional, merece destaque a decisão da Corte Suprema de Justiça da Nação argentina ordenou, ainda que não de forma definitiva, em face da Cidade Autônoma de Buenos Aires que fosse garantido o direito à moradia a uma mulher, que junto com seu filho menor de idade com deficiência, se encontrava situação de rua e tivera negado o pedido de inclusão nos programas governamentais em matérias de moradia. Na oportunidade, a Corte Argentina determinou que a Cidade Autônoma de Buenos Aires assegurasse uma moradia em condições adequadas à patologia da criança, sustentando que “existe uma garantia mínima de direito fundamental que constitui uma fronteira à discricionariedade dos poderes públicos” e que “a disponibilidade de recursos, embora condicione a obrigação de adotar medidas, não modifica o caráter imediato da obrigação.”¹²

No que se refere às prestações normativas, elas podem ser com a finalidade de proteção ou de organização/procedimento. As prestações normativas com finalidade de proteção decorrem da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, segundo a qual cabe ao Estado proteger os direitos fundamentais do titular em face de ações de terceiro. Em relação ao direito à moradia, pode-se citar como importantes prestações normativas a lei de inquilinato, criada para assegurar não apenas os direitos do locador, mas também da locatária, evitando-se abusos do primeiro, como por exemplo, a imposição de prazo mínimo para desocupação.¹³

No tocante as funções de prestações normativas de procedimento e de organização, consistem na obrigação do Estado de produzir normas para criar órgãos e procedimentos que permitam o exercício dos direitos fundamentais,¹⁴ por

10 BERNAL PULIDO, Carlos. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. 3. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 87

11 HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 131.

12 CORVALÁN, Juan Gustavo; BELLOCHIO, Lucía. O estado atual da jurisprudência argentina sobre o direito à moradia. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 71-83, jul./set. 2014, p. 74.

13 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, n. 20, dez/fev 2009/2010, p. 37.

14 HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p.132.

exemplo, a criação de procedimento para aquisição originária da propriedade por meio da usucapião, bem como da organização do poder judiciário, o qual por meio de sentença reconhece a aquisição da propriedade do imóvel quando presentes os requisitos legais.

Em consequência, verifica-se que os direitos sociais se referem de espécie de direitos fundamentais, sendo que em sentido amplo abrange um feixe de posições jurídicas fundamentais, ou seja, um conjunto de posições jurídicas nas quais o ordenamento jurídico investe o titular do direito fundamental, como o direito à moradia. O direito fundamental em sentido estrito, por sua vez, consiste em cada uma dessas posições jurídicas dentro desse feixe, no caso do direito à moradia, por exemplo, pode-se dizer que a segurança legal da posse, se trata de um direito em sentido estrito com a função de proteção por meio de prestação normativa decorrente do direito fundamental à moradia em seu sentido amplo.

2. O direito à moradia e a proteção em face desalojamentos forçados

Inicialmente, observa-se que o Direito à moradia não se confunde com direito à propriedade, sendo que o segundo possui um caráter primordialmente patrimonial, enquanto o primeiro pertence ao grupo dos direitos de subsistência, “como expressão mínima do próprio direito à vida.”¹⁵

Dentre as formas de se assegurar o direito à moradia, tem-se a necessidade do Estado de proteger a posse utilizada para moradia, assegurando ao seu titular determinados direitos. Desta forma, ganha destaque a necessidade de proteção Estatal em face de remoções e de desalojamentos forçados, os quais podem ser realizados por diversos motivos, como conflitos armados, construção de represas ou programas de revitalização das cidades. Percebe-se, portanto, que além do dever de proteção contra terceiros, há um dever do Estado de abstenção, tendo em vista que é ele quem muitas vezes realiza os desalojamentos forçados.

No ano de 1991, o Comitê sobre Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas apresentou o Comentário nº 4, o qual além de tratar sobre as condições para uma moradia digna, afirmou entender que as expulsões forçadas são, a princípio, incompatíveis com o disposto no PIDESC e apenas se justificam em situações excepcionais, desde que observados os princípios de direito internacional aplicáveis.”¹⁶

No comentário nº 7, de 1997, o referido comitê enfatizou sobre a proibição dos desalojamentos forçados, definido como “remoção permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem acesso a meios legais ou outros meios de proteção”. Ressaltou-se, contudo, que tal proibição não se refere a despejos realizados por meio de força, mas segundo as leis, observando as Convenção Internacionais de Direitos Humanos,

15 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, n. 20, dez/fev 2009/2010, p. 15.

16 NOVAIS, Jorge Reis. Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 30.

assegurando os recursos legais disponíveis aos afetados e estarem de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

O referido comentário destaca que os Estados Partes devem assegurar que um desalojamento, especialmente quando envolve grande número de pessoas, não será realizado sem primeiramente serem exploradas todas as alternativas viáveis, conjuntamente com todas as pessoas afetadas, para evitar ou reduzir, o uso da força.

Para esclarecer como é possível assegurar que um alojamento não viole a dignidade da pessoa humana, o Comitê elencou algumas proteções que devem ser observadas: a) deve existir uma verdadeira escuta as partes afetadas; b) antes do ato de despejo deve ocorrer um aviso prévio adequado aos afetados; c) os desalojados devem ser informados, em um prazo razoável, a respeito do desalojamento proposto, bem como a qual fim se destinará o uso da terra ou da casa; d) quando o desalojamento for de um grupo de pessoas, há necessidade de ser acompanhado por funcionários públicos; e) as pessoas que executam o desalojamento devem se identificar; f) o desalojamento não deve ocorrer dias de mau tempo ou à noite, exceto se houver anuência das pessoas desalojadas; g) há que existir previsão de recursos legais aos desalojados; h) sempre que seja possível, deve ser oferecida assistência jurídica para os que precisem pedir indenizações pelo desalojamentos perante os tribunais; i) não devem resultar que os indivíduos fiquem sem moradia ou vulneráveis a outras violações de direitos humanos, sendo que na hipótese das pessoas não possuírem as mínimas condições de custar a próprias necessidades básicas, o Estado-Parte deve empreender todas medidas necessárias e usando o máximo de recursos disponíveis, para “assegurar um domicílio alternativo, um assentamento ou acesso a terras produtivas.”¹⁷

João Maurício Martins de Abreu, contudo, aponta que há diversas ações civis públicas no Brasil ajuizadas em face de moradias constituídas em assentamentos informais em que os moradores diretamente sequer foram citados a participar do processo judicial e nem outro representante de seus interesses compõem a relação processual, mas somente o Ministério Público autor da demanda e o município onde se localiza o assentamento informal cujo despejo forçado é requerido.¹⁸

Tal fato, decorre da possibilidade de em ação civil pública em defesa de interesses difusos e coletivos o Ministério Público poder escolher contra qual causador do dano irá ajuizar o pedido, sendo que são considerados causadores do dano tanto os moradores dos assentamentos informais como o município que se omitiu e permitiu a constituição do assentamento.

3. Situação habitacional de Curitiba: remoções e desalojamentos forçados no contexto da pandemia do covid-19

No início de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou que o mundo vivia uma nova pandemia em razão da disseminação mundial da doença

17 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. Comentário. Comentário Geral nº 7, p. 119

18 ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. Revista Direito FGV, v. 7, n. 2, p. 391-415, jul. 2011.

COVID-19, a qual resultou no contágio de milhões de pessoas e até 29 de julho, mais de meio de milhão de mortos.

Diante da ausência remédio e vacina para combate do referido vírus e a sua altíssima taxa de contágio, o método de prevenção mais recomendado pelas autoridades sanitárias e cientistas da saúde é o distanciamento social, sendo recomendado à população que permanecesse em suas casas e determinado a não abertura de serviços e empresas não considerados essenciais.

Nesse contexto, os problemas da ausência de moradias e dos assentamentos informais tornaram-se ainda maiores.

As pessoas em situação de rua, por não possuírem uma moradia, não conseguem se recolher a fim de seguir a medida preventiva mais importante para evitar a doença. Por tal razão, várias cidades no mundo se movimentaram no sentido fornecerem novas vagas em abrigos ou firmaram parcerias com hotéis para fornecimento de quartos.

Em relação aos moradores de assentamentos informais, verifica-se que igualmente estão em especial situação de risco, tendo em vista que é comum suas casas possuírem poucos, ou até mesmo um único, cômodo, bem como em razão de os locais geralmente carecerem de serviços básicos como água e saneamento, dificultando-se o isolamento social e a adoção de outras medidas preventivas, como a higienização das mãos.

Por outro lado, no presente momento verifica-se a mobilização de diversos Estados, iniciativa privada e sociedade civil atuando em favor dos assentamentos informais, de tal forma que a relatora especial da Organização das Nações Unidas sobre direito à moradia adequada afirmou que a pandemia mostrou que o problema habitacional pode ser resolvido: “De repente, os governos conseguem encontrar lugares e espaços para pessoas que vivem em situação de rua, somos capazes de fornecer água e saneamento, obtemos abatimentos de taxas e podemos reduzir os pagamentos de hipotecas. De repente, não estamos fazendo despejos.”¹⁹

4. Dados sobre a situação habitacional de Curitiba no ano de 2019

No estado do Paraná é possível por meio do Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná acessar a um levantamento de dados realizados por técnicos indicados pelas Prefeituras ou da Coahpar em relação a situação habitacional do estado.

Para fins do referido levantamento, os assentamentos precários são divididos em: favelas (ocupações irregulares); loteamentos irregulares e/ou clandestino; cortiços; e conjuntos habitacionais degradados²⁰. Caracteriza-se como área de favela quando há no mínimo 10 domicílios, ocupando terreno de propriedade alheia, público ou particular, dispostas de forma desordenada e densa. Situam-se em favelas, em

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ONU-HABITAT Lembra da importância dos governos locais e regionais no enfrentamento à COVID-19, publicado em 02 de abril de 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-habitat-lembra-importancia-dos-governos-locais-e-regionais-no-enfrentamento-a-covid-19/>>. Acesso em 14 jul. 2020.

²⁰ COAHPAR, PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Conceito e orientações. Disponível em: <<http://www.cohapar.pr.gov.br/PEHIS-PR-Conceitos-e-Orientacoes>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

maioria, domicílios precários e carentes de serviços públicos essenciais.

A área de Loteamento Clandestino e/ou irregular devem possuir igualmente no mínimo 10 domicílios e são áreas que foram subdivididas e vendidas, estão ocupadas de forma desordenada ou não, por população de baixa renda e podem apresentar características físicas de regularização, contudo, não possuem aprovação do poder público e é comum que se assemelhem às ocupações irregulares como favela.

Os cortiços são imóveis que são destinados a uma família, atividade comercial ou industrial, mas que em razão da degradação do bairro foram subdivididos internamente e ocupados por cômodos de aluguel. Por fim, o conjunto habitacional degradado é aquele com ausência da infraestrutura básica ou com risco construtivo que não consistem em problemas pela falta de manutenção.

Segundo os dados disponíveis no Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná, no ano de 2009 foram construídas 8.110 unidades habitacionais pelo Município de Curitiba, no ano de 2016 foram 1041 unidades, no ano de 2017 foram 645 unidades, no ano de 2018 foram 757 e em 2019 somente foram construídas 233.

Em relação a regularização fundiária, no ano de 2016 ocorreram 1648 regularizações, em 2017 ocorreram 2051, em 2018 foram 2337 e em 2019 somente 755.

No ano de 2019 havia 38.377 pessoas cadastradas na Prefeitura de Curitiba como interessada em programa habitacional e foram constatadas 359 favelas em Curitiba e um total de 42.990 domicílios em favelas, valores superiores a 2016, quando apresentava 316 favelas e 42.146 domicílios, mas inferiores, ao menos no número de domicílios em favelas no ano de 2010, quando existiam 54.764 em 304 favelas.

Em relação a loteamentos irregulares/clandestinos, no ano de 2019 havia 94 loteamentos, sendo um total de 7.509 edificações, sendo que no ano de 2010, eram 86 loteamentos e um total de 6.411 edificações.

Em relação a base de dados, deve-se ressaltar que na pesquisa são verificados o percentual de habitações em bom estado, estado precário e em estado inabitável em cada uma das áreas verificadas, contudo, não é disponível o percentual por município decorrente da soma de todas as áreas analisadas.

Analisando-se os dados verifica-se a diminuição de números de construções de casas nos últimos dez anos, bem como o aumento de número de favelas podem possuir relação com a crise econômica existente econômica existente no Brasil nos últimos anos e políticas de austeridade, contudo, deve ser ressaltado que são justamente nos momentos de crise econômica que os direitos sociais relacionados ao mínimo existencial são mais necessários, tendo em vista o empobrecimento da população.

Não há dúvida que o problema do acesso à moradia adequada possui grande complexidade, motivo pelo qual há necessidade de busca de soluções pela Administração Pública, independentemente da ideologia do governante ou de sua vontade,²¹ e de forma respaldada por um devido planejamento para identificar, definir

21 ANTIK, Analía. Operatividad de los derechos sociales en materia de vivienda. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 133-149, jan./mar. 2015, p. 134.

e aplicar os recursos ondem existam maior demanda,²² sob pena de não possuir os efeitos desejados.

Ademais, constata-se que o grande número de domicílios constantes em assentamentos informais e loteamentos irregulares, expõe que há grande quantidade de pessoas que convivem com a ameaça constante de serem desalojados.

5. Suspensão das ordens de reintegrações de posse pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

Diante da pandemia do COVID-19, a fim de proteger as pessoas carentes que residem em comunidades e ocupações em razão da necessidade sanitária de isolamento social, a Defensoria Pública do Estado do Paraná formulou pedido ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para suspensão no estado de qualquer ordem remocionista como as oriundas de mandados de reintegração de posse.²³

No dia 20 de março de 2020, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná publicou o Decreto Judiciário nº 172/2020,²⁴ dispondo sobre a prevenção à pandemia da COVID-19 no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Paraná, sendo que uma das medidas foi a suspensão entre o período de 19 de março à 30 de abril acerca do cumprimento de ordens de reintegração de posse por invasões coletivas ocorridas anteriormente à expedição do Decreto.

Com a manutenção da situação pandêmica no Estado, no dia 28 de abril de 2020, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná publicou o Decreto Judiciário nº 227/2020, determinando por meio do ser artigo 11, inciso III, a manutenção do cumprimento de ordens de reintegração de posse por invasões coletivas ocorridas anteriormente à expedição do Decreto.

Por meio do Decreto Judiciário nº 244/2020, de 13 de maio de 2020, o artigo 11, inciso III do Decreto supracitado foi modificado, passando a ter a seguinte redação: “cumprimento dos mandados de reintegração de posse por invasões coletivas urbanas ou rurais ocorridas anteriormente à expedição deste Decreto”, e acrescentado o parágrafo único ao referido artigo dispondo que a suspensão do prazo do inciso III permanece enquanto perdurar a pandemia, tendo em vista que o cumprimento das ordens de reintegração de posse exige mobilização de muitos profissionais, há risco de se criar aglomeração em espaços públicos e resulta em “inúmeras pessoas desassistidas e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os

22 CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017, p. 455.

23 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ, TJPR suspende cumprimento de reintegração de posse em todo o Estado após pedido da Defensoria Pública-Geral, do NUFURB e da SUDIS. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/2020/05/1907/TJPR-suspende-cumprimento-de-reintegracao-de-posse-em-todo-o-Estado-apos-pedido-conjunto-da-Defensoria-Publica-Geral-do-NUFURB-e-da-SUDIS.html>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

24 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, Decreto Judiciário nº 172/2020. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/32915431/DEC_JUD_172_2020_DM.pdf/pdf/19557fc2-d2c4-2fcf-116d-1d69d58bf48f>. Acesso em: 25 jul. 2020.

riscos de contágio pelo coronavírus.”²⁵

6. Iniciativa legislativa no âmbito federal

No dia 20 de março de 2020, o Congresso Nacional, após solicitação encaminhada pelo Presidente da República, cuja qual reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, para fins do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.²⁶

Em razão da pandemia do COVID-19 o Congresso Nacional se mobilizou para realizar alterações legislativas a fim de amenizar os efeitos provocados à população. Dentre essas alterações, encontra-se a Lei nº 14.010/20, a qual dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado no período da pandemia resultante do coronavírus.

Na redação original do Projeto de Lei nº 1.179, do Senador Antônio Anastasia, previa a possibilidade dos locatários residenciais que sofrerem alteração econômico-financeira, em razão de demissão, redução de carga horária ou diminuição de remuneração, suspendessem, total ou parcialmente, o pagamento dos aluguéis vencíveis a partir de 20 de março de 2020 até 30 de outubro de 2020. Durante a tramitação no Congresso Nacional, entretanto, por meio de emendas ao projeto original, foi retirado o dispositivo que permitia a suspensão e redução dos aluguéis de imóveis residenciais.

Ademais, no texto encaminhado pelo Congresso Nacional, o Projeto de Lei previa no artigo 9º que até o dia 30 de outubro de 2020, a vedação de concessão de liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, nas hipóteses do artigo 59, §1º, incisos I, II, V, VII, e IX, da Lei nº 8.245/1991.²⁷

25 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, Decreto Judiciário nº 227/2020. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/35296983/Decreto+244+2020+-+13+05+2020/b397853e-2b6f-f857-85e4-6d20b442f3fc>> Acesso em: 25 jul. 2020.

26 “Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70; II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º” Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 15 jul. 2020.

27 Art. 59, §1º, I - o descumprimento do mútuo acordo (art. 9º, inciso I), celebrado por escrito e assinado pelas partes e por duas testemunhas, no qual tenha sido ajustado o prazo mínimo de seis meses para desocupação, contado da assinatura do instrumento; II - o disposto no inciso II do art. 47, havendo prova escrita da rescisão do contrato de trabalho ou sendo ela demonstrada em audiência prévia; [...] V - a permanência do sublocatário no imóvel, extinta a locação, celebrada com o locatário. [...] VII – o término do prazo notificatório previsto no parágrafo único do art. 40, sem apresentação de nova garantia apta a manter a segurança inaugural do contrato; [...] IX – a falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação no vencimento, estando o contrato desprovido de qualquer das garantias previstas no art. 37, por não ter sido contratada ou em caso de extinção ou pedido de exoneração dela, independentemente de motivo” Observa-se que nas outras hipóteses do parágrafo primeiro do artigo 59 ainda seria possível a concessão de liminar para desocupação do imóvel: [...] III - o término do prazo da locação para temporada, tendo sido proposta a ação de despejo em até trinta dias após o vencimento do contrato; IV - a morte do locatário sem deixar sucessor legítimo na locação, de acordo com o referido no inciso I do art. 11, permanecendo no imóvel pessoas não autorizadas por lei; [...] VI – o disposto no inciso IV do art. 9º, havendo a necessidade de se produzir reparações urgentes no imóvel, determinadas pelo poder público, que não possam ser normalmente executadas com a permanência do locatário, ou, podendo, ele se recuse a consenti-las; [...] VIII – o término do prazo da locação não residencial, tendo sido proposta a ação em até 30 (trinta) dias do termo ou do cumprimento de notificação comunicando o intento de retomada; IX – a falta de pagamento de aluguel e acessórios da locação no vencimento, estando o contrato desprovido de qualquer das garantias previstas no art. 37, por não ter sido contratada ou em caso de extinção ou pedido de exoneração dela, independentemente de motivo.

O Presidente da República, contudo, vetou o referido dispositivo conforme o Veto nº 20/2020, sob o fundamento de que a propositura legislativa contraria o interesse público em razão de suspender a utilização de um dos meios de coerção ao pagamento das obrigações referentes ao contrato de locação por um prazo significativamente longo, protegendo-se de forma excessiva ao devedor em face do credor e incentivando-se ao inadimplemento, não se preocupando com os locadores que necessitam dos valores dos alugueis como forma de complementação ou única renda para seu sustento.²⁸

O referido veto foi objeto de crítica pelo grupo interinstitucional de pesquisa Fundamentos do Direito Civil Contemporâneo, composto por Professores das Universidades Federais de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí e Mato Grosso, que por meio de nota técnica enviada às lideranças do Senado Federal expôs que o veto não se justifica, argumentado sobre a necessidade de cooperação para que as medidas de isolamento social para combate a pandemia sejam efetivas, a existência de outros meios de execução dos contratos de locação, como a penhora, protesto judicial e outras medidas executivas atípicas e que considerar a medida um incentivo a inadimplência dos locatários é uma presunção de má-fé sem qualquer fundamento, constituindo, em realidade, um preconceito. Por tais motivos, o grupo pesquisa defende a derrubada do veto.²⁹

Corroborando as críticas supracitadas ao veto presidencial, observa-se que o referido dispositivo não impede a realização de despejo ao final do processo, mas somente aquele realizado em sede de liminar e para hipóteses restritas, as quais estão relacionadas, ainda que indiretamente, com os impactos da pandemia do COVID-19.

Diante da incongruência e ausência de fundamentação no veto presidencial, com potencial de violar substancialmente o direito à moradia de uma parcela da sociedade brasileira afetada pelos impactos pandêmicos, o Congresso Nacional rejeitou o veto presidencial com mais de noventa por cento de votos favoráveis a preservar a vigência do dispositivo, dada sua relevância no momento atual.³⁰

7. Considerações Finais

O constituinte realizou a opção por um Estado Social, o consagrando na Constituição Federal,³¹ incumbindo desta forma ao Estado um dever de realizar

28 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. MENSAGEM Nº 331, DE 10 DE JUNHO DE 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-331.htm> Acesso em: 20 jul. 2020.

29 NOTA TÉCNICA – Vetos a Lei n. 14.010/2020, que dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus. Grupo interinstitucional de pesquisa “Fundamentos do Direito Civil Contemporâneo”, integrado por Professores da Universidade de Pernambuco, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Piauí e da Universidade Federal do Mato Grosso. In: O equívoco dos vetos presidenciais à Lei 14.010/2020. Revista Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-22/direito-civil-atual-equivoco-vetos-presidenciais-lei-140102020>>. Acesso em 10 jul. 2020.

30 BRASIL. Veto nº 20/2020. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/13325>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

31 GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017, p. 118.

políticas públicas de direitos sociais para os proteger e os promover.³² Dentre os direitos sociais, está o direito à moradia, o qual é igualmente protegido em diversos documentos internacionais.

A proteção do direito à moradia, assim como a de outros direitos fundamentais, faz decorrer ao Estado diferentes tipos de obrigações, como de abstenção ou de prestação em sentido amplo, a qual pode constituir em prestações normativas para proteção ou de organização e de procedimento e de prestações fáticas, também chamadas de prestações em sentido estrito.

Durante a pandemia do COVID-19, em razão da necessidade de adoção de medidas preventivas de isolamento, há especial urgência para que o Estado cumpra as suas diversas obrigações decorrentes do direito à moradia, seja no tocante a sua função prestacional a fim de proporcionar imediata moradia aos que não possuem, ainda que forma provisória, por exemplo com aluguel social ou disponibilização de quartos vagos em hotel, como na sua função de proteção e de respeito para evitar a execução de desalojamentos forçados para não aumentar o número de pessoas sem moradia durante a crise pandêmica.

Bibliografia

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. *Revista Direito FGV*, v. 7, n. 2, p. 391-415, jul. 2011.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. O direito social à moradia versus políticas públicas voltadas à habitação: possibilidade de o poder judiciário aplicar a judicialização da política como forma de concretizar os direitos fundamentais. *Revista Direito Mackenzie*, v. 9, n. 2, p. 28/44, 2015.

ANTIK, Analía. Operatividad de los derechos sociales en materia de vivienda. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 133-149, jan./mar. 2015.

BERNAL PULIDO, Carlos. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. 3. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

BRANDÃO, Rodrigo. São os direitos sociais cláusulas pétreas? Em que medida? In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v.8, n.2, p.443-461, mai/ago, 2017.

COELHO, Fabrícia Lelis Naime de Almeida Coelho. O incentivo à moradia ambientalmente correta: o uso da energia renovável. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 180-198, jan/jun. 2014.

³² CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019.

CORVALÁN, Juan Gustavo; BELLOCHIO, Lucía. O estado atual da jurisprudência argentina sobre o direito à moradia. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 71-83, jul./set. 2014.

COSTA, Beatriz Souza; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. Revista Direito Ambiental e sociedade, Caxias do Sul, v. 6, n. 2, p.106-136, 2016.

FREITAS JÚNIOR Horival Marques. Apontamentos sobre a tutela jurisdicional do direito à moradia no Brasil. Revista Jurídica. ESMP-SP, v. 13, jan/jun, 41-63, 2018.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017, p. 118.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil), v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito à moradia e o direito à vida na cidade. In: Direitos Sociais: teoria e prática. São Paulo: Método, pp. 57-89. 2006

NASSAR, Paulo André Silva. Judicialização do direito à moradia e transformação social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2011. Dissertação (mestrado) -Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

NOVAIS, Jorge Reis. Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, May 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, n. 20, dez./fev., 2009/2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, n. 20, dez/fev 2009/2010.

La Covid-19 y el cambio climático catalizarán importantes transformaciones: ¿Oportunidad para el disfrute y la protección de los derechos humanos?

Covid-19 and climate change will catalyze major transformations: opportunity for the enjoyment and protection of human rights?

Henry Jiménez Guanipa*

María Barraco**

Sumario: Introducción. 1. COVID-19 y el cambio climático. 1.1. Cómo se relacionan. 1.2. El círculo perverso. 2. Desregulaciones ambientales y más extractivismo. 3. Las medidas contra la COVID-19 y el cambio climático impulsarán una sociedad más sostenible. 3.1. Predicción de la pandemia y sus consecuencias. 3.2. Las Innovaciones tecnológicas: reacciones acertadas. 4. La situación en Argentina. 5. Reflexiones finales.

Resumen: El presente artículo examina la relación entre la COVID-19 y el cambio climático, convertidas en las dos principales amenazas que se ciernen contra la estabilidad del sistema climático y la vida en el planeta. El análisis aborda los efectos que ambas tienen sobre el disfrute de los derechos humanos. Asimismo, se analiza cómo la COVID-19 y el cambio climático podrían tener un efecto positivo en la transición hacia una sociedad más sostenible y respetuosa con los derechos humanos, teniendo como herramientas claves las fuentes de energías renovables y las nuevas tecnologías que encarnan la Industria 4.0. Finalmente, se analizará la situación de Argentina, y los impactos positivos que tanto la pandemia como el cambio climático podrían impulsar.

Palabras clave: medio ambiente, cambio climático, Covid-10, derechos humanos, regulaciones ambientales, energía renovable, sociedades sostenibles.

Abstract: The present article examines the relationship between the Covid-19 and climate change, which turned into the two main threats against the stability of the climatic system and the life in the planet. The analysis addresses the effects both of them have on the enjoyment of human rights. Furthermore, it is evaluated how the Covid-19 and climate change could have a positive effect in the transition towards societies that are more sustainable and more respectful of human rights, having the sources of renewable energy and the new technologies that embody the Industry 4.0 as key tools. Finally, it analyses the Argentinean situation and the positive impacts that the pandemic and climate change could foster.

Key words: environment, climate change, Covid-19, human rights, environmental regulations, renewable energy, sustainable societies.

Introducción

La COVID-19, detectada por primera vez en China en diciembre de 2019 y

convertida en pandemia un par de meses después, ya es junto al cambio climático una de las peores amenazas que enfrenta la humanidad en la historia moderna. A medida que se extienden sus efectos, más nos acercamos a la necesidad de un cambio trascendental como sociedad. La economía local, nacional, regional y global sufre su peor shock desde la Gran Depresión.¹ Millones de personas se sumarán a los cinturones de miseria y pobreza que la comunidad internacional se había planteado reducir a través de la Agenda 2030. La CEPAL estima que, en el año 2020, la pobreza en América Latina aumentará en al menos 4.4 %, lo que equivale a 28,7 millones de personas.²

Al filo de este escenario contamos con la resiliencia como el arma más potente que lo seres humanos y la propia naturaleza disponen para reinventarse. ¿Estamos en una encrucijada o en el final del camino? Sin duda la primera, solo que el giro nos llevará por una travesía que nos exigirá cambios tan profundos, que jamás pudimos imaginar al inicio de este nuevo siglo. Transformaciones, innovaciones, transiciones, crisis, revoluciones, continuarán siendo los procesos más recurrentes de la navegación humana.

Las dos amenazas, la COVID-19 y el cambio climático, serán abordadas en este trabajo como agentes catalizadores de cambios sociales, económicos, culturales, tecnológicos y ambientales, entre otros, para auscultar el potencial de aceleramiento que tendrían de esos procesos como instrumentos de progreso de la humanidad, y en particular para el combate a la pobreza y la garantía del disfrute de los derechos humanos. Para ello, hemos dividido el capítulo en 4 partes. En la primera, se analizará cómo se relacionan e interactúan la COVID-19 y el cambio climático. En la segunda parte haremos referencia a las más recientes medidas de flexibilización sobre normas ambientales en algunos países y cómo éstas pueden agravar la crisis sanitaria y climática. En la tercera parte destacaremos cómo la COVID-19 y el cambio climático tienen el potencial de impulsar innovaciones fundamentales apoyados en las innovaciones tecnológicas y que servirían de catalizadores para alcanzar una sociedad sostenible que garantice más derechos para más personas. Finalmente, haremos una reflexión sobre cómo estas temáticas impactarán en la situación de Argentina.

1 * Máster en Derecho (LL.M) por la Universidad de Heidelberg y doctor en Derecho por la Universidad Ruhr-Bochum de Alemania. Profesor e investigador invitado en instituciones y universidades latinoamericanas y europeas. Investigador visitante del IBE (Uni-Bochum) y del MPIL-Heidelberg. Profesor y coordinador de diversos programas de posgrado y seminarios internacionales sobre: cambio climático, energía y derechos humanos. Consultor Sénior en proyectos sobre eficiencia energética. Cofundador del Coloquio Iberoamericano del MIPIL y cofundador y coordinador de la Red Internacional sobre Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos RICEDH. Miembro de la Firma de Abogados WIRTH Rechtsanwälte, Mannheim, Alemania. <https://www.hjimenez.net/>

** Abogada recibida de la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde es Ayudante de Segunda en la Materia "Derecho Internacional de los Derechos Humanos" de la Cátedra de la Dra. Mónica Pinto y miembro de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos a cargo del Dr. Martín Sigal. Es abogada de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) del Ministerio Público Fiscal de la Nación de Argentina. Fue Visiting Researcher del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional en Heidelberg.

Kristalina Georgieva, "Afrontar la crisis: prioridades para la economía mundial", Imf, Washington D.C., 9 de abril de 2020.

2 CEPAL, Informe Especial COVID-19 No. 3: El desafío social en tiempos de COVID, ECLAC, 2020, pág. 2.

1. COVID-19 y el cambio climático

1.1. Cómo se relacionan

La aparición de enfermedades transmitidas por vectores se ve favorecida principalmente por cambios del clima y por ciertos comportamientos de personas y animales a través de un acercamiento inusual, dando lugar a las enfermedades zoonóticas³ provocadas por virus, bacterias, parásitos y hongos, que pasan de animales a seres humanos.

De acuerdo con un reporte de la Organización Mundial de la Salud (OMS),⁴ de las categorías de este tipo de enfermedades se destacan las zoonosis emergentes y reemergentes como la fiebre del Valle del Rift, el SARS, la influenza pandémica H1N1 de 2009, la fiebre amarilla, la influenza aviar (H5N1) y (H7N9), el virus del Nilo occidental y el coronavirus del síndrome respiratorio del Medio Oriente (MERS-CoV), las cuales representan alrededor del 60% de las enfermedades infecciosas a nivel mundial. Por otro lado, como lo destaca Jones KE y otros, de los más de 30 nuevos patógenos humanos detectados en los últimos 30 años, el 75% se originaron en animales.⁵

Patz explica que el aumento de muchas enfermedades infecciosas es la expresión de los efectos combinados de los rápidos cambios demográficos, ambientales, sociales, tecnológicos y de otro tipo en nuestra forma de vida, que facilitan la propagación de enfermedades infecciosas.⁶

Un estudio publicado por la prestigiosa revista PNAS en referencia a la Peste Negra del siglo XIV demuestra que el origen de los diversos brotes ocurridos en Europa y que causaron la muerte de millones de personas, no fueron solo los reservorios en ratas locales, sino varias reintroducciones de la bacteria desde Asia como consecuencia de diferentes eventos climáticos.⁷ En efecto, el estudio entre sus resultados muestra que las fluctuaciones climáticas que afectaron positivamente el crecimiento de los árboles de enebro en la cordillera de Karakórum, también afectaron el clima en una región más extensa de una manera que pudo promover y sincronizar los brotes de peste entre las poblaciones de roedores de Asia Central. Pero además, cuando el clima se volvió menos favorable, facilitó el colapso de las poblaciones de roedores infectados por la peste, lo que obliga a las pulgas a encontrar hospedadores alternativos, entre ellos otros animales o los humanos.

3 Budke, Christine M., et al., "Health impact assessment and burden of zoonotic diseases", en Palmer SR et al. (eds.), *Oxford textbook of zoonoses: biology, clinical practice, and public health control*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 30-37.

4 Véase, World Health Organization et al., *Research priorities for zoonoses and marginalized infections*, World Health Organization, Ginebra, 2012.

5 Jones, Kate E., et al., "Global trends in emerging infectious diseases", *Nature*, vol. 451, 2008, N° 7181, pp. 990-993.

6 Patz, Jonathan A., et al., "Effects of environmental change on emerging parasitic diseases", *International Journal for Parasitology*, vol. 30, 2000, N° 12-13, p. 1395-405.

7 Schmid, Boris V., et al., "Climate-driven introduction of the Black Death and successive plague reintroductions into Europe", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 112, 2015, N° 10, p. 3020-3025.

1.2. El círculo perverso

Mientras la COVID-19 ha puesto su sello de agresividad y avanza con rapidez, el cambio climático es percibido como de reacción lenta. Es por eso que la ONU permanentemente llama la atención a no olvidar que

El cambio climático es más mortal que el coronavirus⁸. Su Secretario General, António Guterres, ha afirmado que "...toda la atención que tiene que ponerse en la lucha contra esta enfermedad no distraiga de la necesidad de combatir el cambio climático, la desigualdad y el resto de los problemas a los que se enfrenta el mundo". En este contexto es oportuno recordar la carta publicada en noviembre de 2019 por más de 11.000 científicos de 153 países, en la que advirtieron, que "la crisis climática se está acelerando más rápido que lo que preveía la gran mayoría de los científicos y que deben introducirse cambios dramáticos en la sociedad para evitar "un sufrimiento incalculable debido al cambio climático.⁹

Por otro lado, hay que tener presente que, si no logramos que el calentamiento global se mantenga por debajo de 2°C, y si por el contrario permitimos que sobrepase los 3°C o incluso los 4°C, por encima de los niveles preindustriales, los resultados no serán comparables con los de la COVID-19. La destrucción de suelos y bosques, la sequía y contaminación de lagos y ríos, las inundaciones costeras, los fenómenos climáticos extremos como huracanes y las olas de calor en todo el mundo, con mucha certeza crearán mejores condiciones ambientales para nuevos virus o bacterias, y malas para los seres humanos, con lo cual estaríamos en presencia de un círculo perverso recurrente. Pero además en estos tiempos de pandemia, como lo ha manifestado la Directora Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (UNEP), la producción de equipos, productos y elementos para combatir la pandemia ha incrementado los desechos tóxicos¹⁰ y los plásticos desechables, lo que supone un nuevo paso atrás.¹¹

2. Amenazas: desregulaciones ambientales y más extractivismo

Tal como lo ha reconocido Michelle Bachelet recientemente, la emergencia climática representa la mayor amenaza mundial a los derechos humanos desde la segunda guerra mundial.¹² Del mismo modo, la COVID-19 se ha erigido como una nueva amenaza a los derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, y a la educación, afectando principalmente a los grupos más vulnerables y profundizando así las desigualdades preexistentes. Por lo tanto, las reacciones para diseñar las respuestas a la pandemia,¹³ como señala Naciones Unidas, deben tener a los derechos

8 Véase, el portal de internet de la ONU actualizado el martes 10 marzo 2020, Cambio climático y medioambiente. Noticias ONU. Disponible en, <https://news.un.org/es/story/2020/03/1470901>

9 Ripple, William J., et. al., "World Scientists' Warning of a Climate Emergency", BioScience, vol. 70, 2020, N° 1, pp. 8-12.

10 "First Person: COVID-19 is not a silver lining for the climate, says UN Environment chief", UN News, 5 de abril de 2020.

11 Forbes Staff, "Pandemia de Covid-19 aumenta consumo de plásticos, alerta Greenpeace", Forbes, 8 de junio de 2020.

12 "El cambio climático es la mayor amenaza a los derechos humanos desde la Segunda Guerra Mundial", UN News, 10 de diciembre de 2019.

13 ONU, COVID-19 and Human Rights: We are all in this together, 2020.

humanos como elemento central.¹⁴

En respuesta a los efectos económicos causados por la COVID-19, diversos países han iniciado un proceso de flexibilización de medidas de protección ambiental que tendrán un efecto negativo sobre el cambio climático y los derechos humanos. China, por ejemplo, ha relajado la supervisión ambiental y ha puesto en marcha la construcción de docenas de nuevas centrales de carbón en un plan de estímulo para su economía de 50 billones de yuanes (6.500 millones de euros).¹⁵ La apertura de estas plantas supondrá uno de los mayores atentados al recorte de emisiones y, según organizaciones como Global Energy Monitor, impedirán cualquier intento global por mantener la temperatura del planeta por debajo de los 2°C.

Otro ejemplo es el de EEUU, quien a través de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA)¹⁶ emitió el 26 de marzo un Memorándum sobre las Implicaciones de la COVID-19 para el Programa de Garantía de Cumplimiento y Observación de la Agencia, por la que se flexibilizan – a modo indefinido y retroactivo desde el 13 de marzo – las normas y controles a las industrias debido al Coronavirus.

Polonia y la República Checa han mostrado poco interés en los compromisos climáticos de la Unión Europea (UE) y el presidente checo pidió a la Comisión Europea que se “olvide del acuerdo verde para centrar todos sus esfuerzos en el virus”¹⁷.

En México, la Secretaría de Energía publicó en mayo una normativa para el sector eléctrico, argumentado la necesidad de garantizar “confiabilidad del sistema”, frenando el desarrollo de las energías renovables, y fortaleciendo el uso de combustibles fósiles.¹⁸

Vinculado a estas respuestas estatales, David Boyd, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, advirtió que “Ante la crisis mundial del medio ambiente previa a la COVID-19, los países deberían redoblar los esfuerzos para proteger el medio ambiente y no dar marcha atrás”, destacando que “los gobiernos deben acelerar los esfuerzos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, puesto que un medio ambiente sano es una forma eficaz de evitar las pandemias y proteger los derechos humanos”.¹⁹

Pero además, según lo revela un análisis publicado por el Energy Policy Tracker, en todos los países del G20 desde el estallido de la COVID-19, se han invertido 151.000 millones de dólares de fondos públicos en el sector de los combustibles fósiles, casi el doble que la cantidad destinada al sector de la energía limpia, que ha sido de 88.000 millones para apoyar el crecimiento de las energías renovables, la

14 ONU, La protección de los derechos humanos durante la crisis del COVID-19, 2020, disponible en <https://www.un.org/es/coronavirus/articulos/proteger-derechos-humanos-coronavirus>

15 Laura Rodríguez, “El plan de China para relanzar la economía por la crisis del coronavirus apuesta por construir más centrales de carbón”, World Economic Forum, 26 de marzo de 2020.

16 “EPA announces enforcement discretion policy for Covid-19 pandemic”, Epa, Washington, 26 de marzo de 2020.

17 Agnieszka Barteczko, “EU should scrap emissions trading scheme, Polish official says”, Reuters, Warsaw, 17 de marzo de 2020. Véase también, “Czech PM urges EU to ditch green deal amid virus”, Euractiv, 17 de marzo de 2020.

18 Para más detalles véase el Acuerdo de CENACE de 29 de abril 2020. Disponible en, <https://www.cenace.gob.mx/Docs/MarcoRegulatorio/AcuerdosCENACE/Acuerdo%20para%20garantizar%20la%20eficiencia,%20Calidad,%20Confiabilidad,%20Continuidad%20y%20seguridad%20del%20SEN%202020%2005%2001.pdf>

19 “COVID-19: ‘no es excusa’ para retroceder en la protección y aplicación medioambiental, afirma un experto de las Naciones Unidas en derechos”, OHCHR, Ginebra, 15 de abril de 2020.

eficiencia energética y los vehículos eléctricos.²⁰ De allí que sea urgente asumir que es más costoso adaptarnos a los efectos de seguir quemando combustibles fósiles, que producir un cambio hacia las energías limpias para ir saneando la atmosfera y todos los ecosistemas.

3. Las medidas contra la COVID-19 y el cambio climático impulsarán una sociedad más sostenible

3.1. Predicción de la pandemia y sus consecuencias

Desde mucho antes de que se descubriera el papel de los agentes infecciosos a fines del siglo XIX, se ha advertido que las condiciones climáticas afectan las enfermedades epidémicas. “La aparición y propagación de Covid-19 no solo fue predecible, sino que se predijo [en el sentido de que] habría otra aparición viral de la vida silvestre que sería una amenaza para la salud pública”, afirma el profesor Andrew Cunningham, de la Sociedad Zoológica de Londres.²¹

Un estudio de 2007 del brote de Sars 2002-03 concluyó que “la presencia de un gran reservorio de virus tipo Sars-CoV en murciélagos, junto con la cultura de comer mamíferos exóticos en el sur de China, representaba una bomba de tiempo”.²²

En 2012, un informe del Instituto Robert Koch (IRK) de Alemania, hizo revelaciones como si dispusiera de una bola de cristal. Incluso realizó una simulación en la que un virus de origen asiático bautizado como «Modi SARS» llega a Alemania. Para enfrentar esta hipotética probabilidad se elaboró un protocolo de actuación, con lo cual se pudo responder a tiempo y evitar una catástrofe mayor.²³

En 2015, Bill Gates en una Conferencia TED en Canadá también se sumó a las voces que anunciaban una nueva epidemia, aseverando que “el próximo gran riesgo de una catástrofe global sería una pandemia causada por un virus altamente infeccioso que se propagaría rápidamente por todo el mundo y contra el cual no estaríamos listos para luchar”.

En 2018, Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la OMS, silenció a la audiencia de la Cumbre Mundial de Gobiernos al afirmar “que una pandemia devastadora podría comenzar en cualquier país y en cualquier momento y que el mundo no estaría preparado”.²⁴ Esa afirmación fue corroborada posteriormente luego de que se publicara en noviembre de 2019 el Índice de Seguridad de Sanitaria Global (GHS)²⁵ que mide la capacidad mundial para prevenir, detectar y responder a las amenazas de enfermedades infecciosas. El estudio arrojó como resultado que

20 Cfr. Energy Policy Tracker. Track public money for energy in recovery packages. Disponible en, <https://www.energypolicytracker.org/>

21 Dahr Jamail, “A Future Filled With Pathogens”, The Cairo Review of Global Affairs, 10 de abril de 2020.

22 Cheng, Vincent C.C., et al., “Severe acute respiratory syndrome coronavirus as an agent of emerging and reemerging infection”, Clinical microbiology reviews, vol. 20, 2007, N° 4, pp. 660-694.

23 Cfr. Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012 (Análisis de Riesgos en Protección Civil 2012). Deutscher Bundestag Drucksache 17/12051 17. Wahlperiode, Drucksache 17/12051. Disponible en, <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712051.pdf>

24 Tedros Adhanom Ghebreyesus, “¿Podemos conseguir un mundo sin pandemias?”, WHO, Dubai, 12 de febrero de 2018.

25 Cameron, Elizabeth E., et. al., Global health security index: Building collective action and accountability, Nuclear Threat Initiative & Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, 2019.

la preparación internacional para enfrentar una pandemia era “muy débil”, con un puntaje promedio de 40.2, que se eleva a 51.9 para los países de altos ingresos, una situación que se describe como alarmante.²⁶

En una escala de 0 a 100, Estados Unidos se posicionó como la nación “más preparada” (con un puntaje de 83.5), con el Reino Unido de segundo (77.9), seguido de los Países Bajos (75.6), Australia (75.5) y Canadá (75.3). Tailandia y Corea del Sur son los únicos países fuera de Occidente que se clasifican en esa categoría.

Otro informe publicado en marzo de 2020 por Deep Knowledge Group²⁷ recopila información de fuentes disponibles, como la OMS, la Universidad Johns Hopkins, Worldometers y los Centers for Disease Control and Prevention (CDC), y abarca las áreas: eficiencia de cuarentena, eficiencia de gestión de gobierno, monitoreo, detección y preparación para el tratamiento de la emergencia. Los resultados revelan una lista muy distinta a la del GHS sobre los países mejores preparados para enfrentar una crisis sanitaria como la causada por la COVID-19. Entre los que la lideran están: Israel, Alemania y Corea del Sur, mientras que los dos mejores en el GHS, es decir, Estados Unidos y el Reino Unido, no se encuentran entre los 40 mejores del Índice de Seguridad COVID-19. La falta de correlación entre ambos estudios se extiende a otros países como Francia, España o Suecia que tampoco se encuentran entre los primeros 40 en el rango de seguridad COVID-19.

Aunque es muy temprano para aproximarse a valoraciones definitivas sobre ambos estudios, dos consideraciones sí parecen tener suficiente argumentación:

1. El GHS no erró en advertir que, en general, todos los sistemas de salud se encontraban en condiciones de debilidad para enfrentar una crisis como la del Coronavirus.
2. Parece quedar demostrado que algunos países fueron sobreestimados en sus capacidades, como Estados Unidos y el Reino Unido, y otros subestimados como Alemania y Corea del Sur. Esto en función a los resultados obtenidos hasta ahora, donde los dos primeros presentan mayores contagios y muertes, mientras que los segundos, cifras altas de contagios, pero muchos recuperados y menos fallecidos.²⁸

Más allá de la crisis desatada por la actual pandemia, se ha profundizado en el debate y se ha puesto en marcha todo el poder de la ciencia para avanzar hacia sociedades más sostenibles. En un comunicado reciente,²⁹ el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DAES) enfatizó en la importancia de responder a la crisis provocada por la pandemia mediante el robustecimiento de la agenda de desarrollo sostenible, y avanzando hacia el cumplimiento del Acuerdo de París sobre cambio climático. Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA) remarcó que los Objetivos 12 a 15³⁰ son claves para recuperarse de la crisis post-COVID de una manera sostenible.

26 Ibid., p. 12.

27 Guillaume Lafortune, “How much do we know about countries preparedness to respond to pandemics? Insights from two country-level indices”, UNSDSN, 20 de abril de 2020.

28 Ibid., pp. 4-6.

29 Shantanu Mukherjee & Astra Bonini, “Achieving the SDGs through the COVID-19 response and recovery”, UN, 11 de junio de 2020.

30 Referidos a: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (Ob. 12); Medidas para combatir el cambio climático y sus efectos (Ob. 13); Conservación de océanos, mares y los recursos marinos (Ob. 14); Objetivo 15: Uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad (Ob. 15).

3.2. Las innovaciones tecnológicas: reacciones acertadas

La necesidad de adaptarnos a los efectos del confinamiento debido a la crisis sanitaria volcó a la población, a las empresas y a los gobiernos a acudir a las tecnologías de comunicación para seguir operando. El uso de las plataformas de comunicación y de gestión de eventos virtuales se han disparado y ahora son más populares y utilizadas que antes (Facebook, Youtube, Zoom, Skype, Instagram, Gotomeeting, entre otras).

En el caso de la telemedicina, hay que destacar cómo esas aplicaciones con el apoyo de otros dispositivos que se emplean en la ciencia médica, han facilitado la atención y los diagnósticos a miles de pacientes en tiempo real, lo que ha permitido que algunos hospitales se mantengan limpios para casos confirmados, reduciendo las tasas de transmisión del virus.

Dado sus buenos resultados en EE.UU., las autoridades sanitarias anunciaron una importante expansión de las opciones de telemedicina. Ahora, los ciudadanos y ciudadanas estadounidenses inscritos en el Medicare pueden comunicarse por teléfono con un médico o a través de video chat sin costo adicional.³¹

Por otro lado, la Oficina de Derechos Civiles del Departamento de Salud y Servicios Humanos en los EE.UU decidió recientemente reducir las restricciones y permitir que los médicos utilicen aplicaciones como Apple, FaceTime, o Skype para proporcionar telesalud sin riesgo de penalización por incumplimiento de la Ley de Responsabilidad y Portabilidad del Seguro de Salud.³²

Esta misma metodología está siendo utilizada como sustituto temporal de la educación formal y del trabajo. Muchas empresas y universidades están evaluando de qué manera se pueden hacer permanente muchas actividades que les traería grandes beneficios económicos.

Pensando en el desafío que significa combatir la pobreza en todas sus expresiones, incluyendo la energética, vemos una luz al final del túnel. Gracias a los avances tecnológicos y al vertiginoso desarrollo de las energías renovables, así como sus bajos costos, en los próximos años se espera que la generación de electricidad se haga en el propio lugar de consumo, es decir, que cada vivienda, edificio o empresa se va a convertir en una planta de generación. Vamos a presenciar lo que Rifkin llama el internet de la energía,³³ donde todo será electrificado incluyendo la movilidad, por lo que la sociedad del carbón estará quedando como un asunto del pasado.

De este modo, instalando paneles solares en barrios y poblaciones pobres que no conocen la energía eléctrica, van a poder disponer de neveras, cocinas eléctricas, teléfonos, computadoras y desde luego van a poder estudiar, vía teleducación, formarse en carreras técnicas y por qué no, comercializar también sus conocimientos artesanales y de otro tipo que dispongan. Van a poder acceder a la medicina, vía la

31 Christina Farr, "Telemedicine has a big role in the coronavirus fight, but doctors say the laws remain murky", CNBC, 18 de marzo de 2020.

32 Kurrer, Christian, and James Tarlton. "Diez tecnologías más que podrían cambiarnos la vida: Análisis en profundidad-Estudio." 2017, pp. 8, 12-15.

33 Mersé, Sergio & Tula, Fernando M., "La Tercera Revolución Industrial: la retórica actual del capitalismo lateral", Hipertextos, Vol. I, 2013, N° 1, Buenos Aires, p. 4.

telemedicina, y al trabajo, vía el teletrabajo. La sociedad tendría una oportunidad de hacerse más democrática a través de los avances tecnológicos que encarnan la Industria 4.0,³⁴ cambios que la COVID-19 y el cambio climático están acelerando.

4. La situación en Argentina

Previo a la declaración de la existencia de la pandemia por la OMS, la Argentina se encontraba en una situación compleja, con una crisis económica y aumento de la pobreza. En su informe del año 2014, el anterior Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa de la ONU recomendó a la Argentina “Redoblar sus esfuerzos por reducir la pobreza, en particular entre los niños y los adolescentes, los residentes de los asentamientos informales, la población indígena y otros grupos desfavorecidos, en el marco de una estrategia integral de equidad social (...)”.³⁵ Por otra parte, vinculado al cambio climático y el medio ambiente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación respecto de los planes de explotación a gran escala de combustibles fósiles no convencionales mediante fracturación hidráulica en la región de Vaca Muerta, recordando la obligación de cumplir con los compromisos asumidos en el Acuerdo de París.³⁶

En diciembre de 2019, el Congreso de la Nación Argentina dictó la Ley 27.541, en cuyo artículo 1 se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, hasta el 31 de diciembre del 2020. En este contexto, la pandemia llegó a la Argentina, con el primer caso registrado el 3 de marzo.

Haciendo una aproximación hacia las consecuencias de la pandemia, un informe de la CEPAL estimó que la Argentina será uno de los países de la región latinoamericana donde más aumentaría la pobreza.³⁷ En la misma línea, un informe de Naciones Unidas que analizó los efectos de la Pandemia específicamente respecto de la Argentina destacó los efectos socioeconómicos, debido a que el país se encontrará con desafíos financieros para atender las necesidades básicas de los grupos más vulnerables.³⁸ También remarcó que la actividad agropecuaria en Argentina se mantuvo, por lo que habrá una mayor participación de ese sector en el inventario nacional de gases de efecto invernadero.³⁹

Más allá de estos efectos negativos, hay perspectivas alentadoras en clave de avances hacia una Argentina más sostenible e igualitaria. En el informe nombrado previamente, se detalla que “Argentina tiene la capacidad humana y de recursos para mitigar los efectos de esta pandemia, y construir una recuperación sólida, basada en

34 Klaus Schwab, declaró oficialmente en 2011 la Cuarta Revolución Industrial o Industria 4.0. Schwab explica que estamos en un momento de transformación radical del sistema productivo, de los negocios y la sociedad, como consecuencia del exponencial crecimiento de las tecnologías, de naturaleza digital y biológica, como la genética o la nanotecnología entre otras. Cfr. Schwab, Klaus, *La cuarta revolución industrial*, Barcelona, Debate, 2016, p. 149.

35 U.N. Doc. A/HRC/25/50/Add.3, 2 de abril de 2014, párr. 85.

36 U.N. Doc. E/C.12/ARG/CO/4, 1 de noviembre de 2018, párr. 13-15.

37 CEPAL, Informe Especial COVID-19 No. 3, Opus cit. 4, pág. 3.

38 ONU, Covid-10 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental, 2020, p. 24.

39 Ibid, pág. 71.

un desarrollo sostenible e inclusivo”.⁴⁰

Respecto de la utilización de combustibles fósiles contaminantes, el informe destaca el potencial eólico de la región patagónica, así como la radiación solar del noroeste argentino, para poder migrar hacia una matriz energética más limpia.⁴¹ Ello se encuentra vinculado con la Ley 27.191 de 2015, en donde se establecieron metas para la participación de las energías renovables a corto, mediano y largo plazo. En el Segundo Informe Voluntario Nacional sobre los ODS de junio de 2020, la Argentina remarcó los progresos hacia el avance del acceso a energías renovables.⁴²

Por otra parte, también se observa en la Argentina un avance en la inclusión vinculado al acceso a las nuevas tecnologías destinadas al trabajo y la educación. Un ejemplo claro lo constituye la medida cautelar dictada por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en junio de este año, a instancias de una demanda promovida por la ONG Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.⁴³ En dicha medida cautelar, se obligó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a entregar a los y las estudiantes de establecimientos educativos públicos y en situación de vulnerabilidad social un dispositivo informático adecuado a los fines de poder continuar con su educación, y a instalar en la totalidad de los barrios populares de la ciudad los equipos tecnológicos necesarios para proveer internet.

5. Reflexiones finales

Tanto la COVID-19 como la crisis climática amenazan el disfrute de los derechos humanos, incluido el derecho a un medio ambiente sano, e imponen a los Estados el desafío de llevar adelante respuestas inclusivas y novedosas que no impliquen una marcha atrás. En particular, la pandemia puso en evidencia la marginalización de muchos grupos vulnerables en todo el mundo, especialmente de aquellos sumidos en la pobreza, sin herramientas para hacer frente a una crisis sanitaria de esta magnitud. Además, fue utilizada como excusa para incumplir obligaciones internacionales vinculadas al medio ambiente, fomentando nuevas voces de alarma respecto de las graves consecuencias a futuro que estas acciones pueden implicar, incluida la posibilidad de una nueva pandemia.

Sin embargo, el contexto actual es también una oportunidad única para avanzar hacia el disfrute y protección de los derechos humanos: la Argentina es prueba tangible de ello. Más allá de la grave crisis en la que se encontraba pre-COVID-19, la Argentina es un ejemplo esperanzador de que la respuesta a las dos amenazas – a la pandemia y a la crisis climática – puede ser utilizada para avanzar hacia el pleno respeto de los derechos humanos, en clave de igualdad y de sostenibilidad. Ello se evidencia en el compromiso por continuar avanzando hacia la utilización de energías

40 Ibid, pág. 80.

41 Ibid, pág. 76.

42 Segundo Informe Voluntario Nacional, pp.. 153-175. Disponible en: https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ivn_2020_07_03.pdf

43 “Orden judicial: el GCBA deberá proveer internet en todas las villas, y computadoras en préstamo a estudiantes en situación de vulnerabilidad”, ACIJ, 8 de junio de 2020.

renovables y la potencialidad de utilizar matrices energéticas naturales. Además, el antecedente jurisprudencial mencionado demuestra la posibilidad de impulsar la igualdad mediante acciones positivas, acercando los avances tecnológicos a los grupos tradicionalmente excluidos y en situación de vulnerabilidad.

Lejos de estar por presenciar la continuación del “círculo perverso”, hay razones para creer que las amenazas actuales traerán consigo cambios profundos y positivos. La Argentina es evidencia del avance hacia sociedades más sostenibles, y donde el disfrute de los derechos humanos por parte de toda la población, y especialmente los grupos más vulnerados, será la regla.

Bibliografía

- BUDKE, Christine M., et al., “Health impact assessment and burden of zoonotic diseases”, en Palmer SR et al. (eds.), Oxford textbook of zoonoses: biology, clinical practice, and public health control, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- CAMERON, Elizabeth E., et. al., Global health security index: Building collective action and accountability, Nuclear Threat Initiative & Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, 2019.
- CHENG, Vincent C.C., et al., “Severe acute respiratory syndrome coronavirus as an agent of emerging and reemerging infection”, Clinical microbiology reviews, vol. 20, 2007, N° 4.
- JONES, Kate E., et al, “Global trends in emerging infectious diseases”, Nature, vol. 451, 2008, N° 7181.
- Kurrer, Christian, and James Tarlton. “Diez tecnologías más que podrían cambiarnos la vida: Análisis en profundidad-Estudio.” 2017.
- MERSÉ, Sergio & TULA, Fernando M., “La Tercera Revolución Industrial: la retórica actual del capitalismo lateral”, Hipertextos, Vol. I, 2013, N° 1, Buenos Aires.
- PATZ, Jonathan A., et al., “Effects of environmental change on emerging parasitic diseases”, International Journal for Parasitology, vol. 30, 2000, N° 12-13.
- RIPPLE, William J., et. al., “World Scientists’ Warning of a Climate Emergency”, BioScience, vol. 70, 2020, N° 1.
- SCHMID, Boris V., et al., “Climate-driven introduction of the Black Death and successive plague reintroductions into Europe”, Proceedings of the National Academy of Sciences, vol. 112, 2015, N° 10.
- SCHWAB, Klaus, La cuarta revolución industrial, Barcelona, Debate, 2016.

Democracia anticipatoria y medio ambiente: modelos next generation en tiempos de reconstrucción¹

anticipatory democracy and environment: next generation models for the reconstruction

Zulima Sánchez Sánchez²

Sumario: 1. Reconstrucción postcovid de consenso y de futuro. 1.1. Retracción democrática: necesidad de consenso. 1.2. Anticipación en la reconstrucción del futuro. 2. Administración prospectiva: decisiones basadas en la ciencia. 3. Modelos de buenas prácticas next generation. 4. Reflexión final.

Resumen: El Derecho medioambiental y la regulación en materia de protección del medio ambiente debe permitir la protección sostenible de derechos sin un compromiso temporal y bajo el hilo conductor de interés general como motivación de su razón de ser. La regulación y la actividad administrativa, en su búsqueda del interés general y de la protección medioambiental, debe instituir espacios de ejercicio de poder ejecutivo de manera colaborativa o participativa. Considerar el futuro posible significa adecuar las normas y la actividad de la administración a la realidad actual, sin comprometer el actuar de gobiernos en el futuro para respetar consensos internacionales, como el pacto verde y la recuperación económica sostenible. La gobernanza anticipatoria ofrece un elenco de experiencias para aplicar en la práctica la prospectiva a la planificación administrativa y a la elaboración de normas que permitan proteger el medio ambiente y planificar la reconstrucción postcovid. Estas herramientas parten de la realidad burocrática y el funcionamiento de las Administraciones públicas. Tras la crisis sanitaria y económica, las administraciones van a tener que enfrentarse a la planificación ecológica y toma de decisiones para la reconstrucción con una perspectiva next generation. ¿Están preparadas? Las administraciones toman decisiones con modelos que no prevén sus impactos en el futuro ni consideran el impacto medioambiental. Reaccionan, más bien, a situaciones y problemas externos que se van precipitando y el análisis de impacto se identifica muchas veces a posteriori. Las Administraciones públicas toman decisiones basadas en los diálogos enmarcados en las normas y procedimientos pensados sólo para resolver el presente, pero deberían permitir la actuación en diversos escenarios futuros. Este artículo reflexiona sobre la necesidad de planificar pensando en el futuro, en el consenso y encontrando un equilibrio que no pierda de vista la protección del medio ambiente y, con ello, de las generaciones futuras.

Palabras clave: Democracia anticipatoria, generaciones futuras, derecho medioambiental

Abstract: Environmental law and regulation regarding the protection of the environment must allow the sustainable protection of rights without a temporary

¹ Este trabajo se enmarca dentro de los resultados del proyecto PROFUTURE.

² Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca. zulimas@usal.es

commitment and under the common interest as a motivation for their reason for being. Regulation and administrative activity, in its pursuit of the general interest and environmental protection, must establish spaces for the exercise of executive power in a collaborative or participatory manner. Considering the possible future means adapting the regulations and the activity of the administration to the current reality, without compromising the actions of governments in the future to respect international consensus, such as the green pact and sustainable economic recovery. Anticipatory governance offers a range of experiences to apply foresight in practice to administrative planning and to the development of regulations that allow protecting the environment and planning post-covid reconstruction. These tools are based on the bureaucratic reality and the functioning of public administrations. Following the health and economic crisis, administrations will have to face ecological planning and decision-making for reconstruction with a next generation perspective. They are prepared? The administrations make decisions with models that do not foresee their impacts in the future or consider the environmental impact. Rather, they react to external situations and problems that are precipitating and impact analysis is often identified after being taken. Public Administrations make decisions based on dialogues framed in the rules and procedures designed only to resolve the present, but they should allow action in various future scenarios. This article reflects on the need to plan thinking about the future, in consensus and finding a balance that does not lose sight of the protection of the environment and, with it, of future generations.

Keywords: anticipatory democracy, next generation, environmental law

1. Reconstrucción postcovid de consenso y de futuro.

Los antecedentes que sitúan la justificación de este estudio derivan de la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la recuperación de los grandes retos sociales y en concreto el de la protección medioambiental, encontrándonos con dos problemas que vienen siendo una constante en las sociedades modernas: 1.1. la retracción democrática unida a la falta de consenso social en materia medioambiental; y 1.2. un cambio en la mentalidad de respuesta, que busque la recuperación POSTCOVID desde la prospectiva medioambiental y la anticipación de los cambios en nuestro planeta, para que estos pueden concebirse como verdaderamente sostenibles.

1.1. Retracción democrática: necesidad de consenso

Estudios recientes reflejan que, en la última década, se está experimentando un proceso de “retracción democrática” (Fondapol Survey, 2019; Danièle Réchard with Atte Oscar Ojanen, 2020) que afecta a la percepción ciudadana sobre la legitimación de las instituciones y la Administración. La Unión Europea en su informe ESPAS de 2019 propone métodos de robustecimiento democrático en Europa (Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe) apelando a la innovación e inclusión de las

diversas opiniones ciudadanas y de actores en la formación de la voluntad política y administrativa en general. Estas reflexiones reescriben la controversia tradicional planteada por Habermas y Rawls sobre la democracia, en la realidad actual (Gordon Finlayson, 2019).

Desde Europa se insiste en la necesidad de que las democracias representativas sean más transparentes y proactivas. Durante los años setenta se vivió una euforia participativa (Schmitt Glaeser, 1975) que en el comienzo del nuevo milenio se reproduce mostrando un gran optimismo en la “e-democracia” (2015ESPAS Report y EC RTD, 2019, 59). Las reflexiones doctrinales sobre el gobierno abierto, han mejorado el diseño de los procedimientos de elaboración normativa medioambiental, de la transparencia y la utilización de mecanismos de participación y consenso en ámbitos como los contratos, con cláusulas más respetuosas con el medio ambiente, la prestación de servicios o el diseño de las ciudades más sostenibles y en general, políticas de respeto al medio ambiente (Sánchez Sánchez, y González Ramos, 2019).

En la última década, la doctrina administrativa estadounidense viene reclamando la necesidad de fortalecer el derecho administrativo para garantizar la estabilidad del poder ejecutivo y, con ello, evitar que las decisiones de éste, comprometan las libertades y el bienestar de los individuos en materias importantes como el medio ambiente, la inmigración, la educación, o la salud. Buscan fortalecer el estado de Derecho recuperando el tiempo perdido en la construcción de herramientas de derecho administrativo que garanticen los derechos de las personas e incorpore el sentir popular e interés general en el proceso lo que es esencial en materia medioambiental y para frenar el cambio climático (Mashaw, 2012; Parrillo, 2017; Emerson, 2019).

El derecho administrativo debe permitir la protección sostenible de derechos sin un compromiso temporal y bajo el hilo conductor de interés general como motivación de su razón de ser. La regulación y la actividad administrativa, en su búsqueda del interés general, no pueden renunciar a crear espacios de ejercicio de poder ejecutivo de manera colaborativa o participativa (Hernández, Camacho, Silván, Rojas-Martín, y Stan, 2018). Se debe intentar evitar la identificación de la regulación con la creación de una administración totalitaria o lo que Arendt denominó burocracia totalitaria (Arendt, 1968) que actúe ajena a las demandas sociales y de la opinión científica en materia medioambiental.

Todos estos requerimientos hacen preciso repensar las estructuras y el procedimiento para que la actividad administrativa sea más eficaz en la defensa del medio ambiente, haciendo que su actuación se abra a la participación ciudadana en la toma de decisiones. Esta idea se basa en una teoría que ensalza la capacidad de las instituciones administrativas para integrar a las personas (públicas o privadas) en una toma de decisiones consensuada, denominada teoría de la democracia progresiva. Esta teoría pretende ser la solución para el despotismo democrático o el totalitarismo de un exceso de regulación (Emmerson, 2019). El ámbito del Derecho Público viene reclamando que se debe permitir abrir el debate participativo para buscar soluciones a cuestiones comunes sobre el medio ambiente y la crisis climática que suponen también, en ocasiones, un conflicto político que sólo puede encontrar respuesta mediante el común entendimiento de los implicados. Entendimiento que se puede

promover desde las administraciones públicas y sus procedimientos, que se erigen como eficientes mecanismos de decisión permeables a la búsqueda del consenso y que tenga en cuenta a las generaciones futuras.

La ideología de la democracia progresiva ve en el consenso ciudadano con el Estado una solución a la falta de gobernanza y la crisis institucional. También es una forma de reforzar el cumplimiento normativo, tan necesario para prevenir daños al medio ambiente y en el que el ejercicio de la potestad sancionadora es sólo una solución al fracaso en el cumplimiento de las normas (Sánchez Sánchez, 2020). Involucrando a la ciudadanía se conseguirá que las decisiones que emanan del ejecutivo sean más transparentes, haciendo más fácil recuperar la confianza ciudadana y demostrar que actúan en beneficio del interés general, lo que a la vez redundará en el cumplimiento normativo y con ello la protección del medio ambiente, disminuyendo el uso de la potestad sancionadora (Holcombe, 2020 y Emerson, 2019).

Por tanto, existe una tendencia actual en la teoría administrativa que apuesta porque el procedimiento de elaboración de normas o de producción de actos se nutra del consenso. Sin embargo, ese consenso debe actuar en beneficio del interés general de manera sostenible, sin comprometer a generaciones futuras. Las administraciones públicas deben guiar ese proceso recurriendo a técnicas innovadoras de producción de normas. El sintagma en inglés Behavioural Economics alude a una subclasificación introducida recientemente en el ámbito de la economía y que analiza las conductas teniendo en consideración aspectos relativos al comportamiento de los individuos. Esta teoría aplicable para el ámbito de la economía se ha vinculado con la producción normativa y demuestra la importancia que tienen para influir en las decisiones de los ciudadanos y que éstas sean menos egoístas y más comprometidas con el interés general (Rivero Ortega, 2019).

La Administración Pública y los procedimientos de producción de actos administrativos y reglamentos -Progressive democracy- deben basarse en diálogos de consenso, pues la política parece sucumbir a veces en este intento, e incorporar en el procedimiento de toma de decisiones mecanismos que aseguren la incorporación de la inteligencia colectiva en la elaboración o producción normativa que tenga como finalidad la defensa del medio ambiente. Ésta debe reflejarse en la producción de dictámenes desde la información y profundo conocimiento del problema y lo más efectivo ante situaciones de crisis: la anticipación de distintos escenarios de futuro.

1.2. Anticipación en la reconstrucción del futuro

En los próximos años desafiaremos múltiples cambios y no podremos afrontarlos sin ignorar que el desarrollo económico y la innovación tecnológica pueden implicar riesgos (Beck, 1999). Jovenel advertía hace más de medio siglo que el progreso exigía la toma de decisiones y el análisis anticipatorio o prospectivo. Las reformas que se van a aprobar en los próximos años como consecuencia de la crisis económica post covid acelerarán el cambio de nuestras sociedades, de hecho, la pandemia ha precipitado la transformación tecnológica. Cuanto más rápido es el proceso de cambio futuro,

más incierto y, por ello, más indispensable anticiparse a sus consecuencias y tener en consideración el impacto en el medio ambiente y con una perspectiva next generation. Sólo así la actuación administrativa y la producción normativa podrá garantizar que los cambios no producirán una retracción de los derechos de las personas ni impacte en el medio ambiente en el presente ni en el futuro (Jouvenel 1966).

Anticiparse es iniciarse ya en el proceso de cambio (Fry y Killing, 2000). Si sólo se reacciona en momentos de crisis, las normas no brindarán soluciones y la respuesta será tardía y poco eficiente (Perna, 2017). También los ciudadanos percibirán las normas como injustas, ineficaces e inadecuadas, lo que provocará una tendencia al incumplimiento normativo que pone en entredicho al propio Estado de derecho (Bezold, 2019). Esta forma de actuación de la administración reactiva tiene riesgos advertidos ya por Popper: una administración que actúa únicamente instigada por la necesidad de contener crisis no previstas se verá desbordada por las circunstancias, constreñida en su actuación por falta de instrumentos normativos y de la capacidad de sus autoridades y empleados públicos para actuar bajo presión (Popper, 1936). Se comprometerán las oportunidades de mejora y actuación ante dicha eventualidad por el temor al incumplimiento normativo derivado de esa misma falta de previsión (Ramió, 2017).

Considerar el futuro posible significa adecuar las normas y la actividad de la administración a la realidad actual, sin comprometer el actuar de gobiernos en el futuro para respetar consensos internacionales, como el pacto verde y la recuperación económica sostenible (Macnaghten, 2020). Existe una base histórico-conceptual que, durante años, ha analizado esa necesidad de concebir políticas y normas anticipándose al futuro:

En primer lugar, si bien la planificación consideraba la actuación administrativa sobre el futuro, ésta era principalmente centralista y alejada del principio de subsidiariedad, los planes se realizaban por burócratas alejados del entorno que permitía permearse de la información necesaria para tomar decisiones más eficaces y anticipar sucesos a largo plazo. Merecedora de la crítica de Hayek que auguraba como resultado de tales prácticas un camino de servidumbre, la planificación provocaba la percepción ciudadana de que las normas y decisiones eran poco adecuadas y caldo de cultivo para el incumplimiento normativo y la ineficacia (Hayek, 1944). No obstante, fue clave para evolucionar, y cristalizó en el proyecto SCHUMAN-MONET diseñando la realidad de la Unión Europea.

La evolución de la planificación pasa por la obra filosófica de Berger y Gors, bien descrita por Astigarraga que analiza un nuevo término: la prospectiva (Astigarraga, 2016). Existe una ciencia que permite estudiar el futuro con el objetivo de influir en él, por un lado, y anticiparse a él y estar preparado para las eventualidades que surjan. Jouvenel informará muchas obras dando un paso e identificando un arte de prever el futuro político. Esta forma de analizar la realidad desde el derecho administrativo y la planificación se lleva a las ciencias sociales por autores como Wells (Wells, 1902).

En segundo lugar, se buscan soluciones interdisciplinarias. La Administración, desbordada por el peligro de actuar de forma reactiva, y mentalizada de la importancia de buscar un apoyo en las ciencias sociales con la finalidad de que el poder ejecutivo

podiera anticiparse y elaborar políticas públicas y normas que la desarrollen una concienciación cívica global sin precedentes, ha priorizado la educación moral ante la responsabilidad y el compromiso, tanto individual como social. Varias técnicas desde la sociología permiten anticipar el futuro. La teoría de escenarios de Godet, que se ha ido desarrollando y aplicando recientemente al campo de la administración y derecho administrativo organizacional en la obra de Van der Heijden, (Godet, 2007 y Van Der Heiden 2005). Las buenas ideas no deben imponerse, sino ser fruto de un consenso y proceso educativo. Se deben evitar tanto los abusos de la tecnocracia como los de la demagogia participativa (Rivero, 2020). Este modelo es un ejemplo de cómo predecir el futuro y trabajar con diferentes actores de la administración y de grupos de interés para hacer realidad la regulación innovadora y desde la prospectiva. Recientemente Ramirez y Wilkinson han definido una técnica de planificación de futuro con escenarios que permite un pensamiento y diseño estratégico en la planificación de las administraciones públicas desde un método sólido académico (Ramirez, Wilkinson, 2018). También se utiliza en sociología el método Delphy, que puede ayudar a identificar la realidad. La participación debe ser racional y por ello los procesos de dialogo y consenso deben basarse en la ciencia, utilizando técnicas desarrolladas por la comunidad académica y la sociología. Así, las decisiones fruto del consenso serán aceptadas y reconocidas como válidas por todos, lo que lleva a otra base conceptual de la prospectiva aplicada a las administraciones publicas.

2. Administración prospectiva: decisiones basadas en la ciencia

En la actualidad, la gobernanza anticipatoria ofrece un elenco de experiencias y modelos que permiten aplicar en la práctica la prospectiva a la planificación administrativa y a la elaboración de normas. Estas herramientas -que luego se describen- parten de la realidad burocrática y el funcionamiento de las Administraciones públicas. Tras la crisis sanitaria y económica, las administraciones van a tener que enfrentarse a la planificación y toma de decisiones para la reconstrucción. ¿Están preparadas? Las administraciones funcionan con modelos poco adecuados para predecir los impactos en el futuro de las decisiones que adoptan en el presente. Reaccionan, más bien, a situaciones y problemas externos que se van precipitando y el análisis de impacto se identifica muchas veces a posteriori. Las Administraciones públicas toman decisiones basadas en los diálogos enmarcados en las normas y procedimientos pensados sólo para resolver el presente, pero deberían permitir la actuación en diversos escenarios futuros.

Para tomar decisiones perdurables en el futuro, como las que se adoptarán en los próximos años, es preciso reactivar el intercambio de ideas de la Administración, internamente y también con la sociedad. Puesto que la mayor parte de las decisiones de las Administraciones públicas afectan al interés general, es preciso fomentar un intercambio de ideas con la sociedad. El método que debe emplearse debe ser racional y empírico. Existen varios métodos para fomentar el dialogo de consenso, como la planificación basada en escenarios de futuro, que define objetivos que se quieren conseguir. Fijados esos objetivos (protección del medio ambiente, desarrollo

económico, evitar la despoblación, proteger la comunidad migrante o un mejor sistema sanitario y educativo), se debe iniciar un proceso de diálogo basado en escenarios (Van der Heijden, 2005).

La Gobernanza anticipatoria utiliza un método desde la ciencia basado en escenarios de futuro. Permite el diálogo y la comunicación racional y ordenada entre burócratas, empleados públicos, ciencia e interesados. Utiliza datos y aprendizaje extraídos de experiencias del pasado y analiza el comportamiento de los actores en el futuro, partiendo de la ciencia y de las variables del presente. Este método la prospectiva estratégica permite planificar normas y diseñar procedimientos más duraderas, eficaces e innovadoras desde la racionalidad.

En último término, la experiencia de la reconstrucción debería servir para mejorar el Derecho Administrativo, mediante normas que permitan un margen de actuación y adaptación a escenarios previsibles en el futuro, que la ciencia y los datos ya anticipan, estableciendo pautas para que los órganos decisores sepan cómo actuar en crisis previsibles en el futuro (Sánchez, 2020). Es el momento de emplear técnicas que ya existen en otros países y que permiten anticipar situaciones incorporando el conocimiento de la ciencia y sus pronósticos de futuro, para que las Administraciones planifiquen de manera más racional y proactiva.

es preciso introducir en la planificación normativa y el diseño de procedimientos que implementa la Administración Pública, herramientas que permitirán decidir en el presente sin comprometer el futuro, más aún, ayudando a las administraciones planificar para el futuro basándose en la ciencia. se apuesta para la reconstrucción por el estudio de mecanismos que permitan hacer realidad una nueva forma de planificación que se adapte al futuro, que tenga en cuenta los informes de prospectiva de científicos, expertos y técnicos y que, basándose en ellos, se consensue con la ciudadanía las estrategias más relevantes de futuro. Se quiere aprovechar esta investigación para crear espacios de diálogo consensuado entre ciencia, administraciones y ciudadanía que no olviden a las generaciones futuras ni los retos de un futuro cierto, gracias a ella.

Las administraciones públicas se enfrentan en los próximos años al reto de ser agentes canalizadores de la planificación para la Recuperación de la Europa post COVID. Sin duda, representa el mayor desafío desde la Segunda Guerra Mundial. Europa ha aprobado un Plan de Recuperación para superar la crisis económica y social y garantizar la modernización sostenible del proceso de reconstrucción. Se trata de diseñar el futuro.

Si bien las bases conceptuales de esta actuación se encuentran en la democracia anticipatoria, la democracia progresiva y la prospectiva, los modelos se diseñan en estudios sobre gobernanza anticipatoria.

Una regulación y actuación adecuada de las administraciones requerirá una aproximación holística que permita visualizar diferentes contextos de futuro que se tengan en cuenta para la adopción de decisiones y en la regulación (Gunderson, 2002). Son varias las experiencias de gobernanza anticipatoria que se emplean en la actualidad para diferentes fines (Ramos, 2014).

El foresight o prospectiva aplicada a la ciencia, tecnología e innovación

administrativa es una de las más utilizadas por la administración. Desde 1960 se desarrollaron en diferentes países con el fin de identificar áreas prioritarias de investigación con gran potencial de transferencia en el sector industrial o empresarial o por tratarse de estudios estratégicos para el Estado (Georghiou, 2020). Estos estudios de futuro utilizaban estrategias de predicción Delphi que permitían identificar preocupaciones sociales y de las administraciones para articular una estrategia de futuro. En Francia (FKTP), Estados Unidos (STIF), Reino Unido (Technology Foresight Towards).

La Democracia anticipatoria tiene su origen en las reflexiones de Toffler y la inclusión a gran escala de ciudadanos en el proceso de diagnóstico de los problemas disruptivos que las decisiones del presente pueden tener en el futuro. La democracia anticipatoria se define como el proceso por el que se combina la participación ciudadana y la prospectiva (Belzold, 2006). Muchas de estas experiencias se llevaron a cabo en los años 70 en Estados Unidos e involucraron a parte de la ciudadanía, líderes comunitarios (empresarios, organizaciones civiles, distintos líderes de confesiones religiosas). En estos procesos se consigue inculcar en la ciudadanía y actores el respeto a valores y preocupaciones diferentes y de futuro.

3. Modelos de buenas prácticas next generation:

Comisiones de futuro: son institutos de comunicación o agencias que desempeñan esa labor prospectiva cuyos resultados son utilizados por la Administración pública y la ciudadanía. Su función es doble: analizar el impacto de futuro de las decisiones que se adopten por el gobierno y administraciones públicas y también generar opinión y debate público. Fueron pioneras las comisiones de futuro de Australia, Suecia.

En la actualidad se denomina oficinas de prospectiva y son relevantes la Policy Horizons de Canadá, el Centre d'Analyse strategique de Francia, la Foresight Unit de Finlandia, o la Comisión de estudio de inteligencia artificial, responsabilidad social y potencial económico, social y ecológico de Alemania creada por el Bundestag, entre otros. En España el artículo 3.2.g. del Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se estructura la Presidencia del Gobierno y la Oficina Nacional de Prospectiva y estrategia. Su objetivo es “analizar de manera sistemática la evidencia empírica disponible para identificar los posibles desafíos y oportunidades (demográficos, económicos, geopolíticos, medioambientales, sociales o educativos...) que España tendrá que afrontar en el medio y largo plazo, y de ayudar al país a prepararse para ellos”.

Las comisiones de futuro o prospectiva, tienen como finalidad contrarrestar algunos defectos en la democracia que se trasladan en el actuar administrativo por las estrategias cortoplacistas que se adoptan como punto de partida para la producción normativa. La anticipación y la proactividad son esenciales para dar respuesta a las demandas sociales, mejorar la obsolescencia de las normas y la anquilosis institucional. La prospectiva o gobernanza anticipatoria puede combatir el cortoplacismo mediante estrategias a largo plazo. Estas comisiones pueden

tener un gran impacto en la producción de normas y reorganización administrativa. La innovación y adaptación de las instituciones a las demandas sociales y políticas puede encontrar un gran aliado en estas herramientas, que necesitan dotarse con medios y contar con el apoyo de todas las fuerzas políticas, actores representativos de los intereses de futuro en juego, academia, medios de comunicación y dando a conocer su importancia en la ciudadanía, educando en estos valores e importancia de las decisiones de futuro (Ramos, 2014).

Prospectiva Gubernamental integrada: el enfoque actual de la democracia anticipatoria parte de la idea de actuación administrativa e inteligente. La prospectiva puede solucionar problemas de coordinación, cooperación y solapamiento de competencias. Estos fallos sistémicos de la administración pública restan eficacia y comprometen los resultados a corto y largo plazo.

El método se ha implementado a escala nacional en materias como medio ambiente, salud y seguridad nacional y control migratorio (Habegger, 2010). En Holanda, Reino Unido y Singapur se ha aplicado para ayudar a los altos cargos y responsables políticos a adoptar criterios de pensamiento estratégico.

Como estamos constatando, no sólo se trata de requerimientos internacionales, sino que las previsiones traspasan fronteras en ámbitos como la salud, la migración o el medio ambiente. Por ese motivo este proyecto de investigación cuenta con investigadores del entorno europeo para conocer las implicaciones supranacionales de la prospectiva aplicada a la Administración pública, con aportaciones y enfoque interdisciplinarios.

La prospectiva gubernamental trabaja intentando identificar señales de alerta temprana de riesgo basadas en el proceso de redes de aprendizaje interorganizacionales e intergeneracionales. Se basa en procesos que tienen en cuenta redes de aprendizaje para el cambio cultural de las administraciones públicas y también de los diferentes departamentos que las componen. También se trabaja con la sociedad civil y grupos de interés creando un aprendizaje del beneficio común basado en el largo plazo, la interdisciplinariedad y la participación. En esas redes de aprendizaje se cuenta con empleados públicos y administraciones de distintos niveles que trabajan en escenarios de futuro que permiten el aprendizaje social de base amplia. Este sistema de aprendizaje se basa en escenarios que se traducen en alternativas políticas, jurídicas y normativas (Van der Heijden, 2005).

Prospectiva normativa: es un ejemplo práctico de la prospectiva gubernamental integrada. Se ha utilizado en Estados Unidos en el ámbito federal (Bezold, 1978, 2006). Su actuación se fundamenta en informes o análisis del impacto a futuro de las normas. Ese impacto se estudia en comisiones legislativas interdisciplinarias de prospectiva que lo incorporan al informe final de propuesta normativa. Este análisis afecta al diseño de normas desde una perspectiva material, de fondo, pero también formal. Los procedimientos de implementación de las mismas por las administraciones públicas, la elaboración de actos administrativos, también requiere de informes de prospectiva y la consulta ciudadana, así como debate con grupos de interés que incorpore este enfoque prospectivo.

Gestión de la transición o transition management (TM): su finalidad es

alcanzar objetivos y visiones de desarrollo sostenible mediante una gestión sistémica y multigeneracional con una perspectiva de largo plazo, utilizando formas de participación ciudadana administrativa. Estos procesos participativos se utilizan con un objetivo diferente: generar un desarrollo sostenible. Se pretende fomentar grupos de innovación social pioneros de interesados en innovar en un área determinada. Las figuras de participación buscan sinergias entre la administración pública y esas redes de innovación social que crearán una alianza emergente para el cambio. Son ejemplo de estas estrategias las Asociaciones para la Innovación o la contratación para la innovación. El enfoque desde la prospectiva visualiza un escenario global pero aplicado a la sostenibilidad local, aplicando el conocimiento global a problemas emergentes locales (despoblación, migración irregular, efectos del cambio climático en una zona o especie). Se trata de articular comisiones de prospectiva que unifiquen la comprensión de problemas a largo plazo en escenarios de futuro alternativos con políticas y actuaciones de la administración que sean innovadoras a corto plazo (elaboración de normas, contratación, subvenciones y actividad de fomento, potestad sancionadora o utilización de técnicas normativas nudge que busquen comportamientos más ecológicos y respetuosos con las generaciones futuras).

Para ello es imprescindible articular fases de elaboración previa reglamentaria o de participación o información pública en los que la administración debata desde la prospectiva con distintos actores, empresarios, grupos sociales (asociaciones, ONGs, voluntarios). El objetivo es crear redes de innovación para la gestión de la transición mediante figuras coproductivas que generen un conocimiento innovador y reflexivo permanente (Loorbach, 2010). La gestión de la transición analiza los diferentes niveles temporales en conflicto. La innovación proviene de generar instrumentos de coproducción entre actores y administración pública desde la prospectiva y pensando en distintos escenarios en el tiempo proponiendo futuros alternativos. El sistema obliga a replantear las estructuras claves del sistema para elaborar nuevos planes estratégicos prospectivos: nueva regulación normativa, nuevas infraestructuras físicas, o diferente infraestructura financiera. Las decisiones de la administración pública serán sostenibles a largo plazo si se marcan objetivos y visiones para esa transición al futuro. Para ello es preciso el consenso, la participación y las asociaciones público-privadas, que garanticen retos y objetivos que deben respetarse y afectan a largo plazo a generaciones futuras.

Planificación estratégica basada en prospectiva: los planes a largo plazo deben contar con instrumentos de participación ciudadana. Para realizar estos procesos se necesitan expertos que preparen las sesiones de discusión a largo plazo. Estos procesos informados de participación para un diseño estratégico prospectivo utilizan métodos consolidados como las conferencias de búsqueda (Weisbord, 1992 o Ludema, 2002) o la planificación de escenarios (Mahmud, 2011 y Van der Hijden, 2005) o la redefinición estratégica (Ramírez y Wilkinson, 2018). Esta investigación pretende establecer un marco conceptual de estos métodos de planificación y ejemplos de buenas prácticas que puedan servir a las administraciones públicas como modelos de actuación.

Redes de prospectiva o foresight: de reciente creación y basado en

funcionamiento de las tecnologías utilizadas para crear las plataformas web 2.0. El Crowdsourcing y la inteligencia colectiva permiten predecir escenarios de futuro. Una de las experiencias pioneras es Sahping tomorrow, en la Unión Europea. Basados en procedimientos de audiencia, participación, legitimación ciudadana y empresarial, transparencia, autorresponsabilidad, es la prospectiva más novedosa (Ramos, 2012)

4. Reflexión final

En el nuevo proceso de reconstrucción ecológica POSTCOVID las decisiones deberían incorporar una perspectiva next generation, que tenga en consideración distintas formas de gobernanza anticipatoria que permitan ayudar a las Administraciones públicas y políticos a regular y actuar preparándose para afrontar a medio y largo plazo las oportunidades y retos demográficos, geopolíticos, medioambientales, sociales y educativos.

El Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 acordó una serie de medidas históricas para impulsar la recuperación económica y amortiguar el impacto de la crisis sanitaria que sucedió a la declaración por la OMS, el 11 de marzo, de la pandemia internacional. Estas medidas coligan el Marco Financiero plurianual para 2021-2027 y el Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU).

En este sentido, el Parlamento Europeo y del Consejo establecen un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que prevé aplicar principios de gestión eficiente o buena regulación que lleva a evitar la sobrerregulación y cargas administrativas. Si los plazos van a reducirse en materia de contratación, subvenciones, procedimiento de evaluación ambiental o tramitación es preciso empezar a trabajar cuanto antes, buscando la proactividad basada en el consenso. Además, estas medidas deben articularse sin cometer errores pasados y con un compromiso de sostenibilidad con las generaciones futuras. Es preciso planificar desde un buen conocimiento de la realidad presente, aprendiendo de errores pasados y visualizando objetivos claros de futuro.

En esta visualización-acción, participativa y sostenible, puede ayudar la aplicación de técnicas de prospectiva que partan de la metodología de escenarios futuros imbricada en la teoría de la democracia progresiva: el dialogo consensuado que debe aunar ideas de burócratas, personal técnico empleadas públicos, altos cargos y la inteligencia colectiva (Amanatidou, 2017). La democracia es el modelo político que más puede aprovechar la inteligencia colectiva del consenso, utilizando sus instituciones y el proceso de toma de decisiones para autocuestionarse y auto corregir prácticas que sólo llevan a la anquilosis institucional que provoca una ineficiencia sistémica (Rawnsley, 2018).

Esta propuesta propone técnicas regulatorias y procedimentales innovadoras e inteligentes que pueden ser aprovechadas para el desarrollo social y el proceso de recuperación económica en la era POSTCOVID. El derecho administrativo tiene efectos transformadores en la economía y sociedad, por cuanto puede mejorar la competitividad y ser herramienta para la toma de decisiones comprometidas con las generaciones futuras.

En este nuevo escenario es preciso aplicar la teoría conceptual de la democracia anticipatoria o anticipatory democracy en el diseño y aplicación de las normas, para proporcionar soluciones consensuadas que prevean escenarios de futuro teniendo en cuenta variables sociales actuales desde un enfoque sostenible.

Se deben desarrollar estrategias de planificación en la elaboración y aplicación de normas en el seno de las administraciones públicas que tenga en cuenta estrategias interdisciplinares que permitan una actuación meditada, consensuada, que no comprometa a generaciones futuras y que se traduzcan en decisiones y actuaciones a largo plazo, proactivas y no reactivas de la administración -respondiendo a crisis y protegiendo el medio ambiente- (especialmente las que se diseñen con el fin de conseguir una recuperación económica sostenible).

Las normas deben ser claras, fruto de una buena técnica jurídica normativa, pero también han de producirse teniendo en cuenta las necesidades y demandas de diversos actores y sectores sobre los que van a impactar, con “clausulas inmanentes de protección generacional” (Häberle, 2009). Por ello es preciso repensar las políticas públicas que acompañen a ese proceso de elaboración y aplicación normativa en el que se deben identificar actores, sus necesidades, el impacto transformador de la norma en los derechos de las personas, a corto y largo plazo. Esas políticas deben ser mediáticas, transversales, inclusivas y educativas.

La superación y recuperación ante la pandemia sólo será efectiva si existe un apoyo activo de la ciudadanía, comprometida con actuaciones preventivas y también participativas. La ciudadanía necesita participar de manera responsable, impulsado los principios democráticos, fortaleciéndolos y reinventando también nuevas formas de participación y toma de decisiones. De lo contrario, si se omite esta participación activa, las soluciones que se propongan a gran escala no se asumirán como propuestas de mejora sino como imposiciones top-down.

La fuerza transformadora que conducirá a la mejora de los procesos sociales de recuperación postCovid19, requerirán esfuerzos rápidos y consensuados que, desde la participación anticipatoria y reflexiva, conseguirán visualizar y considerar las diversas perspectivas de los impactos, reflexionar de manera comparativa, y asegurar un seguimiento adecuado de la ejecución de las propuestas. La anticipación aplicada a la recuperación permitirá generar información valiosa y empoderar la capacidad de diferentes sectores estratégicos para avanzar, desde criterios de consenso para un futuro sostenible.

Bibliografía

Arendt, H.: The human condition, Haracourt, 1958

- The origins of Totalitarism, Harcourt, 1968

Astigarraga, E.: «Prospectiva estratégica: orígenes, conceptos clave e introducción a su práctica», Revista centroamericana de Administración pública, 2016

Beck, U.: «World Risk Society». Oxford: poltiy press, 1999

- Bezold, C. «The history and future of anticipatory democracy and foresight.» *World Futures Review*, 11(3), 273-282, 2019
- Danièle Réchard with Atte Oscari Ojanen: «European democracy 4.0: Towards a deliberative anticipatory democracy? », *Global Trendometer 2019. Essays on médium term and long term global trends*, Dic. 2019
- De Jouvenel, B.: *El arte de prever el futuro político*, 1966
- Emerson, B.: «The public's Law, Origins and architecture of progressive democracy» *Oxford University Press*, 2019
- ESPAS Report, *Global Trends to 2030: challenges and choices for Europe*, April 2019. Available <https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/index.html>
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, *Past, present and future of democracy, 2019^a*
- Fry, N., *P. killing: Strategic Análisis and Action*, 2000
- Georghiou, L. H., & Harper, J. C. «From priority-setting to articulation of demand: Foresight for research and innovation policy and strategy». *Futures*, 43(3), 243-251, 2011
- Glaeser, S. y Tschira, O.: *Verwaltungsprozeßrecht*, Boorberg, Stuttgart, 1975
- Godet, M. y Drurance, P.: *Prospectiva estratégica, problemas y métodos*, *Prospektiker*, 2007
- Gordon Finlayson, J.: «The Havermas-Rawls debate», *Columbia U. Press*, 2019
- Gunderson, L. H., & Holling, C. S. (Ed.). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington: *Island Press*, 2002
- Hayek, F.: *The road to serfdom*, 1944
- Hernández, E., Camacho, R., Silván, A., Rojas-Martín, F., & Stan, L. «Gobernanza participativa local. Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía», 2018. Disponible en su versión online: <http://femp.femp.es/files/3580-1936-fichero/GOBERNANZA%20PARTICIPATIVA%20LOCAL.pdf>
- Holcombe, R.G. «Progressive Democracy: the ideology of the modern predatory state». *Public Choice* 182, 287–301, 2020
- Ley Alemana de prevención y control de enfermedades contagiosas en humanos de 20 de julio de 2000 (Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch
- Artikel 2 des Gesetzes vom 18.November 2020 (BGBl. I S. 2397)
- Loorbach, D., & Rotmans, J. «The practice of transition management: Examples and lessons from four distinct cases». *Futures*, 42(3), 237-246, 2010
- Ludema, J., Cooperrider, D., & Barrett, F. «Appreciative Inquiry: the power of the unconditional positive question». In Reason, P., and Bradbury, H. (Eds.), *Handbook of Action Research* (pp.155-65). London: *Sage*, 2002

Macnaghten, P. «Towards an anticipatory public engagement methodology: deliberative experiments in the assembly of possible worlds using focus groups». *Qualitative Research*, 2020

Mahmud, J. «City foresight and development planning case study: Implementation of scenario planning in formulation of the Bulungan development plan». *Futures*, 43(7), 697-706, 2011

Mashaw, J.L.: «Creating the Administrative Constitution. The lost one hundred years of American Administrative Law», Yale U.P., 2012

Parlamento Europeo y Consejo, Reglamento de Disposiciones Comunes de los Fondos Europeos para 2021-2027. Disponible en su versión online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0375>

Parrillo, N.R.: *Administrative Law from the Inside Out. Essays on themes in the work of Jerry L. Mashaw*, Cambridge, 2017

Pernaa, H. K.: «Deliberative future visioning: utilizing the deliberative democracy theory and practice in futures research». *European Journal of Futures Research*, 5(1), 13, 2017

Popper, K.: *Miseria del Historicismo*, 1936

Ramió, C.: *La Administración pública de futuro (Horizonte 2050). Instituciones, política mercado y sociedad de la innovación*, Tecnos, Madrid 2017

Ramírez, R. y Wilkinso, A.: *Strategic reframing. The Oxford Scenario Planning Approach*, Oxford, 2018

Ramos, J., & Hillis, D. «Anticipatory Innovation». *Journal of Futures Studies*, 9(2), 19-28, 2012

Ramos, J. M., Mansfieldn, T., & Priday, G. «Foresight in a Network Era: Peer-producing Alternative Futures» *Journal of Futures Studies*, 17(1), 71-90, 2012

Rivero Ortega, R: «Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa», *RAP* 213, 2020

Sánchez Sánchez, Z.: «La emergencia sanitaria COVID-19: retos para los Estados y los juristas».

- «La emergencia sanitaria COVID-19 a la luz de la emergencia climática. Retos y oportunidades». pp. 241-250. Fundación Heinrich Böll, 2020

- «Emergencia sanitaria: ¿Una oportunidad para el fortalecimiento del Estado de Derecho aplicando el Derecho administrativo?» *Facultades extraordinarias del Estado ante una emergencia sanitaria*. Ed. Grañén Porrúa.

Van der Heijden, K.: *Scenarios: The art of strategic conversation*, John Wiley & sons, Ltd., 2005

Weisbord, M. (Ed.). *Building Common Ground*. San Francisco: Berrett-Koehler, 1992

Wells, H.G.: *El descubrimiento del porvenir*, 1902

Garantias constitucionais e a proteção do meio ambiente: o mínimo existencial ecológico para indivíduos humanos e não humanos como mecanismo para evitar novas pandemias

constitutional guarantees and the environmental protection: ecological existential minimum to human and nonhuman individuals as a mechanism to avoid new pandemics

Giselle Maria Custódio Cardoso ¹

Emerson Affonso da Costa Moura²

Sumário: Introdução 1. Direitos fundamentais e Pluralismo Constitucional; 2. Dignidade e Mínimo existencial; 3. Mínimo existencial ecológico e Biocentrismo; 4. Ética ambiental e garantia do mínimo existencial ecológico para animais não humanos: evitando novas pandemias; 5. Considerações finais.

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o direito constitucional brasileiro juntamente ao direito ambiental e a ética ambiental para, a partir do reconhecimento do mínimo existencial ecológico para humanos e animais não humanos, alcançar a proteção ao meio ambiente e a todos os indivíduos vivos que nele habitam, evitando, ainda, o surgimento de novas pandemias. Serão observados princípios e pressupostos constitucionais relacionados aos direitos fundamentais e ao pluralismo Constitucional, seguidos da abordagem dos pressupostos históricos e normativos relacionados ao mínimo existencial e à dignidade, junto à conclusão que o meio ambiente é partícula essencial à efetivação do mínimo vital para humanos. Contudo, entendendo a superação do antropocentrismo pelo próprio biocentrismo da norma constitucional brasileiro é feita análise, doutrinária e jurisprudencial, para estabelecer os fundamentos de inclusão dos animais não humanos, com base no próprio texto constitucional, sob o espectro da proteção do mínimo existencial ecológico, conforme apresentado como resultado ao final do artigo. Enquanto limitação de ordem prática, pode-se entender o fato de que animais não humanos ainda são normativamente

1 Mestranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Pós-graduação em Direito Ambiental pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ (2017) e Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (2015). Assessora Jurídica da Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente - INEA. E-mail: gisellecardoso@live.com

2 Professor Convidado do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Professor Permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor da Pós-Graduação em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito Administrativo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Vice-presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Idealizador, Fundador, e Diretor Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ). E-mail: emersonacmoura@yahoo.com.br.

reconhecidos como objetos e não sujeitos de direito, no entanto, isto não tem impedido o reconhecimento e garantia de proteção a estes, mediante tutela jurisdicional; o que se entende como propulsor da presente proposta. Logo, as implicações que se objetivam com a presente é reforçar o escopo constitucional protetivo para as presentes e futuras gerações de humanos e não humanos, principalmente diante do atual cenário ambiental brasileiro, de modo que o ponto de encontro seja na garantia do mínimo existencial ecológico a ambos (e todas as espécies).

Palavras-chave: Direitos fundamentais; direito ambiental; mínimo existencial ecológico; Animais não humanos; Pandemias.

Abstract: This article aims at analyzing Brazilian constitutional law along with environmental law and environmental ethics in order to, from the recognition of ecological existential minimum for human and nonhuman individuals, achieve a status of protection for the environment and all living individuals that are part of it. Constitutional principles and presumptions related to fundamental rights and constitutional pluralism will be observed, followed by the approach of historical and legislative assumptions related to the existential minimum and dignity, and the conclusion that the environment is an essential particle for the effectiveness of the vital minimum for humans. Nevertheless, understanding the overcome of anthropocentrism by the biocentrism of Brazilian constitutional rules the analysis over doctrine and precedent court case aims at stablishing the grounds for the inclusion of nonhuman animals, based on the constitutional regulation itself, under the spectrum of ecological minimum existential, as it is presented as a result at the end of the article. As a practical constraint, one can understand the fact that nonhuman animals are still recognized under the legislative aspect as objects and not subjects of rights, however, this has not hindered the recognition and guarantee of protection for them by judicial means; which is understood as a booster for what is proposed. Therefore, the effects that are target herein is to reinforce the constitutional scope of protection for the present and future generations of humans and nonhumans, especially due to the current Brazilian environmental scenario, in the way that the gathered point would be on the guarantee of the ecological minimum existential for both (and all species).

Keywords: Fundamental rights; environmental law; ecological existential minimum; Nonhuman animals; Pandemics.

Introdução

Na última quadra histórica, os direitos fundamentais passaram a assumir posição de centralidade no sistema jurídico, instituindo uma ordem objetiva de valores que irradia sua força normativa por todo o ordenamento, condicionando a interpretação das normas e institutos jurídicos e vinculando a atuação dos poderes públicos.

Logo, para concretização destes direitos fundamentais — de ordem civil, política, econômica, social, cultural e ambiental — passa-se a traduzir, também, como essencialmente fundamental a existência de um Estado Democrático de Direito enquanto garantidor de níveis mínimos destes direitos, tendo a dignidade da pessoa humana como core de sua atuação.

A partir deste aspecto introduz-se o conceito de mínimo existencial, que em sua origem se liga ao reconhecimento dado pelo Tribunal Administrativo Federal alemão de um Existenzminimum como um direito subjetivo construído a partir do princípio da dignidade da pessoa humana, da cláusula do Estado Social e dos direitos à liberdade e à vida³.

Portanto, seria mediante a garantia do mínimo existencial do complexo de direitos humanos fundamentais que seria assegurado ao indivíduo, minimamente, a sua inserção na vida social, política e cultural, i.e., sendo possível superar a desigualdade mediante o acesso aos bens necessários à realização do ser.

Em paralelo ao desenvolvimento das garantias em favor de indivíduos humanos, a interação instrumental e exploratória direcionada aos animais não humanos cresce exponencialmente. Demandas e consumos de todos os tipos e de todas as formas, sejam na alimentação, vestimenta, farmacêutica, e até mesmo de forma ilícita mediante o tráfico destes animais, torna esta relação de dependência, nada simbiótica, em símbolos de pressão sobre o ambiente — dadas as externalidades negativas decorrentes de cadeias de produção, como a pecuária — e opressão aos animais não humanos. Segundo Charles Patterson⁴ a relação humano-animal é caracterizada como uma Eternal Treblinka⁵ e que estaria longe de ser alterada. De todo modo, é

3 Tribunal Constitucional Federal da Alemanha. BVerfGE 40, 121 (1975). “A comunidade estatal deve assegurar-lhes pelo menos as condições mínimas para uma existência digna e envidar os esforços necessários para integrar estas pessoas na comunidade, fomentando o seu acompanhamento e apoio na família ou por terceiros, bem como criando as indispensáveis instituições assistenciais” SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (orgs.). Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 565

4 PATTERSON, Charles. *Eternal Treblinka: Our Treatment of Animals and the Holocaust*. New York: Lantern Books, 2002 apud DONALDSON, Sue e KYMLICKA, Will. *Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights*. New York: Oxford University Press, 2011, p. 2.

5 “Charles Patterson’s *Eternal Treblinka: Our Treatment of Animals and the Holocaust* (2002) describes the connections and parallels between animal slaughter and the Holocaust, and profiles the many survivors (and descendants of survivors) who have been key activists in the animal movement. He takes his title from a line in an Isaac Bashevis Singer story, in which a character says: ‘for the animals it is an eternal Treblinka’. We are aware that some people will find this comparison objectionable, as they may object to other comparisons we will be making in this book—whether it is comparing animal treatment to genocide, slavery, or colonization; comparing animal minds, emotions, and behaviour to human capacities; or comparing struggles for animal rights to human struggles for citizenship and self-determination. In our view, the test of such comparisons should be whether they illuminate aspects of injustice towards animals. We are not invoking these comparisons for polemical purposes, but only if and when they actually help capture features of the moral landscape which are otherwise difficult to see.” (DONALDSON, Sue e KYMLICKA, Will. *Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights*. New York: Oxford University Press, 2011, p. 259)

inegável sua existência e o avanço das discussões e teorias, para apenas seguir-se negando toda e qualquer forma de dignidade institucional. E hoje, com a plena ciência da origem zoonótica desta pandemia e de diversas outras passadas, tem-se a urgência da atualização deste modelo de relação.

Conforme será notado ao longo do presente, optou-se por utilizar o conceito de animais não humanos em função do alinhamento à tese de que não há uma contraposição ao que se convencionou como ser humano, mas sim que ambos partilham da mesma animalidade⁶, como variação da ampla espécie de animais. Reforça-se que não há qualquer dicotomia (especialmente animal x humano), vez que também partilham de similaridades em seu background histórico, social, científico, biológico que se distinguem na minúcia de cada ser vivente⁷.

Desse modo, considerando que o mínimo existencial assume, por conseguinte, uma dimensão que ultrapassa a noção do Estado Liberal para a realização das liberdades públicas e do Estado Social com a busca pela justiça social e concretização dos direitos sociais, mas para alcançar todos os direitos fundamentais, inclusive, os chamados direitos difusos dentre os quais está o meio ambiente, onde, então, alcança-se o Estado Socioambiental, no qual está a proteção e defesa dos direitos e interesses humanos e não-humanos mediante a garantia do mínimo existencial ecológico.

Assim, entendendo-se o direito ao ambiente como direito fundamental da pessoa humana, “reconhecendo o caráter vital da qualidade ambiental para o desenvolvimento humano em níveis compatíveis com a dignidade que lhe é inerente”⁸, e o mínimo existencial ecológico como pressuposto do mínimo vital, e partindo da premissa de que: os riscos ambientais, biológicos e sanitários se originam da relação hoje existente com os animais, entende-se primordial a ampliação do conteúdo do mínimo existencial ecológico para abarcar todos os indivíduos (humanos e não humanos) compreendidos pelo Estado Socioambiental, de modo a proteger o ambiente, a vida humana e não humana, e evitar riscos futuros de uma nova pandemia.

1. Direitos fundamentais e Pluralismo Constitucional

O Estado Democrático de Direito é caracterizado por uma abertura constitucional radicado no extenso catálogo de direitos fundamentais - civis, políticos, econômicos, sociais e culturais - que com epicentro no princípio da dignidade da pessoa humana alcança a superação da tradicional divisão de domínio e papéis do Estado e da

6 LOURENÇO, Daniel Braga. Qual o valor da natureza? Uma introdução à ética ambiental. Rio de Janeiro: Editora Elefante, 2019, p. 22.

7 Por vezes, será utilizado apenas a denominação animais ou animal de modo a ser conciso e direto.

8 FENSTERSEIFER Tiago. Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental): o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e saudável (pelas presentes e futuras gerações). In: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. Caxias do Sul: EducS, 2014. PP. 74 – 96.

sociedade civil⁹.

Ademais, transforma-se também, como um dos critérios de verificação da legitimidade do Estado, que passa a ser medido pelo grau de observância e de implementação dos direitos fundamentais radicados na dignidade da pessoa humana pelos poderes públicos de forma direta ou através da atuação de terceiros¹⁰.

Por efeito, o reconhecimento normativo dos direitos fundamentais e o papel assumido pelo seu sistema no Estado Democrático de Direito, reorienta a relação da pessoa com os poderes públicos, redimensionando a atuação privada ao respeito e concretização tanto dos preceitos fundamentais.

Desta feita, resta claro que o constitucionalismo contemporâneo é essencialmente pluralista já que se baseia na proteção de direitos fundamentais em distintos ciclos e gerações consagrando a liberdade, igualdade e fraternidade, que pressupõe a proteção e garantia dos direitos fundamentais, em especial, daqueles que estão em posição desigual¹¹.

Isto importa em considerar o direito constitucional à uma sociedade plural, que decorre não apenas do princípio fundamental do Estado Brasileiro e não se limita a uma proteção do pluralismo político¹², porém, do caráter compromissório com a justiça social da Constituição Cidadã, que tem como objetivo a redução de todas as desigualdades¹³.

2. Dignidade e Mínimo existencial

Com epicentro na Constituição, o princípio ético-jurídico da dignidade passa a atribuir a unidade valorativa e sistemática ao ordenamento jurídico, regulamentando a autonomia de vontade em prol da solidariedade social, de forma a possibilitar que ocorra o livre desenvolvimento da personalidade de cada um dos membros da comunidade.¹⁴

Não é nova a ideia que para o atendimento de uma vida com dignidade é necessário garantir o que Pontes de Miranda chamava de um “mínimo vital”, a saber, o indispensável à existência, que não se confunde com a caridade ou esmola, mas

9 De certo modo, o postulado da dignidade humana universalizou-se como um polo de atração para cada vez mais novos direitos refletores de um novo modo de atuação do Estado Democrático de Direito. Assim, encontramos-o na Constituição do México de 1917 (Art. 3º II “c”), da Itália de 1947 (Art. 3º), da Alemanha de 1949 (Art. 1º), de Portugal de 1976 com redação dada pela Lei Constitucional 1 de 1989 (Art. 1º). Espanha de 1978 (Art. 47) e na do Brasil de 1988 (art. 1º III, art. 170, art. 226 §7º, art. 227 e 230). CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 15-19.

10 Uma Constituição que consagre um Estado de Direito não pode admitir que qualquer governante ou órgão do Estado possa agir arbitrariamente, fora dos limites constitucionais, sob pretexto de conveniência pública ou de necessidade e urgência que justifique a prática de atos arbitrários. O verdadeiro Estado de Direito é aquele que assegura a prática da democracia e a proteção da dignidade da pessoa humana. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 182-183.

11 Sobre o tema, vide: DIAS, Maria Berenice. *A igualdade desigual*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 2, 2003.

12 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Art. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

13 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Art. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

14 MORAES, Maria Celina Bodin de. *Constituição e Direito Civil: Tendências* in: Revista dos Tribunais. Vol. 779 set. 2000. p. 55 e 59.

um direito à subsistência exigível do Estado como forma de preservar e permitir a vida.¹⁵

O conceito contemporâneo, porém, se liga ao reconhecimento dado pelo Tribunal Administrativo Federal alemão de um Existenzminimum como um direito subjetivo construído a partir do princípio da dignidade da pessoa humana, da cláusula do Estado Social e dos direitos à liberdade e à vida.¹⁶

A construção da noção de mínimo existencial ligado ao conteúdo essencial dos direitos fundamentais parece atender a dimensão que eles assumem no que tange a dignidade, porém, ainda parece limitar o mínimo existencial à um mínimo vital ligando mais a noção de sobrevivência do que existência em toda sua potencialidade.

Outros apoiam que o mínimo existencial envolveria as condições fundamentais para uma vida com dignidade¹⁷¹⁸, mas, também, pressupostos essenciais para o funcionamento adequado do próprio sistema jurídico-democrático que constituem matriz irreduzível, indisponível e insuscetível de restrição pelos poderes públicos e controlados pela jurisdição.

O conceito é de mínimo mas de existencial, a saber, não significa apenas a garantia da sobrevivência física, mas da vida, em toda potencialidade do ser, que deve abranger a garantia de acesso aos bens necessários não apenas a manutenção da existência, mas da sua realização, o que alguns autores, apontarão como acesso a bens culturais, a inserção na vida social e a participação política.¹⁹

Sob tal entendimento o mínimo existencial realiza o complexo de direitos humanos fundamentais e garante o pluralismo constitucional ao assegurar ao indivíduo minimamente a sua inserção na vida social, política e cultural, ou seja, superar a desigualdade mediante o acesso aos bens necessários à realização do ser.

Uma vez que o sistema de proteção dos direitos humanos-fundamentais se articula na tutela e promoção dos direitos do homem no âmbito internacional sob a égide dos tratados e convenções internacionais, bem como, o *ius cogens*, e no

15 PONTES DE MIRANDA. Direitos à subsistência e direito ao trabalho. Rio de Janeiro: Alba Limitada, 1933. p. 28-30.

16 Tribunal Constitucional Federal da Alemanha. BVerfGE 40, 121 (1975). “A comunidade estatal deve assegurar-lhes pelo menos as condições mínimas para uma existência digna e envidar os esforços necessários para integrar estas pessoas na comunidade, fomentando o seu acompanhamento e apoio na família ou por terceiros, bem como criando as indispensáveis instituições assistenciais” SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (orgs.). Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 565

17 Neste sentido, Ana Paula de Barcellos, ao se referir ao mínimo existencial considera a distinção entre um núcleo essencial que deve ser reconhecida eficácia jurídica positiva e para além deste núcleo onde se desenvolvem outras modalidades de eficácia jurídica na preservação do espaço da política e das deliberações majoritárias. BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. cap. VII, em especial p. 248.

18 É o que ocorre, por exemplo, com a educação fundamental e a medicina preventiva e de urgência que correspondendo respectivamente ao núcleo essencial do direito à educação e saúde, poderiam ser exigidas pelos indivíduos que precisem perante o Poder Judiciário sem restrições. Já o ensino superior e o médio e a medicina curativa exorbitariam este conteúdo, razão pelo qual, dependeriam da progressiva realização pelos poderes públicos. Torres, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 54, 130, 255 e 267.

19 HARBELE, Peter. A Dignidade humana como fundamento da comunidade estatal, in: I. W. Sarlet (org.), Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 116.

âmbito nacional nos direitos constitucionais e legais, o mínimo existencial não pode ser a composição de alguns direitos.

Ao revés, deve compreender e se articular este direito a tal sistema garantista, de forma a compor na sua dimensão do mínimo o acesso à realização do núcleo essencial dos direitos ligados ao homem em sua questão existencial, de modo a permitir a partir do seu conteúdo relacional e relativo, que sejam amplamente realizados.

Isto abrange admitir que o mínimo existencial não pode ser reduzido aos direitos individuais – como as liberdades tais quais a vida – ou direitos sociais – como a saúde ou educação – mas deve igualmente abranger minimamente a realização dos direitos políticos, coletivos e difusos necessários à realização da existência humana.

Neste sentido, que o conteúdo do mínimo existencial deve ser identificado com o núcleo essencial dos direitos fundamentais, a saber, como o reconhecimento de um mínimo de prestações necessárias à concretização mínima, essencial ou fundamental dos seus direitos necessários à uma existência livre e digna.

Assim, que se pode ligar o mínimo existencial à noção de pluralismo constitucional, já que a garantia da promoção efetiva dos direitos fundamentais perpassa pelo reconhecimento da desigualdade e a busca dos instrumentos para a realização dos seus direitos, o que envolve o oferecimento de dadas prestações essenciais.

O mínimo existencial assume, por conseguinte, uma dimensão que ultrapassa a noção do Estado Liberal para a realização das liberdades públicas e do Estado Social com a busca pela justiça social e concretização dos direitos sociais, mas para alcançar todos os direitos fundamentais, inclusive, os chamados direitos difusos dentre os quais o meio ambiente.

3. Mínimo existencial ecológico e Biocentrismo

A partir do século XX vê-se o desenvolvimento de teorias biocêntricas e ecocêntricas, nas quais a ética ambiental se aprofunda e alcança, inclusive, o reconhecimento de direitos aos animais e à natureza; tal mudança de paradigma e valores ambientais passa a integrar o ordenamento jurídico de diversos países, e o direito ao ambiente a ser reconhecido como direito fundamental da pessoa humana, “reconhecendo o caráter vital da qualidade ambiental para o desenvolvimento humano em níveis compatíveis com a dignidade que lhe é inerente”²⁰.

O Estado Constitucional Ecológico, como abordado por Sarlet e Fensterseifer²¹, ganha pujança no ordenamento por ser adequado aos pressupostos históricos, constitucionais e à própria composição biótica brasileira. E como tal, busca-se o seu aprofundamento, de modo que os padrões constitucionais protetivos ultrapassem as fronteiras da justiça humanamente delimitadas. Fronteiras que se aliam à supostas dualidades, i.e., humano x natureza / humano x animal, de modo a justificar sua

20 FENSTERSEIFER Tiago. Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental): o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e saudável (pelas presentes e futuras gerações). In: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. Caxias do Sul: Educs, 2014. PP. 74 – 96.

21 FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo. Direito Constitucional Ecológico. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

apropriação e, conseqüentemente sua exploração. Rejeitando os fatos de que a produção e circulação em escala global de espécies animais, sua manutenção em cativeiro (seja de maneira lícita ou ilícita por meio do tráfico de animais) e a degradação de seus habitats, tem sido fatores chave para o desenvolvimento e disseminação de cepas virais em escalas não naturais, causando pandemias zoonóticas como a que hoje é mundialmente vivida.

Técnicas como confinamento excessivo e limitador de comportamentos naturais das espécies, bem como o manejo de processamento de nutrientes para alimentação e a união de espécies diversas conjuntamente em condições estressantes são traços característicos da produção industrial de animais, a quais podem ser tidas como responsáveis pelo surgimento de doenças como a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS), as influências aviária e suína e também a encefalite espongiforme bovina (Doença da Vaca Louca)²². Ademais, a antropização (“perturbação”) de habitats naturais da fauna silvestre, como a Floresta Amazônica, em que estes convivem com os patógenos de forma equilibrada, sendo seus hospedeiros em uma relação biologicamente equilibrada, tem potencial de agitar microrganismos diversos e de potencial letal desconhecido²³, cujos indivíduos humanos seriam atingidos, novamente e de forma avassaladora, razão pela qual suscita-se a Floresta Amazônica como possível hotspot de uma próxima pandemia^{24 25} e entende-se tão premente a necessidade de conferir garantias constitucionais mínimas de proteção a todos, sejam indivíduos humanos, sejam não humanos. A vida segue “em jogo”.

22 PERROTA, Ana Paula. Serpentes, morcegos, pangolins e ‘mercados úmidos’ chineses: Uma crítica da construção de vilões epidêmicos no combate à Covid-19. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Rio de Janeiro – Reflexões na Pandemia, pp. 1-6, 2020. P. 3,

23 “For a century, two new viruses per year have spilled from their natural hosts into humans. The MERS, SARS, and 2009 H1N1 epidemics, and the HIV and coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemics, testify to their damage. Zoonotic viruses infect people directly most often when they handle live primates, bats, and other wildlife (or their meat) or indirectly from farm animals such as chickens and pigs. The risks are higher than ever (2, 3) as increasingly intimate associations between humans and wildlife disease reservoirs accelerate the potential for viruses to spread globally”. DOBSON, Andrew P.; PIMM, Stuart L.; HANNAH, Lee, KAUFMAN, Les; AHUMADA, Jorge A.; ANDO, Amy W.; BERNSTEIN, Aaron, Jonah Busch; DASZAK, Peter; ENGELMANN, Jens; KINNAIRD, Margaret F.; Binbin V. Li; LOCH-TEMZELIDES, Ted; LOVEJOY, Thomas; NOWAK, Katarzyna; ROHRDANZ, Patrick R. And VALE, Mariana M.. Ecology and economics for pandemic prevention. Science 369 (6502), 379-381. DOI: 10.1126/science.abc3189. Disponível em: <<https://bit.ly/3ktKx8y>> Acesso em 24 ago. 2020.

24 Próxima pandemia: de onde ela pode vir? G1. 24 ago. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3eRTDe4>> Acesso em 25 ago. 2020.

25 Assim como a interação entre colonos e indígenas, nas Américas Portuguesa e Espanhola, dizimou tribos inteiras por sua falta de imunidade, seguem os indivíduos humanos sendo dizimados por vírus letais — pela mesma falta de imunidade. A diferença está na forma da interação: antes o espaço do indígena era explorado de forma predatória, hoje é o espaço do ambiente (natural); ao fim seguem-se os ciclos de exploração e humanos enquanto presa e não predador.

“A grande concentração populacional (de três a quatro mil índios) favoreceu a difusão de doenças provenientes do velho mundo: varíola, sarampo, coqueluche, catapora, tifo, difteria, gripe, peste bubônica e, provavelmente, a malária. Sabe-se que a varíola foi responsável pela morte de cerca de 30.000 índios na Bahia (1/4 da população local) no espaço de dois ou três meses durante o século XVI”. KOK, Glória. Disputas pelo espaço simbólico na América portuguesa. Caminhos. Goiânia, v. 5, n. 2, p. 407-415, jul./dez. 2007. P. 409.

“Realmente o principal motivo foi a guerra de conquista, levada pela superioridade das armas, pelo uso das armaduras que faziam quase nulas as armas dos índios, como as espadas tacapes dos astecas, além da guerra bacteriológica, que devastou populações inteiras com doenças como gripe, varíola e sarampo.”. SOBRAL, Dêniel Quezado de F. A conquista da América Central: 1493 - 1522. Papel das idéias cristãs-europeias e atitudes múltiplas dos indígenas frente à conquista. Revista Ameríndia - História, cultura e outros combates. Fortaleza, v.1, n.1 p. 1-10, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/35qUwau>>. Acesso em: 03 out. 2020.

Desse modo, destaca-se a essência do artigo 225 da Constituição Federal²⁶, que representa o peso protetivo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, mais especificamente em seu §1º, inciso I, prevê enquanto incumbência do Poder Público: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a partir do qual entende-se que a intenção legislativa é no sentido de garantir, tal qual o referido inciso I do parágrafo 1º do artigo 225²⁷, formas assecuratórias do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; estabelecendo, portanto, um mínimo a ser garantido para que aquele seja alcançado.

Acerca deste aspecto, importa esclarecer que o mínimo existencial não deve ser confundido com dignidade; aquele é pressuposto deste, mas possui conteúdo diverso. Como fica claro da análise feita por Nussbaum²⁸, a dignidade é o fim que se busca ao atender e garantir esse conjunto mínimo de direitos sociais, econômicos, civis e ambientais, de modo a proporcionar ao indivíduo as capacidades que se requerem para um bem viver.

Assim, visando alcançar compreensão do mínimo existencial ecológico, filia-se a ampliação do conceito de mínimo existencial — liberal, social e ecológico — empreendida por Fensterseifer²⁹ de modo a englobar a concepção de uma vida, segundo o autor, “com qualidade, equilíbrio e segurança ambiental (e, por óbvio, com dignidade)”. O que também se justifica em prol da sobrevivência humana — entendida pelo autor como mínimo vital —, face à ameaça existente em razão da degradação ambiental.

Conjuga-se à esta compreensão as próprias disposições normativas do ordenamento jurídico brasileiro, i.e. o artigo 2º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81³⁰), que estabelece enquanto objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar (...) à proteção da dignidade da vida humana”; e o artigo 225 da Constituição Federal³¹, que inaugura a compreensão do meio ambiente ecologicamente equilibrado na qualidade de direito; o que, para Birnie e Boyle³², ratifica o reconhecimento do “caráter vital do

26 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

27 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

28 NUSSBAUM, Martha C. Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade e pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013. P. 84.

29 FENSTERSEIFER Tiago. Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental): o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e saudável (pelas presentes e futuras gerações), PP. 74 – 96. In: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. Caxias do Sul: Educus, 2014. P. 79.

30 BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 17 set. 2020.

31 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

32 BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan. International law and the environment. 2. ed. Oxford/New York: Oxford University Press, 2002. p. 255 apud FENSTERSEIFER Tiago. Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental): o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e saudável (pelas presentes e futuras gerações), PP. 74 – 96. In: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. Caxias do Sul: Educus, 2014. P. 80.

ambiente como condição básica para a vida, indispensável à promoção da dignidade e do bem-estar humanos, e para a concretização do conteúdo de outros direitos humanos”.

Assim, entendendo-se o ambiente como um espaço ocupado pela vida humana e não humana, percebe-se pertinente a ampliação do conteúdo do mínimo existencial ecológico para abarcar todos os indivíduos compreendidos pelo Estado Socioambiental.

4. Ética ambiental e garantia do mínimo existencial ecológico para animais não humanos: evitando novas pandemias

A Ética ambiental³³ tende a defender mudanças de paradigma e, conseqüentemente, de postura dos indivíduos de modo a viabilizar concretamente as mudanças que se buscam no meio em que vivem. Desta feita, identificar os bioproblemas³⁴ e suas causas, assim como as pandemias experimentadas pela população mundial^{35,36}, as quais são fruto da relação (predatória) do humano com o ambiente, é apenas um primeiro passo em direção à uma solução real para tais questões.

Observam-se os esforços mundiais na busca por uma resposta técnica adequada para esta pandemia, i.e., uma vacina, que certamente será uma solução, só que em vista do que já foi experienciado nas últimas quadras de século e seus ciclos de vírus e vacinas, sabe-se que será momentânea; o uso instrumentalizado do ambiente e dos animais tem sido causa e consequência de pandemias zoonóticas, seria ao menos controverso esperar resultado diverso para a mesma postura (experiência).

Para tanto, entende-se relevante abordar o paradigma biocêntrico ou biocentrismo, aspecto de grande relevo para discussões como a presente e aproximar o diálogo do mínimo existencial ecológico para os animais não humanos de modo que reforçar essa aproximação, a qual inclusive tem previsão no texto constitucional (artigo 225, §1º, inciso I), reconhecendo a importância de todas as vidas humanas e não humanas que se encontram nesse ambiente. Naconecy³⁷ definiu Biocentrismo como Ética da Vida, onde “todo ser vivo, animado ou inanimado, tem valor moral em função das atividades biológicas que são normais à espécie a que ele pertence, nas

33 LOURENÇO, Daniel Braga. Pandemia e coronavírus: Questões além do laboratório. Palestra ocorrida em 26 jun. 2020 no evento BioSemana UFRJ. Disponível em: <<https://bit.ly/35r5NaR>> Acesso em 24 ago. 2020

34 POTTER, Van Rensselaer. Bioethics: Bridge to the future. United States of America: PRENTICE-HALL INC, 1971.

35 Devendo ser apontado que a população mais pobre é extremamente mais sensível por sua vulnerabilidade ao espaço que ocupa. Recordar-se que, no Brasil, quase metade da população não tem acesso à saneamento básico e água tratada, tornando, portanto, inviável qualquer cuidado sanitário relacionado ao Coronavírus, o que é agravado pela vulnerabilidade relacionada à pobreza; não é demais recordar que itens indispensáveis, como o álcool gel, sofreram variações de preço de acordo com a demanda do mercado. Panorama do Saneamento no Brasil. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. Panorama do Saneamento no Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2JZbhRP>> Acesso em 03 out. 2020.

36 “Quem tem fome não pode ter a veleidade de comprar sabão e água a preços que começam a sofrer o peso da especulação.”. SANTOS, Boaventura Souza. A Cruel Pedagogia do Vírus. Coimbra: Almedina, 2020. P. 17. (ebook - ISBN 978-972-40-8496-1)

37 NACONECY, Carlos Michelon. Ética & animais: um guia de argumentação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. P. 64

condições normais para aquela espécie³⁸”.

Nesse sentido adotar uma mudança de paradigma que supere a posição ambientalista antropocêntrica-sustentável tradicional³⁹, passa a ser medida de contenção de futuros riscos ambientais, sanitários e ecológicos. Os bioproblemas levantados por Potter⁴⁰, i.e, saúde pública, fome, crescimento demográfico e questões ambientais, são de fato, complexos, mas também reais, e demandam uma aproximação mais realista e de longo prazo, menos imediatista e emergencial, como tem ocorrido ao longo dos anos. De pandemia em pandemia, a história tem sido construída às expensas da vulnerabilidade de humanos e não humanos. O alerta mais atual é relativo à mudança climática, também correlacionado com o modo de exploração da terra e de animais. Bioproblemas relacionados à saúde pública e questões ambientais geram outros bioproblemas, como a fome. Os alertas seguem a todo vapor, entende-se que seja necessário atendê-los adequadamente, a fim de evitar novos e maiores riscos e pandemias, os quais inclusive tem um custo econômico altíssimo e demasiadamente superior ao custo efetivo de investimentos necessários para evitar desmatamentos⁴¹.

Nesse contexto, fica cada mais nítido que o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações é aplicável à sociedade interespecie e deve considerar, portanto, gerações humanas e não humanas⁴². Milaré já sustenta há tempos que esse princípio tem um cunho de solidariedade entre as gerações, visando garantir o usufruto do ambiente saudável⁴³; mas, neste momento, para além do fenômeno da solidariedade, que pode ser traduzido como dever moral abstrato não obrigatório, a interlocução e aproximação destes preceitos juntamente com o mínimo existencial ecológico para os não humanos é premente, diante das diversas catarses ambientais. E, logo, deve ser observado pelo prisma da ética ecológica, na qual encontram-se as dimensões intrageracional, intergeracional e interespecie⁴⁴, ratificando-se a convergência entre os aspectos teóricos e normativos.

38 Aqui incluindo-se crescimento, sobrevivência e reprodução.

39 LOURENÇO, Daniel Braga. Qual o valor da natureza? Uma introdução à ética ambiental. Rio de Janeiro: Editora Elefante, 2019. P. 51-75.

40 POTTER, Van Rensselaer. Bioethics: Bridge to the future. United States of America: PRENTICE-HALL INC, 1971.

41 DOBSON, Andrew P.; PIMM, Stuart L.; HANNAH, Lee; KAUFMAN, Les; AHUMADA, Jorge A.; ANDO, Amy W.; BERNSTEIN, Aaron, Jonah Busch; DASZAK, Peter; ENGELMANN, Jens; KINNAIRD, Margaret F.; Binbin V. Li; LOCH-TEMZELIDES, Ted; LOVEJOY, Thomas; NOWAK, Katarzyna; ROEHRDANZ, Patrick R. And VALE, Mariana M.. Ecology and economics for pandemic prevention. Science 369 (6502), 379-381. DOI: 10.1126/science.abc3189. Disponível em: <<https://bit.ly/3ktKx8y>> Acesso em 24 ago. 2020.

42 Destaca-se que o texto constitucional não aponta que este direito seria restrito a pessoas humanas, razão pela qual entende-se plenamente cabível a extensão aos não humanos, principalmente, quando analisados e interpretados sistematicamente o caput do artigo 225 com os respectivos incisos I e VII do parágrafo §1º. BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

43 CARDOSO, Giselle Maria Custódio. O direito dos animais como mecanismo garantidor da equidade intergeracional. Revista do Curso de Especialização em Direito Ambiental da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, Rio de Janeiro, n. 1. 2017. P. 2-21. Disponível em: <<https://bit.ly/3f7Qasc>> Acesso em 14 set. 2020.

44 FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental. Aula 01: Introdução ao Pensamento Ecológico. PP. 1-27. Círculo de Estudos pela Internet, 2020. P. 16.

4. Considerações Finais

Breve imersão no campo ambiental brasileiro deixa clara a demanda pelo reforço das instituições e institutos, de modo que a política de governo ambiental não seja mais forte que a política de Estado. O Brasil, hoje, atua mediante a representação do autoritarismo inerente ao seu processo histórico⁴⁵, portanto, reforçar a existência do Estado Constitucional Ecológico (Socioambiental) é reforçar o escopo da norma constitucional e das bases protetivas nela constantes.

Nesse sentido, objetiva-se trazer a lume a compreensão de que o corpo normativo constitucional é abarcado pelo paradigma biocêntrico, o qual aliado a compreensão do meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto direito fundamental e antecedente a todos os demais direitos permitiria a efetivação do mínimo existencial ecológico enquanto pressuposto do mínimo vital.

Ademais, ao restar nítido que o cenário de expansão de zoonoses está relacionado ao modelo de consumo antropocêntrico e da relação instrumental com os animais — e certamente despreocupada com seu bem-estar físico e psicológico⁴⁶ — parece premente que ocorra uma reformulação do pensamento, juntamente como a ampliação do conteúdo do mínimo existencial ecológico para abarcar todos os indivíduos compreendidos pelo Estado Socioambiental, que vise efetivamente um meio ambiente rural e urbano, ecologicamente protegido e equilibrado para as presentes e futuras gerações de humanos e não-humanos, garantindo o acesso e o direito ao tratamento digno em todas as suas esferas e a todos nela viventes.

Bibliografia

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. Panorama do Saneamento no Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/2JZbhRP>> Acesso em 03 out. 2020

BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605>.

45 “Somos um país muito original e jovem em matéria de vida institucional regular”. SCHWARCZ, Lília Katri Moritz. Sobre o autoritarismo brasileiro. São Paulo: Companhia das letras, 2019. (ebook). P. 5.

46 Ainda que existam protocolos e normas sanitárias e bem-estaristas é preciso recordar a ausência de fiscalização, que chega ao ponto de desconsiderar normas de saúde pública, isto é, o consumidor final. A operação Carne fraca é um famoso exemplo disto; certificados de qualidade adulterados e adição de papelão à carne eram pontos ressaltados na investigação da Polícia Federal, ocorrida em 2018. SALOMÃO, Karin. Entenda o que é a Operação Carne Fraca e os impactos para a BRF. Revista Exame, 05 mar. 2018. Alterado em 06 mar. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3eWc80V>> Acesso em 12 nov. 2020.

htm> Acesso em 15 set. 2020.

CARDOSO, Giselle Maria Custódio. O direito dos animais como mecanismo garantidor da equidade intergeracional. *Revista do Curso de Especialização em Direito Ambiental da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ*, Rio de Janeiro, n. 1. 2017. P. 2-21. Disponível em: <<https://bit.ly/3f7Qasc>> Acesso em 14 set. 2020.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

COCHRANE, Alasdair. *Sentientist Politics: A Theory of Global Inter-Species Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DIAS, Maria Berenice. A igualdade desigual. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 2, 2003.

DOBSON, Andrew P.; PIMM, Stuart L.; HANNAH, Lee, KAUFMAN, Les; AHUMADA, Jorge A.; ANDO, Amy W.; BERNSTEIN, Aaron, Jonah Busch; DASZAK, Peter; ENGELMANN, Jens; KINNAIRD, Margaret F.; Binbin V. Li; LOCH-TEMZELIDES, Ted; LOVEJOY, Thomas; NOWAK, Katarzyna; ROEHRDANZ, Patrick R. And VALE, Mariana M.. Ecology and economics for pandemic prevention. *Science* 369 (6502), 379-381. DOI: 10.1126/science.abc3189. Disponível em: <<https://bit.ly/3ktKx8y>> Acesso em 24 ago. 2020.

DONALDSON, Sue e KYMLICKA, Will. *Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights*. New York: Oxford University Press, 2011.

FENSTERSEIFER Tiago. Mínimo existencial ecológico (ou socioambiental): o direito fundamental às prestações materiais mínimas em termos de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental para o desfrute de uma vida humana digna e saudável (pelas presentes e futuras gerações), PP. 74–96. In: PERALTA, Carlos E.; ALVARENGA, Luciano J.; AUGUSTIN, Sérgio (orgs.). *Direito e justiça ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica*. Caxias do Sul: Educs, 2014.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. Aula 01: Introdução ao Pensamento Ecológico. PP. 1-27. *Círculo de Estudos pela Internet*, 2020.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo. *Direito Constitucional Ecológico*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

HARBELE, Peter. A Dignidade humana como fundamento da comunidade estatal, in: I. W. Sarlet (org.), *Dimensões da Dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

KOK, Glória. Disputas pelo espaço simbólico na América portuguesa. *Caminhos*. Goiânia, v. 5, n. 2, p. 407-415, jul./dez. 2007.

LOURENÇO, Daniel Braga. *Pandemia e coronavírus: Questões além do laboratório*. Palestra ocorrida em 26 jun. 2020 no evento BioSemana UFRJ. Disponível em: <<https://bit.ly/35r5NaR>> Acesso em 24 ago. 2020

LOURENÇO, Daniel Braga. Qual o valor da natureza? Uma introdução à ética ambiental. Rio de Janeiro: Editora Elefante, 2019.

MORAES, Maria Celina Bodin de. Constituição e Direito Civil: Tendências in: Revista dos Tribunais. Vol. 779 set. 2000.

NACONECY, Carlos Michelin. Ética & animais: um guia de argumentação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

NUSSBAUM, Martha C. Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade e pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

PERROTA, Ana Paula. Serpentes, morcegos, pangolins e 'mercados úmidos' chineses: Uma crítica da construção de vilões epidêmicos no combate à Covid-19. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Rio de Janeiro – Reflexões na Pandemia, pp. 1-6, 2020.

PONTES DE MIRANDA. Direitos à subsistência e direito ao trabalho. Rio de Janeiro: Alba Limitada, 1933.

POTTER, Van Rensselaer. Bioethics: Bridge to the future. United States of America: PRENTICE-HALL INC, 1971.

Próxima pandemia: de onde ela pode vir? G1. 24 ago. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3eRTDe4>> Acesso em 25 ago. 2020.

SALOMÃO, Karin. Entenda o que é a Operação Carne Fraca e os impactos para a BRF. Revista Exame, 05 mar. 2018. Alterado em 06 mar. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3eWc80V>> Acesso em 12 nov. 2020.

SANTOS, Boaventura Souza. A Cruel Pedagogia do Vírus. Coimbra: Almedina, 2020. ISBN 978-972-40-8496-1. (Ebook)

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (orgs.). Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SCHWARCZ, Lilia Katri Moritz. Sobre o autoritarismo brasileiro. São Paulo: Companhia das letras, 2019. (ebook).

SOBRAL, Dêniesl Quezado de F. A conquista da América Central: 1493 - 1522. Papel das idéias cristãs-europeias e atitudes múltiplas dos indígenas frente à conquista. Revista Ameríndia - História, cultura e outros combates. Fortaleza, v.1, n.1 p. 1-10, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/35qUwau>>. Acesso em: 03 out. 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

Compliance como fator de prevenção de novos desastres no cenário pós-pandêmico

Compliance as a factor for preventing new disasters in the post-pandemic scenario

Fabrizio Bon Vecchio¹

Débora Manke Vieira²

Sumário: 1. Os desastres ambientais no Brasil e a Teoria da Sociedade de Risco. 2. Pandemia de Covid-19: qual comportamento deveríamos esperar do empresariado? 3. O que esperar da pós-pandemia e como o compliance pode ser um fator de prevenção de novos desastres. 4. Conclusão. Bibliografia.

Resumo: Este estudo tem o propósito de elaborar algumas reflexões jurídicas para contenção de operações fraudulentas praticadas por organizações possuidoras de imagem de ecologicamente sustentáveis, que na prática, se revelam verdadeiras máquinas de poluição ambiental, redundando em grande risco para o meio ambiente, sem a necessária estrutura ética para reconhecimento e correção de desastres. Os programas de Compliance voltados ao direito ambiental são meios de conexão entre as tensões de boa governança entre o setor público e privado, ao garantir que todos devem monitorar e contribuir para a mitigação de catástrofes. Além das funções já conhecidas, ganham especial destaque no período pandêmico, justamente pela instabilidade e tensão mundial. Em um ano marcado pela declaração de pandemia mundial causada pelo vírus Sars-Cov-2, ou “Coronavírus”, a necessidade de compreensão da função social que as empresas exercem sob o meio ambiente deve ser destacada. A lição que podemos levar após o abrandamento dessa crise sanitária é a necessidade de reequilibrar as relações entre o homem-natureza e empresa-natureza, eliminando, de forma gradativa, antigos costumes baseados na maximização de lucro sem observância da preservação da natureza. Para a pesquisa, utilizamos o método dedutivo com ampla pesquisa doutrinária – analisando obras jurídicas na área do Compliance e Direito Ambiental.

Palavras-chave: Ética Ambiental; Prevenção; Normas; Compliance Ambiental; Desastres.

Abstract: This study aims to elaborate some legal reflections to contain fraudulent operations practiced by organizations with an ecologically sustainable image, which in practice turn out to be true environmental pollution machines, resulting in great risk to the environment, without the necessary structure ethics for disaster recognition and correction. Compliance programs focused on environmental law are a means of connecting the tensions of good governance between the public and private sectors, by ensuring that everyone must monitor and contribute to the mitigation of

1 Mestrando em Direito da Empresa e dos Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: fbvecchio@hotmail.com

2 Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: deboramanke@gmail.com

disasters. In addition to the functions already known, they gain special prominence in the pandemic period, precisely because of instability and world tension. In a year marked by the declaration of a global pandemic caused by the Sars-Cov-2 virus, or “Coronavirus”, the need to understand the social function that companies play under the environment must be highlighted. The lesson we can take after the easing of this health crisis is the need to rebalance the relationship between man-nature and company-nature, gradually eliminating old customs based on maximizing profit without observing nature preservation. For the research, we use the deductive method with extensive doctrinal research - analyzing legal works in the area of Compliance and Environmental Law.

Keywords: Environmental Ethics; Prevention; Standards; Environmental Compliance; Disasters.

1. Os desastres ambientais no Brasil e a Teoria da Sociedade de Risco

O ser humano, há muitos anos, abandonou a consciência ambiental e alimentou uma vida urbana de consumo desenfreado, sem considerar os impactos no meio social. As destruições naturais causam uma desarmonia ambiental e, por isso, tornam os cenários pós desastres como propícios a proliferação de novas doenças.

Com o passar dos tempos, a sociedade se desenvolveu e superou inúmeros obstáculos, cada qual atrelado a uma determinada época. Sem embargo, a atuação do homem sobre o meio ambiente foi se intensificando, decorrente do aumento da população e da evolução tecnológica (GOMES; OLIVEIRA, 2018, p. 176).

O progresso foi a promessa não cumprida de uma sociedade industrial que profetizou o desenvolvimento, o crescimento econômico e o bem-estar da civilização como produto da modernidade. Na década de 1970, após ter resistido às duas grandes guerras mundiais, essa ideologia entrou novamente em crise. O compromisso com um futuro próspero cedeu à realidade das regressões, estagnações, privações, opressões e destruições. Paralelamente, os avanços da ciência, da tecnologia e da indústria, elementos centrais do progresso, mostraram-se ambivalentes. Com o grande potencial de criação e inovação, anunciou-se também a chegada das mudanças climáticas, da manipulação genética, da escassez dos recursos naturais, dos processos biomoleculares e da contaminação das águas, entre tantos outros (MORIN, KERN, 2003, p. 213).

Ainda que o desenvolvimento sustentável não se mostre possível nos padrões da modernidade, o valor de sua formulação há de ser reconhecido. Isso porque, a crise teórica e prática por que passa a sociedade moderna torna-se ainda mais contundente diante do discurso da sustentabilidade. Portanto, ainda que não aponte necessariamente para a superação do foco no aumento da produção e na maximização dos lucros, salienta as incertezas relativas à viabilidade de seus pressupostos constitutivos. Essa desestruturação revela-se essencial para a construção de novos saberes e novas práticas capazes de escrever um capítulo inovador na história das sociedades (BRITO; RIBEIRO, 2003, p. 152).

O sociólogo alemão Ulrich Beck, elaborou a chamada Teoria da Sociedade de Risco disposta a superar a crise da modernidade discutindo as realizações e limitações da sociedade industrial, sobretudo, porque “nos tempos modernos, o risco permanece firmemente unido ao mundo econômico através de formas de cálculo estatístico, especulação do mercado de valores e aquisições de empresas. Os mercados capitalistas não podem ser sustentados sem risco” (MYTHEN, 2004, p. 13).

Na lição de Beck (2011, p. 09), a sociedade, no século XIX, objetivou controlar a natureza. Por sua vez, após a consecução de tal pretensão, passou a explorá-la de maneira exagerada, isso ao final do século XX. Como resultado, surgiu um cenário de abundância material de setores da população, sem prejuízo da pauperização da civilização pós-moderna, expondo a irresponsabilidade ambiental. Esse fenômeno de transformação da sociedade clássica em “sociedade de risco”, também denominada sociedade industrial.

No curso do processo de desenvolvimento, essas características foram sendo transformadas e a sociedade industrial passou a combinar duas espécies de ameaças: os perigos que tipificaram a sociedade pré-industrial e os riscos produzidos pelas ações e decisões humanas. As ameaças passam a agregar também a dimensão dos riscos fabricados, ou seja, pela própria humanidade. Nesse momento, fala-se sobre riscos calculáveis cujos potenciais efeitos podem ser contidos. Essa ideia de controle racional dos acontecimentos se expande, fazendo surgir uma diversidade de sistemas de seguro e transformando a sociedade em um grupo de risco previdente (MYTHEN, 2004, p. 23).

A sociedade de risco é um conceito que sintetiza duas características complementares. A primeira delas refere-se à possibilidade da ocorrência de danos capazes de afetar grande parte da humanidade. Na sociedade de risco, desaparecem as barreiras nacionais, os limites entre classes sociais ou mesmo entre gerações. Associa-se a isso o fato de que a sociedade contemporânea concentra um grande número de decisões arriscadas. O âmbito de ação e intervenção humana, anteriormente regulado por variáveis vinculatórias, constitui agora um problema de decisão e de atribuição de responsabilidades (CURBET, 2002, p. 98).

Os desastres ambientais são catástrofes que, na maioria das vezes, possuem natureza imprevisível, porém uma parcela destas “fatalidades” é perfeitamente esperada, podendo até ser evitada. Ana Paula Soares (2016, p. 105) comenta que, “os limites de recursos naturais frente às demandas sociais para o crescimento econômico em um mundo globalizado têm pressionado diversos atores sociais [...], a se mobilizarem em torno do Desenvolvimento Sustentável”.

O direito de proteção contra desastres constitui-se, assim, como um direito fundamental do indivíduo – tanto por revestir-se das características inerentes aos direitos fundamentais, quanto em razão do tratamento constitucional dado ao tema – mas, principalmente, em razão de ter como objetivo garantir a proteção da dignidade da pessoa humana, evitando a ocorrência de desastres ou procurando medidas que possam resguardar tal dignidade, defendendo os interesses fundamentais dos cidadãos (COUTINHO, 2014, p. 114).

2. Pandemia de Covid-19: o que deveríamos esperar do empresariado?

Com o discurso de implantação de desenvolvimento econômico, muitas empresas e instituições cometem atos reprováveis pela sociedade, pois não observam os princípios éticos e morais. Popularmente, o conceito de desenvolvimento econômico é aplicado de maneira equivocada na esfera mercantil brasileira, tendo sempre como objetivo o lucro sem limites. O desenvolvimento econômico não pode ser implantado de forma isolada. Sua implementação deve ser analisada sob a ótica do tripé: econômico; social e sustentável.

O que se tem que ter em mente é que todos esses institutos de controle e fiscalização dos empreendimentos, seja por certificações técnicas, seja por meio de auditorias ou das certificações por empresas especializadas, devem objetivar a participação da sociedade no empreendimento causador do dano ambiental, visando trazer, na base do direito administrativo holandês, os pressupostos da cooperação e solidariedade. Tem por escopo, ainda, uma gestão através da boa governança, sob a ótica da transparência dos atos administrativos ambientais (GOMES; TEIXEIRA, 2017, p. 141).

A constatação no rompimento da barragem de Fundão (assim como no caso da barragem B1 em Brumadinho) revela que o desastre que atingiu proporções gigantescas, com perda de vidas humanas e com decorrências ambientais gravíssimas, poderia ter sido evitado com o cumprimento efetivo das normas já estabelecidas e o monitoramento pós-licenciamento ambiental. Ou seja, para reduzir o desastre é fundamental a vigilância para o cumprimento efetivo dos procedimentos que já estão legalmente estabelecidos (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2015).

Desastres constituem oportunidades de aprendizado e mudança, porque proporcionam a análise detalhada dos eventos antes que os mesmos aconteçam, durante sua fase aguda e/ou no período de recuperação. As oportunidades de aprendizado e mudança acontecem porque são eventos externos e, portanto, ganham nível de atenção que os eventos rotineiros não oferecem (BIRKLAND, 2009, p. 153).

A preocupação empresarial não está ligada a uma consciência ambiental própria ou a políticas sérias de prevenção de desastres, e sim ao lucro, base da cadeia empresarial. O ser humano, há muitos anos, abandonou a consciência ambiental e alimentou uma vida urbana de consumo desenfreado, sem considerar os impactos no meio social; “o ser humano, totalmente desintegrado do todo, não percebe mais as relações de equilíbrio da natureza. Age de forma totalmente desarmoniosa sobre o ambiente, causando grande desequilíbrios ambientais” (GUIMARÃES, 1995, p. 12).

Pensar apenas no mito do crescimento econômico é desastroso, revelando-se, portanto, imprescindível encontrar alternativas no ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, que prega uma desejável conciliação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico (MILARÉ, 2013, p. 57).

As destruições naturais causam uma desarmonia ambiental e, por isso, tornam os cenários pós desastres como propícios à proliferação de novas doenças. Atualmente, em meio à pandemia de SARS-CoV-2 (desastre biológico), é que as empresas e os entes estatais se mobilizaram para elaborar ações por uma economia

mais sustentável, quando já estavam cientes que o novo vírus estava alojado na natureza muito antes da quebra do ciclo natural atingir os seres humanos.

3. O que esperar da pós-pandemia e como o Compliance pode ser um fator de prevenção de novos desastres

O que as organizações necessitam criar é uma nova forma de pensar sua cultura e gestão. Não raro, a falta de clareza em relação a estratégias e valores, o que pode levar a prioridades e metas conflitantes; o processo de tomada de decisões na organização que impede conversas francas sobre as preocupações das pessoas ou até mesmo tempo atenção insuficiente às questões relacionadas ao compliance (MEIRA, 2020, ebook) são questões insustentáveis quando pensamos nos comportamentos adequados pós-pandemia – enaltecendo o discurso do desenvolvimento sustentável tão necessário para a gestão ambiental das empresas.

Nas palavras de José Silva Quintas, a gestão ambiental pode ser definida como “o processo de mediação de interesas e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (QUINTAS, 2006, p. 30).⁸

O monitoramento é a forma essencial de busca de informações por uma organização, com o objetivo de alcançar novo conhecimento que permita a ação. Largamente utilizado nas análises de ambientes empresariais, onde é base para os sistemas de inteligência competitiva, o conceito de monitoramento multidisciplinar (CHOO; AUSTER, 1993, p. 280), difundiu-se e buscou suas bases teóricas também no Compliance, na medida em que as organizações são tomadas pela necessidade de observância de regras, normas e controle reputacional.

Nesse ponto, podemos introduzir o Compliance como mecanismo de conformidade, integridade e gestão de riscos que compõe o sistema ordenado de gestão das organizações, incluindo as questões ambientais. Afinal, a gestão ambiental é condicionada pela pressão das regulamentações, da busca pela melhor reputação no mercado, pela pressão dos acionistas para que as empresas reduzam seu risco ambiental, pela pressão dos consumidores e pela própria concorrência (SOUZA, 2002, p. 17).

Desde o advento da certificação e rotulagem na área ambiental, sobretudo relacionada às relações de consumo – que ensejou a criação do chamado “selo verde” –, um número crescente de empresas vem se preocupando com suas próprias posturas (em que pese experiências negativas nesse âmbito), em grande parte, graças à consolidação do paradigma do desenvolvimento sustentável – num tripé formado pelas dimensões social, econômica e ambiental, simultaneamente (BARBIERI, 2010, p. 150) –, cuja acentuação encontra eco na premissa “pensar global, agir local”, no diapasão da denominada Agenda 21.

Por tais razões, no caso em tela, este artigo tem sua justificativa no fato de o Compliance ter se tornado, na última década, um dos temas mais importantes

da gestão empresarial, aglutinando desenvolvimento econômico, práticas éticas e respeito à legislação vigente, inclusive, em se tratando do meio ambiente, uma vez que o próprio mercado tende a exigir cada vez mais condutas éticas, em consonância com normas vigentes, para a consolidação de um novo comportamento por parte das empresas, que devem buscar lucratividade de forma sustentável, focando no desenvolvimento econômico e socioambiental na condução dos seus negócios (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 101).

Se Compliance diz respeito a atividades rotineiras e permanentes, monitorando-as para assegurar que as diversas unidades da organização estão respeitando as normas e os procedimentos internos para prevenção e controle dos riscos de cada atividade, acerca da auditoria, de um modo geral, seus trabalhos são efetuados de forma aleatória e temporal, por meio de amostragens, a fim de certificar-se que as normas e procedimentos definidos pela alta administração estão sendo cumpridos. Compliance faz parte da estrutura de controle, ao passo que auditoria avalia esta estrutura, cabendo a esta até mesmo avaliar a efetividade daquela, para que os pontos falhos sejam regularizados (SEGAL, 2018, p. 231).

Alguns tratados multilaterais já trabalham com alguns mecanismos de Compliance, como por exemplo, a Convenção para a Proteção da Camada de Ozônio e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática. No caso mais específico do regime da Mudança Climática, o Protocolo de Quioto, estabeleceu um programa de Compliance bastante sofisticado, trabalhando com incentivos para que os Estados cumpram as normas contantes no Procolo (ROESSING NETO, 2015, p. 38).

O que precisamos deixar explícito é que cada organização irá implementar seus programas de integridade de forma individualizada, afinal “não existe ‘receita de bolo’ para a elaboração de um programa de Compliance [...] O que os manuais e a própria legislação trazem são elementos basilares a serem seguidos no desenvolvimento do programa” (VECCHIO; PEREIRA, 2020, p. 150), sempre atentos para que as normas ambientais sejam elementares para o sucesso.

Nossa pretensão ao escrever esse trabalho foi, sem esgotar o assunto, elevar o nível de confiança na implementação de um programa de Compliance com vistas a mitigar essas catástrofes. E evidenciar que a substituição de medidas repressivas - através de instrumentos de promoção do cumprimento voluntário das diretrizes legais - é essencial em áreas onde os danos decorrentes da violação das normas são graves ou de impossível reparação, especialmente nas situações em que as sanções são extremamente onerosas para os infratores.

As organizações, bem como os órgãos públicos, precisam monitorar e identificar os riscos éticos, ambientais e sociais. Ainda, entender como podem afetar o entorno no decorrer do tempo, afinal o ser humano e as empresas modificam-se constantemente.

4. Conclusão

A lição jurídico-ambiental que precisamos levar desse período pandêmico é que o direito deve estar atrelado ao exercício de funções de prevenção, resposta

emergencial, compensação e reconstrução de desastres; Somente obedecendo essa tríade é que será possível estarmos em Compliance como fator de mitigação de efeitos e resultados. Para um cenário pós-pandêmico a gestão de riscos deve obedecer a uma nova tríade, comprometida em evitar novos eventos desta magnitude, são elas: resposta, compensação e reconstrução.

Adequar-se às normas exige das atividades empreendedoras um esforço complexo e dinâmico perante a sociedade, e o instituto do Compliance, e sua manutenção de forma continuada, revela-se como meio de conexão entre as tensões das autonomias pública e privadas, constituindo-se, portanto, em elemento de boa governança nessa interação, estimulando uma cultura de integridade adequada através do planejamento de elementos que podem reduzir os riscos e corrigir de modo eficaz as interferências substanciais na sustentabilidade dos empreendimentos, de modo a buscarmos um cenário em que todos os riscos ambientais possam ser mitigados de forma eficaz.

Bibliografia

BARBIERI, José Carlos; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de; ANDREASSI, Tales; VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições. *RAE*, São Paulo, v. 50, n. 2, p. 146-154, abr./jun. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n2/02.pdf>. Acesso em 09 nov. 2020.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: 34, 2011.

BIRKLAND, Thomas A. Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, v. 17, n. 3, set. 2009, p. 146-156. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/k.1468-5973.2009.00575>. Acesso em 11 nov. 2020.

BRITO, Daniel Chaves de; RIBEIRO, Tânia Guimarães. A modernidade na era das incertezas: crise e desafios da teoria social. *Ambiental & Sociedade*, Campinas, v. 6, n. 1, p. 147-164, 2003.

CARMO, Roberto Luiz do; ANAZAWA, Tathiane Mayumi; BONATTI, Thiago Fernando. Mariana 2015 – Reflexões sobre um Desastre. *Revista Jurídica Consulex*, n. 455, jan. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305449892_Mariana_2015_. Acesso em 09 nov. 2020.

CHOO, Chun Wei.; AUSTER, Ethel. Environmental scanning: acquisition and use of information by managers. *Annual Review of Information Science and Technology*, v.28, p. 279-281, 1993.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. *Desastres, cidadania e o papel do Estado: as relações entre os direitos fundamentais e a proteção contra desastres “naturais” hidrológicos*. São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014.

- CURBET, Jaume. La era del riesgo: eliminar el riesgo o gestionar el desastre, 2002.
- GOMES, Magno Federici; OLIVEIRA, Warley Ribeiro. A aplicação da boa governança, do compliance e do princípio da cooperação no licenciamento ambiental brasileiro. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, n. 2, mai./ago. 2018, p. 173-197.
- GOMES, Magno Federici; TEIXEIRA, Angélica Cristiny Ezequiel de Avelar. Da participação social nos licenciamentos ambientais: para além da audiência pública. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, Brasília*, v. 11, n.º 1, p. 128-146, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/7781>. Acesso em 11 nov. 2020.
- GUIMARÃES, Mauro. A dimensão ambiental na educação. Campinas: Papyrus, 1995.
- MEIRA, Rogério Campos. Compliance como estratégia de gestão. TONON, Daniel Henrique Paiva; RANGEL, Ronaldo Raemy (Coords.). *Compliance Estratégico – Volume 1*, Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 8 ed. São Paulo: RT, 2013.
- MYTHN, Gabe. Ulrich Beck: a critical introduction to the risk society. London: Pluto, 2004.
- MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. Trad. Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003.
- QUINTAS, José Silva. *Introdução à gestão ambiental pública*. Brasília: IBAMA, 2006.
- RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Compliance e lei anticorrupção nas empresas. *Revista de Informação legislativa*, ano 52, número 205, jan./mar. 2015, p. 87-105. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf. Acesso em 07 nov. 2020.
- ROESSINGNETO, Ernesto. Meios alternativos para a efetivação do direito internacional: os mecanismos de compliance em tratados multilaterais ambientais. *Revista Jurídica da Presidência, Brasília*, v. 17, n. 111, fev./mai. 2015, p. 37-61. Disponível em: <http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/1106/1092>. Acesso em 8 nov. 2020.
- SEGAL, Robert Lee. Compliance Ambiental na Gestão Empresarial: distinções e conexões entre compliance e auditoria de conformidade legal. *REASU-Revista Eletrônica de Administração da Universidade Santa Úrsula*, v. 3, n. 1, 2018.
- SOARES, Ana Paula Fleury de Macedo. *Desenvolvimento Sustentável e Gestão Socioambiental Empresarial: Uma abordagem crítica sobre as concepções, políticas e práticas de sustentabilidade no mundo corporativo*. Tese (Doutorado em Administração). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2016.
- SOUZA, Renato Santos de. Evolução e Condicionantes da Gestão Ambiental nas Empresas. *Revista Eletrônica de Administração – REAd, UFRGS – Edição Especial 30, Vol. 8. No. 6, nov-dez 2002*, p. 1-22. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/indez.php/read/article/view/42728/27083>. Acesso em 10 nov. 2020.

VECCHIO; Fabrizio Bon; PEREIRA, Fernanda Ulysséa. Os desafios na implementação de um programa de compliance. Direito: Passado, Presente e Futuro, vol. 2. ARAÚJO, Danielle Ferreira Medeiro da Silva de; NOGUEIRA, Sandra Vidal; SILVA, Samara Taiana de Lima; SANTOS, Walkyria Chagas da Silva (Org.). Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020, p. 137- 153.

Energias sustentáveis provenientes de resíduos sólidos urbanos: uma perspectiva necessária pós-pandemia

Sustainable energies from urban solid waste: a necessary post-pandemic perspective

Ariel Fernandes Pretel¹

Priscila Elise Alves Vasconcelos²

Sumário: Introdução; 1. A poluição por Resíduos Sólidos; 1.1. Aspectos gerais dos resíduos sólidos; 2. Os aterros sanitários; 2.1. O aproveitamento energético; 2.1.1. O biogás; 2.2. Outras tecnologias de aproveitamento energético de resíduos sólidos urbanos; 3. Conclusão; Bibliografia.

Resumo: O uso frequente e mui propagado da palavra sustentabilidade encontra-se motivado pela “consciência ecológica” instalada em uma parcela considerável de nações, tendo como causa principal dessa consciência a preocupação com o desenvolvimento econômico. É certo que ao pensar em desenvolvimento econômico, este, por sua vez, atrai um número considerável de indivíduos que, em busca de melhores condições de vida, aumentam o número populacional de uma cidade que proporciona respectivo desenvolvimento. Nesta vertente, juntamente com o crescimento da população humana, a produção de resíduos sólidos gerados aumenta de forma alarmante, o que constitui uma problemática para as sociedades atuais e as futuras, uma vez que a ausência de destinação adequada dos resíduos produzidos constitui-se como principal fator para a poluição por resíduos sólidos. Sob este aspecto, em decorrência da necessidade de trazer uma solução viável e eficaz ao “lixo urbano”, que teve um aumento ainda maior durante a pandemia, assim como uma forma de se pensar em meios alternativos na matriz energética, devido as fontes de energias utilizadas serem finitas e sua escassez já se fazer atual, o presente trabalho tem como objeto central a explanação de tecnologias utilizadas para a geração de energia provenientes destes resíduos, dentre as quais, merece destaque, os aterros sanitários que são como um reator biológico, em que as principais substâncias de entrada consistem nos próprios resíduos e na água e nas principais saídas consistem nos gases liberados e o chorume. Contudo, há algumas desvantagens no uso de aterros sanitários que faz com que seja necessário o aprofundamento de estudos em outras tecnologias, voltadas principalmente na viabilidade econômica. E nesse aspecto econômico, encontra-se como uma tecnologia de aproveitamento destes resíduos a incineração e o reaproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos

1 Graduada em Direito da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul; Endereço eletrônico: adpretel@gmail.com

2 Estágio Pós-Doutoral em Direito das Cidades (UERJ); Doutora em Direito (UVA RJ); Mestre em Agronegócios (UFGD MS); Bolsista Prosup CAPES UVA; Professora substituta da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD MS). Endereço eletrônico: priscilavasconcelos@ufgd.edu.br

por meio da digestão anaeróbia. Desse modo, o intuito do trabalho está na análise da demonstração da viabilidade da utilização de resíduos sólidos urbanos no aproveitamento energético como forma de reduzir a destinação inadequada desses resíduos cenário pós-pandemia.

Palavras-chave: Biogás; aterros sanitarios; aproveitamento energético; pós-pandemia.

Abstract: The frequent and very propagated use of the word sustainability is motivated by “ecological awareness” installed in a considerable portion of nations, having as the main cause of this awareness the concern with economic development. It is certain that when thinking about economic development, this, in turn, attracted a considerable number of individuals who, in search of better living conditions, increase the population number of a city that provides its development. In this respect, together with the growth of the human population, the production of solid waste generated increases alarmingly, which is a problema for current and future societies, as the absence of adequate disposal of the waste produced constitutes the main factor for the pollution of solid waste. In this respect, due to the need to bring a viable and effective solution to “urban waste”, which had an even greater increase during the pandemic, as well as a way of thinking about alternative means in the energy matrix, because the energy surces used are finite and its scarcity is already present, the present work has as its central object the explanation of technologies used for the generation of energy from these residues, among which, it is worth mentioning, landfills that are like a biological reactor, where the main input substances consisto f the waste themselves and the wáter and the main outlets consisto f the gases released and the slurry. However, there are some disadvantages in the use of landfills that makes it necessary to deepen studies in other technologies, focused primarily on economic viability. And in this economic aspect, it is found as a technology to use this waste incineration and the energy reuse of waste urban solis through anaerobic digestion. Thus, the purpose of the work is to analyze the demonstration of the feasibility of using urban solid waste in energy use as way to reduce the inadequate disposal of these waste post-pandemic scenario.

Keywords: Biogas; sanitary landfills; energy use; post-pandemic.

Introdução

Há muito tem sido lido e ouvido sobre a sustentabilidade. O uso frequente e mui propagado encontra-se motivado pela “consciência ecológica” instalada em uma parcela considerável de nações. Aliado a este “novo valor”³, está o desenvolvimento econômico, sendo o motivo pelo qual acarretou a consciência ecológica destas nações: como promover o crescimento e o desenvolvimento de modo sustentável? Neste

3 Termo utilizado pelo professor da faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo e autor, José Eli da Veiga, em sua obra intitulada “Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor”, publicado em 2010.

sentido, a expressão cunhada na Noruega, desenvolvimento sustentável, passou-se a ser utilizada, na visão de Fábio Nusdeo⁴, como um processo de desenvolvimento ou mesmo apenas crescimento econômico baseado na preservação do meio ambiente. Uma vez que este meio se encontra ameaçado, não sendo protegido, conseqüentemente o próprio processo econômico se encontraria comprometido. Sob este contexto, visualiza-se o princípio da Melhor Tecnologia Disponível, constituindo-se como uma forma de interligação, de diálogo e de cooperação dentre o ordenamento jurídico e o meio técnico. Para Paula Galbiatti Silveira⁵, “é a cláusula técnica, na qual se insere a melhor tecnologia disponível, diante do dever do Estado de incentivo à pesquisa para conter os diversos riscos criados pelo próprio desenvolvimento da tecnociência”.

Nesta vertente, cabe mencionar que se estima que, atualmente, a população mundial corresponda a cerca de 7,7 bilhões de pessoas. E este número não diminuirá nos próximos anos. Com base no relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU), há a previsão que até o final do século XXI, a população mundial atinja a marca dos 11 bilhões de habitantes⁶.

Juntamente com o crescimento da população humana, a produção de resíduos sólidos gerados aumenta de forma alarmante, o que constitui uma problemática para as sociedades atuais e as futuras. Este aumento significativo do “lixo urbano” decorre de alguns fatores dos quais dois são os principais: a crescente urbanização e o crescimento econômico. Isso fica evidenciado quando se analisa o relatório da ONU em que menciona que uma quantidade relevante de indivíduos que passam a ingressar a classe média emergente, adotam padrões de produção e de consumo insustentáveis, ocasionando no aumento dos resíduos. Ou seja, uma vez que os indivíduos começam a ter certos incentivos econômicos e, por sua vez, aumenta-se seu poder de compra, esses consomem mais produtos que são de rápido descarte⁷. Ademais, no cenário pandêmico, nota-se um considerável aumento dos resíduos sólidos, em decorrência de dois fatores: isolamento social e a prática do trabalho em casa. De acordo com a Associação Brasileira de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), estimam que as medidas geraram um aumento de 15% a 25% na quantidade de resíduos residências⁸.

Fato interessante é que, no estado do Paraná, o engenheiro e coordenador de Projetos Sustentáveis. Charles Carneiro, alega que por mais que os restaurantes e o comércio em geral pararam de funcionar, as pessoas continuarão a produzir mais lixo em casa e isso ocorre porque os setores que ficaram paralisados compram no

4 NUSDEO, Fábio. Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 291.

5 SILVEIRA, Paula G. A adoção da melhor tecnologia disponível no licenciamento ambiental brasileiro na perspectiva do estado ambiental. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

6 REDAÇÃO GALILEU. População Mundial chegará a 11 bilhões até o fim do século, diz ONU. Revista Galileu, jun de 2019. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2019/06/populacao-mundial-chegara-11-bilhoes-ate-o-fim-do-seculo-diz-onu.html>>. Acessado em 17 de set de 2019.

7 ONU MEIO AMBIENTE. Panorama da Gestão de Resíduos Sólidos na América Latina e no Caribe. Supervisão e coordenação – ONU meio ambiente, 2018.

8 GUIMARÃES, Sandrah. Um dos efeitos colaterais da pandemia: o aumento da geração de lixo doméstico e hospitalar. Disponível em: <<https://conexaoplaneta.com.br/blog/um-dos-efeitos-colaterais-da-pandemia-o-aumento-da-geracao-de-lixo-domestico-e-hospitalar/#fechar>>. Acessado em 23 de ago de 2020.

atacado, enquanto a sociedade civil é no varejo, assim acabam por gerar muito mais materiais de “condicionamento de produtos”, ocasionando um aumento maior do volume de lixo⁹.

Sob este viés, é necessário pensar em meios alternativos para a destinação do lixo urbano, voltado ao reaproveitamento destes resíduos como forma de geração de energia, bem como as inovações no uso do biogás. No que se refere ao processo de formação deste trabalho, foi feita uma análise bibliográfica, casuística e exploratória, tendo como base obras literárias, especializadas, além da utilização de artigos científicos e pesquisas que consubstanciem a temática. Neste sentido, o fim metodológico será uma pesquisa quantitativa e exploratória, voltada a uma análise documental e bibliográfica, em que pese à coleta de dados, buscando consubstanciar a temática. Deste modo, tecidas as considerações sobre o aumento dos resíduos sólidos, bem como os seus possíveis reaproveitamentos energéticos com base na Política Nacional de Resíduos Sólidos, busca-se analisar o reaproveitamento energético destes resíduos e sua viabilidade. Nesse sentido, o presente trabalho teve por objetivo central a demonstração da viabilidade da utilização de resíduos sólidos urbanos no aproveitamento energético como forma de reduzir a destinação inadequada desses resíduos no cenário pós-pandemia.

1. A poluição por resíduos sólidos

O crescimento populacional está relacionado diretamente com o aumento da geração de resíduos sólidos. Conseqüentemente, uma vez que há um aumento considerável destes materiais sem que haja uma destinação adequada para estes, seu acúmulo em áreas impróprias gera a poluição do meio em que se encontra. Nesta senda, é cabível mencionar, como preleciona Sánchez¹⁰, que as primeiras leis brasileiras que tinham o seu foco pautado na proteção ambiental tratavam em seu texto normativo, de modo geral, dos problemas ambientais relacionados à poluição. E ainda, acrescenta:

a partir do momento em que o conceito de ambiente foi paulatinamente assimilado à ideia de meio de vida (e, portanto, de qualidade de vida), e não mais somente como recurso natural, os problemas então denominados ambientais foram assimilados à noção de poluição.

A poluição, de modo geral, é entendida como uma condição dos fatores externos em que se encontra os seres vivos que possam causar danos aos mesmos. Estes fatores externos, como o ar, água e solo são danificados, ou no sentido etimológico da palavra, são profanados, manchados, por atos humanos que “sujam o ambiente”¹¹. Com a Conferência das Nações Unidas, realizada em Estocolmo em 1972¹², a década

9 Idem.

10 SANCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013, p. 24.

11 SANCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013, p. 25.

12 CONFERÊNCIA NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972. Junho de 1972. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html> >. Acessado em 28 de dez de 2019.

de 1970 foi marcada por um crescente número de leis pautadas no controle de poluição, bem como, no surgimento de entidades governamentais que fiscalizassem as atividades poluentes e vigilassem o meio ambiente.

Outro ponto relevante a se mencionar é que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1974¹³ trouxe a conceituação da palavra poluição que foi incorporada as legislações que surgiram posteriormente. No Brasil, esta conceituação dada pela OCDE foi seguida e incorporada nas legislações dos estados do Rio de Janeiro, em 1975, e de São Paulo, em 1976. Aspecto relevante a ser mencionado, encontra-se na obra do autor Sanchez¹⁴ que afirma que analisando estas definições percebe-se uma “conotação negativa do conceito de poluição”. Ainda, ele acrescenta que uma ideia que há em ambas as definições, tanto da OCDE e das legislações dos estados brasileiros é a correlação de certas grandezas físicas ou parâmetros “que podem ser medidos e para os quais podem ser estabelecidos valores de referência”, ou seja, os padrões ambientais. Essas medições possibilitam estabelecer uma comparação dos dados obtidos com os padrões ambientais estabelecidos e, deste modo, estabelecer a responsabilidade do poluidor. Todavia, apesar de estas leis prezarem por uma conceituação objetiva do que é poluição, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938 de 1981) não teve a mesma preocupação, uma vez que igualou o conceito de poluição ao de degradação ambiental¹⁵.

1.1. Aspectos gerais dos resíduos sólidos

Ao mencionar a poluição, o presente artigo tem como objeto central a poluição gerada pelos resíduos sólidos.

De acordo com a Resolução Conama¹⁶ n. 5 de 1993¹⁷, o artigo 1 definia os resíduos sólidos como sendo produto das atividades industriais, domésticas, hospitalares, comerciais, agrícolas e de serviços, bem como os lodos provenientes dos sistemas de tratamento de água e outros líquidos cuja suas propriedades tornem inviáveis seu lançamento na rede pública de esgoto.

Atualmente, a conceituação dos resíduos sólidos encontra-se na responsabilidade da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁸. Com base no seu artigo 3, assim como traz outras definições, define como resíduos sólidos no inciso XVI. Fato relevante é que a definição trazida nesta se assemelha a Resolução Conama, sendo que suas

13 OECD. Recommendation of the Council on Principles concerning transfrontier pollution. Novembro de 1974. Disponível em: < <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/12>>. Acessado em 28 de dez de 2019.

14 SANCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013, p. 26.

15 Idem, p.26.

16 Conselho Nacional do Meio Ambiente, sendo um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Foi criado em 1982 pela Lei n. 6938 de 1981 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente.

17 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n.5, de 5 de agosto de 1993. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6B83C8BB8CB6F9144FE5D273130FA3E9.proposicoesWebExterno2?codteor=158142&filename=LegislacaoCitada+-PL+1787/2003>. Acessado em 28 de dez de 2019.

18 BRASIL. Lei 12.305, de 02 de Agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 02 de agosto de 2010.

diferenças podem ser centralizadas nas legislações que as utilizaram. Ademais, o termo lixo foi utilizado no artigo 2, inciso XV, da Lei n. 9966¹⁹ de 2000, enquanto a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, utilizada a terminologia resíduo como seu próprio nome dispõem. Sob este viés, é cabível mencionar que o artigo 3 em seu inciso III, da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente²⁰ caracteriza o lixo por sua natureza jurídica de poluente.

Na visão de Fiorillo²¹, o lixo urbano recebe essa natureza jurídica desde o instante em que é produzido. E ainda afirma que apesar dos mesmos receberem uma classificação, “não desnatura seu papel de poluente”. Deste modo, percebe-se que a ausência de uma política urbana eficaz no tratamento de resíduos é uma das características que definem a natureza jurídica dos resíduos urbanos produzidos como poluentes. Quanto a sua classificação, estes são classificados com base nas suas propriedades físicas, químicas e infectocontagiosas, distintas em classes, de acordo com a nova versão da NBR 10004:2004²². Neste sentido, encontram-se na Classe I, os resíduos considerados perigosos. Recebem esta classificação devido as suas características físicas, químicas ou biológicas que podem acarretar de forma relevante um perigo imediato ou potencial a saúde pública ou ao meio ambiente.

Os de classe II são os considerados não perigosos. Ainda, a classe II A, encontram-se os resíduos considerados não inertes, contendo propriedades como a biodegradabilidade ou combustibilidade.

E, em última classificação, a classe II B, os quais fazem parte aqueles considerados inertes. Estes recebem esta classificação, pois quando entram em contato dinâmico e estático com a água, à temperatura ambiente, não tem nenhum dos seus componentes solubilizados, com exceção de seus aspectos, cor, turbidez e sabor²³. A partir da análise da classificação dos resíduos sólidos é essencial abordar que em decorrência da progressão do aumento de resíduos, é necessária a intervenção do Poder Público nos diversos estames sociais²⁴. Neste sentido, é cabível salientar que além das formas de tratamento dos resíduos, novas tecnologias têm sido empregadas para minimizarem a geração dos resíduos, bem como formas de inovações para tratar os resíduos produzidos. Deste modo, pesquisadores tem procurado reaproveitar estes resíduos sólidos empregando a alta tecnologia, indo além de simples métodos como a reciclagem. Um dos exemplos desta combinação de alta tecnologia com o reaproveitamento de resíduos relevante a ser destacada e de grande utilidade no cotidiano é combustível o gerado a partir dos resíduos urbanos. A ideia surgiu de uma empresa americana que tem buscado formas de solucionar a

19 BRASIL. Lei 9.966, de 28 de Abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 28 de abril de 2000.

20 BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 31 de agosto de 1981.

21 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 17ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 347.

22 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 17ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 349.

23 Idem, p. 350.

24 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 17ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 349

destinação dos resíduos de forma eficaz e sustentável. De acordo com este processo, a empresa tem a meta de reduzir em 75% as emissões de gás carbônico, comparando com as emissões geradas pelo uso da gasolina. E ainda, a empresa tem a intenção de produzir cerca de 7 (sete) milhões de litros de etanol por ano, utilizando 90.000 (noventa mil) toneladas de lixo²⁵.

Um dado relevante quanto ao uso deste combustível é que na cidade de Estocolmo, na Suécia, metade dos ônibus municipais circula a base de combustível gerado a partir do lixo orgânico, bem como do esgoto. Conforme afirma Luciano Basto²⁶, este tratamento para os resíduos urbanos é uma boa oportunidade para o Brasil, uma vez que a maior parte do lixo produzido pela população brasileira é composta por restos de alimentos. E ainda acrescenta que estes resíduos orgânicos seriam encaminhados para biogestores ao invés de aterros. Estes biogestores corresponderiam a usinas com enormes tanques com uma enorme quantidade de “bactérias famintas” que executariam o processo de decomposição dos resíduos de forma mais rápida, aumentando, conseqüentemente, a produção de gás²⁷.

Ademais, é de extrema importância salientar que a mera gestão de resíduos, sem uma real mobilização para se concretizar estas boas gestões, não acarreta resultados efetivos. Sob este viés, uma empresa americana tem investido na ideia de um RecycleBank, “um banco virtual de cupons”. Para a obtenção destes cupons, que podem ser utilizados como vales descontos em lojas que tem suas normas pautadas no compromisso socioambiental, são necessárias as práticas socioambientais como economia de energia ou reciclagem. Uma das vantagens desta ideia consiste no “ganho para a conscientização e ampliação de práticas de logística reversa”²⁸.

2. Os aterros sanitários

Dentre as formas de tratamento de resíduos sólidos já sendo utilizadas são os aterros sanitários voltados ao aproveitamento energético. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente²⁹, pode-se dizer que um aterro de resíduos sólidos é como um reator biológico, em que as principais substâncias de entrada consistem nos próprios resíduos e na água e nas principais saídas consistem nos gases liberados e o chorume.

Neste sentido, preceitua Fabio Rubens Soares³⁰, que os aterros sanitários são uma forma de “confinamento de resíduos sólidos urbanos no solo”, considerado segura com base em critérios de engenharia e procedimentos operacionais. Deste

25 VGRESÍDUOS. Tecnologia e inovação no tratamento de resíduos: preparados para o futuro?. VGResíduos:2017. Disponível em: < <https://www.vgresiduos.com.br/blog/tecnologia-e-inovacao-no-tratamento-de-residuos-preparado-para-o-futuro/>>. Acessado em 27 de set de 2019.

26 SANTOS, Priscilla. 9 Soluções para o lixo. Revista Galileu. Disponível em: < <https://www.nossasaopaulo.org.br/2013/02/22/9-solucoes-para-o-lixo-revista-galileu/>>. Acessado em 27 de set de 2019.

27 SANTOS, Priscilla. 9 Soluções para o lixo. Revista Galileu. Disponível em: < <https://www.nossasaopaulo.org.br/2013/02/22/9-solucoes-para-o-lixo-revista-galileu/>>. Acessado em 27 de set de 2019.

28 VGRESÍDUOS. Tecnologia e inovação no tratamento de resíduos: preparados para o futuro?. VGResíduos:2017. Disponível em: < <https://www.vgresiduos.com.br/blog/tecnologia-e-inovacao-no-tratamento-de-residuos-preparado-para-o-futuro/>>. Acessado em 27 de set de 2019.

29 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Aproveitamento Energético do Biogás de Aterro Sanitário. Disponível em: < <https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario.html>>. Acessado em 20 de set de 2019.

30 SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016, p. 27.

modo, ocorre o controle da poluição ambiental, bem como a proteção à saúde pública, acarretando uma minimização dos impactos ambientais em comparação com lixões e aterros controlados. Para a criação de um aterro sanitário, a Norma NBR 13896 determina as condições essenciais para o projeto, construção e operação. Sob esta vertente, um aterro sanitário que acarrete mínimos impactos ambientais deve ter um sistema de impermeabilização. No Brasil, estes sistemas começaram a ser implantados na década de 1990, sendo os pioneiros a utilizar esta técnica foram os aterros de São João e Bandeirantes, localizados na cidade de São Paulo³¹. Este sistema de impermeabilização é formado por uma deposição de camadas artificiais e naturais com o intuito de não permitir a redução da infiltração de líquidos percolados no solo. Ademais, é cabível mencionar as operações pelas quais um aterro sanitário passa para sua formação. Conforme menciona Soares³², inicialmente a área onde ocorre a deposição é revestida com uma base de impermeabilizante, com um sistema de drenagem. Posteriormente, após o depósito do resíduo, este recebe uma cobertura diariamente de solo com espessura de cerca de 0,5 metro (meio metro). Ainda, na estruturação do aterro, este é construído em células com altura aproximada de até 5 (cinco) metros. Na base destas células, encontra-se instalado um sistema destinado a coleta de chorume e biogás, produtos resultantes da decomposição dos resíduos depositados. Por fim, em sua parte superior é realizada uma impermeabilização ou uma cobertura final composta por um sistema de drenagem e solo. Um ponto relevante a ser mencionado da estruturação dos aterros é o revestimento de fundo. Ele cobre o terreno, sendo os resíduos sólidos depositados sobre ele, visando a proteção ambiental. Neste sentido, sua principal finalidade consiste em impedir que o líquido encontrado dentro do aterro passe para o subsolo, ou seja, o revestimento de fundo reduz o transporte de poluentes ao meio ambiente, principalmente evitando a contaminação do lençol freático. Dentro desta estrutura chamada aterro sanitário, diversos processos químicos e biológicos ocorrem, de modo a promover a decomposição do material ali depositado e possibilitando o aproveitamento energético dos gases que são liberados durante esses processos.

2.1.O aproveitamento energético

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente³³, pode-se dizer que um aterro de resíduos sólidos é como um reator biológico, em que as principais substâncias de entrada consistem nos próprios resíduos e na água e nas principais saídas consistem nos gases liberados e o chorume. O aproveitamento energético dos aterros sanitários está relacionado aos gases produzidos durante a fase de gaseificação, ocorrida no processo anaeróbico. De acordo com Karina Salomon³⁴, o gás formado no aterro

31 Idem, p.27.

32 Idem,p.27-28.

33 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Aproveitamento Energético do Biogás de Aterro Sanitário. Disponível em:< <https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario.html>>. Acessado em 20 de set de 2019.

34 SALOMON, Karina Riberio. Avaliação técnico-econômica e ambiental da utilização do biogás proveniente do biodigestor da vinhaça em tecnologias para geração de eletricidade. 2007. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Itajubá, Itajubá. Disponível em:< <https://saturno.unifei.edu.br/bim/0032785.pdf>>. Acessado 20 de set de 2019.

durante o processo de gaseificação é composto por diversos outros gases, como o metano (CH₄) e o dióxido de carbono (CO₂), encontrados em maiores quantidade, enquanto outros como a amônia (NH₃), hidrogênio (H₂) e o gás sulfídrico (H₂S) são encontrados em menores quantidades. Um fato relevante a se apresentar é que os gases liberados pelos aterros contribuem de forma significativa para o aumento de “emissões globais de metano”³⁵. Neste sentido, encontra-se a importância do Aproveitamento Energético dos Aterros Sanitários. O aproveitamento energético dos Aterros Sanitários é uma medida adotada para se chegar a uma solução sustentável de destinação dos resíduos, bem como uma forma de minimizar os impactos ambientais causados pela excessiva liberação de gases que contribuem para o efeito estufa. Deste modo, é relevante destacar que um dos objetivos para o projeto de aproveitamento energético do Biogás tem como fundamento transformá-lo em “uma forma de energia útil tais como eletricidade, vapor, combustível para caldeiras ou fogões”³⁶.

2.1.1.O biogás

O biogás foi descoberto no século XVII e passou a ser considerado como fonte de energia por Louis Pasteur, no século XIX, quando em sua apresentação ficou demonstrado a sua geração por meio de uma mistura que consistia em estrume e água. Após este período, este biogás começou a ser coletado em estações de tratamento de efluentes na Inglaterra e, posteriormente, em 1940, passou a ser aproveitado para geração de energia na Índia, por meio de obtenção resultante de esterco de animais em plantações. A partir de então, o modo de utilização de obtenção do biogás evoluiu³⁷. Hodiernamente, os aterros sanitários consistem em uma forma de extrair e utilizar o gás liberado durante o processo de decomposição orgânica como meio energético, em decorrência da mistura de gases presentes em sua composição, em especial o metano (CH₄).

Cabe destacar que o aproveitamento do biogás possui como vantagens a utilização para aproveitamento energético ou como combustível, conseqüentemente a diminuição dos gases do efeito estufa, bem como uma receita adicional para aterros existentes como energia e crédito de carbono, o que possibilita, ainda, na redução da possibilidade de ocorrência de explosão ou autoignição em decorrência da alta concentração de metano³⁸. Contudo, algo relevante a ser citado, também, consiste no lado negativo do uso do biogás. As desvantagens encontram-se relacionadas às questões estruturais do aproveitamento do biogás. De acordo com Soares³⁹, como a fração possível de recuperação do gás nos aterros. Neste ponto, destaca-se os aterros sanitários que não foram constituídos com a finalidade de utilizar o gás, em

35 BORBA, Silvia Mary Pereira. Análise de Modelos de Geração de Gases em Aterros Sanitários: Estudo de Caso. 2006. Disponível em: < http://www.getres.ufrj.br/pdf/BORBA_SMP_06_t_M_int.pdf. Acessado em 20 de set de 2019.

36 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Aproveitamento Energético do Biogás de Aterro Sanitário. Disponível em: < <https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario.html>>. Acessado em 20 de set de 2019.

37 CETESB. Biogás. Disponível em: < <https://cetesb.sp.gov.br/biogas/>>. Acessado 1 de out de 2019.

38 SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016, p. 33.

39 Idem, p.33.

que devido à ausência de uma estrutura adequada, a recuperação do gás limita-se no máximo a 50% (cinquenta por cento). Outra desvantagem a ser mencionada e analisada está no “alto custo da planta de aproveitamento do gás”. O engenheiro Fabio Soares explica que este elevado custo está ligado as variações e incertezas das taxas de produção do biogás, assim como o decaimento da disponibilidade da produção de gás devido ao tempo de vida útil do projeto. Ademais, o aproveitamento do biogás pode ocorrer de diversas formas. Dentre elas há a possibilidade do seu uso como combustível e o uso energético.

2.2. Outras tecnologias de aproveitamento energético de resíduos sólidos urbanos

Abordando a temática pela viabilidade econômica, o aproveitamento energético por meio de resíduos sólidos possui desvantagens relevantes de serem mencionadas relacionadas às questões estruturais do aproveitamento do biogás. De acordo com Soares⁴⁰, como a fração possível de recuperação do gás nos aterros. Neste ponto, destaca-se os aterros sanitários que não foram constituídos com a finalidade de utilizar o gás, em que devido à ausência de uma estrutura adequada, a recuperação do gás limita-se no máximo a 50% (cinquenta por cento). Outra desvantagem a ser mencionada e analisada está no “alto custo da planta de aproveitamento do gás”. O engenheiro Fabio Soares explica que este elevado custo está ligado as variações e incertezas das taxas de produção do biogás, assim como o decaimento da disponibilidade da produção de gás devido ao tempo de vida útil do projeto. Nesse sentido, faz-se necessário analisar outras formas de tecnologias atrativas em termos econômicos. Dentre essas, encontra-se como uma tecnologia de aproveitamento destes resíduos a incineração. Embora esta alternativa não tenha sido muito utilizada no Brasil, existem projetos de incineração e aproveitamento energético a serem implementados, como é o caso do projeto URE-Barueri, chamada Usina de Tratamento Térmico de Resíduos Sólidos Urbanos e Recuperação de Energia. Estima-se que esta usina terá a capacidade de abastecer 80.000 (oitenta mil) residências, gerando cerca de 120GWH/ano⁴¹. As usinas de incineração ou como são chamadas por sua sigla em inglês WTE, waste-to-energy, são conhecidas por produzir vapor a partir da incineração de Resíduos Sólidos Urbanos, em que o vapor aciona uma turbina acoplada a um gerador que irá gerar energia elétrica ou será utilizado em outros processos como industriais ou para aquecimento. Estas usinas podem produzir cerca de 400 e 700KWh por tonelada de resíduos sólidos urbanos⁴². Neste aspecto, as principais vantagens para sua implantação residem na redução do volume de resíduos depositados em aterros, a energia gerada por meio da combustão, bem como a

40 SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016, p.33

41 SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016, p. 201.

42 SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016, p. 60.

eliminação da emissão de metano proveniente dos resíduos dos aterros sanitários⁴³. Todavia, cabe mencionar as desvantagens, a qual a principal se encontra o custo inicial de sua operação e manutenção, contudo, quando comparado aos elevados custos de implantação dos aterros sanitários, aqueles possuem melhor viabilidade econômica.

Outro sistema alternativo ao aterro sanitário é o reaproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos por meio da digestão anaeróbia. Consiste no mesmo processo que ocorre no interior dos aterros sanitários, contudo, utiliza-se equipamentos para otimizar os processos biológicos e químicos de modo que estes ocorrem de forma acelerada. Durante o processo na digestão anaeróbia ocorre a conversão do material orgânica ali depositado em gases como o dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) e outros gases componentes do biogás, obtido durante a digestão anaeróbia. Este processo de digestão anaeróbia teve início como um processo industrial, com iniciativa da Índia em 1859, sendo muito utilizado até meados de 1920 em lagoas anaeróbicas. Com os avanços tecnológicos aliados aos avanços no conhecimento deste processo foram criados reatores com a finalidade de otimizar a eficiência e aceleração deste processo. Boa parte deste avanço científico ocorreu devido as pesquisas sobre a microbiologia de Buswell que identificou quais eram as bactérias anaeróbias e as condições apropriadas para desenvolver a produção do biogás⁴⁴. De acordo com Soares⁴⁵, a quantidade de biogás produzido está relacionada principalmente com a tecnologia empregada durante o processo de digestão. Como exemplo, ele cita a usina de Tilburg, localizada na Holanda, em que a quantidade de resíduos pode chegar a 106m³/t, sendo desta quantidade 75% (setenta e cinco por cento) restos de alimentos e 25% (vinte e cinco por cento) papel não reutilizável. Um dos pontos negativos para o uso da digestão anaeróbia está relacionado ao alto custo do seu sistema operacional, tornando o investimento neste processo inviável. Para o engenheiro Soares⁴⁶, este elevado valor pode ser explicado por meio do uso de tecnologias de ponta necessários para a operação e manutenção da unidade de biodigestão, bem como pelos equipamentos utilizados para a conversão do biogás em energia. Ele ainda acrescenta que outro fator que torna menos atrativo o uso desse processo é devido à baixa eficiência na segregação dos resíduos orgânicos dos resíduos sólidos urbanos e o baixo fator de geração de energia elétrica por meio do biogás.

Fato relevante a ser mencionado é que em sua obra “Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos”, Fabio Soares faz comparações entre os métodos de tratamento e aproveitamento dos resíduos sólidos urbanos aqui abordados, aterros sanitários, incineração e digestão anaeróbia, e chega a algumas considerações relevantes a serem mencionadas neste

43 SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016, p. 61.

44 SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016, p. 42.

45 SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016, p. 41.

46 SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016, p.200.

presente trabalho. Ele afirma que o uso isolado da digestão anaeróbia é inviável em termos econômicos, sendo esta uma das tecnologias mais caras para o aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos. Em uma alternativa intermediária, encontra-se a geração de energia elétrica a partir da obtenção do biogás por aterros sanitários. Contudo, ele acrescenta uma alternativa mais viável economicamente, combinando dois dos processos mencionados neste trabalho: a digestão anaeróbia associada à incineração. De acordo com ele, “embora os investimentos para instalação de Usinas sejam elevados, a eficiência de aproveitamento dos resíduos e sua taxa de conversão em energia elétrica são bastante atrativos”⁴⁷.

Deste modo, no processo de aproveitamento energético do biogás sua principal finalidade é convertê-lo de modo que ele possa se tornar em energia útil como combustível para caldeiras ou turbinas, bem como ser utilizado para abastecer gasodutos com gás de qualidade. Ocorre que, enquanto o processo de obtenção de energia por meio de aterros sanitários não traz considerável redução do volume de lixo acumulado, uma vez que a deposição dos resíduos é contínua e acaba esgotando a capacidade do aterro em receber mais deposição, acarretando, no fim, a cessação da deposição e conseqüentemente diminuindo a decomposição e produção do biogás, no processo de geração de energia por meio do processo de digestão anaeróbia é diferente.

3. Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo central a demonstração da viabilidade da utilização de resíduos sólidos urbanos no aproveitamento energético como forma de reduzir a destinação inadequada desses resíduos. É importante ressaltar que o presente trabalho trouxe alternativas de tratamento e aproveitamento levando em consideração a viabilidade econômica do investimento dessas tecnologias. Neste sentido, chegou-se à conclusão de que dentre as tecnologias abordadas, a combinação de tecnologias de tratamento biológico com a incineração possui uma maior viabilidade econômica que a aplicação isolada das tecnologias de incineração, de aterros sanitários e da biodigestão anaeróbia. Contudo, estas tecnologias merecem maiores aprimoramentos e maior viabilidade para que sejam empregadas em maiores escalas, uma vez que os altos custos e a carência de dados científicos e econômicos relacionados a essas tecnologias são escassas, o que acaba por desmotivar o investidor interessado. Portanto, o direito não como um fim em si mesmo, mas um meio para se chegar a um fim, consiste em uma importante ferramenta de reflexão e incentivo para que esta consciência ambiental seja incorporada de forma plausível e eficaz nos estamentos sociais. Ademais, revela-se necessária a conscientização de que os recursos ambientais são fontes energéticas esgotáveis e por isso, é necessária a busca por fontes renováveis de energia, assim como alternativas sustentáveis que solucionem a problemática do descarte inadequado de lixo urbano. Sendo assim, o aproveitamento energético de resíduos sólidos é algo que deve ser incentivado e

⁴⁷ SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016., p.201.

ser implementada na política pública concreta de desenvolvimento urbano de cada município do País.

Bibliografia

BORBA, Silvia Mary Pereira. Análise de Modelos de Geração de Gases em Aterros Sanitários: Estudo de Caso. 2006. Disponível em:< http://www.getres.ufrj.br/pdf/BORBA_SMP_06_t_M_int.pdf. Acessado em 20 de set de 2019.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 31 de agosto de 1981.

BRASIL. Lei 9.966, de 28 de Abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 28 de abril de 2000.

BRASIL. Lei 12.305, de 02 de Agosto de 2010. Instituí a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 02 de agosto de 2010.

CETESB. Biogás. Disponível em:< <https://cetesb.sp.gov.br/biogas/>>. Acessado 1 de out de 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972. Junho de 1972. Disponível em:< <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acessado em 28 de dez de 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n.5, de 5 de agosto de 1993. Disponível em:< https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6B83C8BB8CB6F9144FE5D273130FA3E9.proposicoesWebExterno2?codteor=158142&filename=LegislacaoCitada+-PL+1787/2003>. Acessado em 28 de dez de 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 17ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUIMARÃES, Sandrah. Um dos efeitos colaterais da pandemia: o aumento da geração de lixo doméstico e hospitalar. Disponível em: < <https://conexaoplaneta.com.br/blog/um-dos-efeitos-colaterais-da-pandemia-o-aumento-da-geracao-de-lixo-domestico-e-hospitalar/#fechar>>. Acessado em 23 de ago de 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Aproveitamento Energético do Biogás de Aterro Sanitário. Disponível em:< <https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario.html>>. Acessado em 20 de set de 2019.

NUSDEO, Fabio. Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

OECD. Recommendation of the Council on Principles concerning transfrontier pollution. Novembro de 1974. Disponível em:< <https://legalinstruments.oecd.org/en/>

instruments/12>. Acessado em 28 de dez de 2019.

ONU MEIO AMBIENTE. Panorama da Gestão de Resíduos Sólidos na América Latina e no Caribe. Supervisão e coordenação – ONU meio ambiente, 2018.

REDAÇÃO GALILEU. População Mundial chegará a 11 bilhões até o fim do século, diz ONU. Revista Galileu, jun de 2019. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2019/06/populacao-mundial-chegara-11-bilhoes-ate-o-fim-do-seculo-diz-onu.html>>. Acessado em 17 de set de 2019.

SALOMON, Karina Riberio. Avaliação técnico-econômica e ambiental da utilização do biogás proveniente do biodigestor da vinhaça em tecnologias para geração de eletricidade. 2007. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Itajubá, Itajubá. Disponível em:< <https://saturno.unifei.edu.br/bim/0032785.pdf>>. Acessado 20 de set de 2019.

SANCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SANTOS, Priscilla. 9 Soluções para o lixo. Revista Galileu. Disponível em: < <https://www.nossasaopaulo.org.br/2013/02/22/9-solucoes-para-o-lixo-revista-galileu/>>. Acessado em 27 de set de 2019.

SILVEIRA, Paula G. A adoção da melhor tecnologia disponível no licenciamento ambiental brasileiro na perspectiva do estado ambiental. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SOARES, Fabio R. Impacto ambiental de tecnologias de tratamento e aproveitamento energético de resíduos sólidos. Paco Editorial: Jundiaí, 2016.

VGRESÍDUOS. Tecnologia e inovação no tratamento de resíduos: preparados para o futuro?. VGRESÍDUOS:2017. Disponível em:< <https://www.vgresiduos.com.br/blog/tecnologia-e-inovacao-no-tratamento-de-residuos-preparado-para-o-futuro/>>. Acessado em 27 de set de 2019.

Precaução, prevenção, ciência e educação ambiental no contexto brasileiro pós-pandemia

Precaution, prevention, science and environmental education in the post-pandemic Brazilian context

Mônica Mota Tassigny¹

Liane Maria Santiago Cavalcante Araujo²

Ivanna Pequeno dos Santos³

Sumário: Introdução; 1. Do autointeresse aos estilos de vida sustentáveis; 2. Precaução, prevenção e educação ambiental; 3. Universidade, conhecimento científico e estilos de vida sustentáveis: educação ambiental como instrumento de precaução e prevenção; 4. Conclusão; Referências.

Resumo: No contexto da pandemia de COVID-19, com efeitos globais, os líderes políticos das nações assumiram o difícil encargo de tomar decisões adequadas e assertivas frente a uma complexa crise humanitária, com graves repercussões no âmbito econômico, social, ambiental e cultural. Em meio a esse contexto, e em face de decisões igualmente complexas, ganha espaço uma reflexão mundial acerca do pensamento centrado no autointeresse. No Brasil, a Medida Provisória 966/2020 veio restringir a responsabilidade civil e administrativa dos gestores públicos, para as hipóteses de ação e omissão praticadas com dolo ou erro grosseiro. Diante disso, investiga-se no presente estudo o papel da educação ambiental no ensino superior em prol de perspectivas sustentáveis para o futuro pós-pandemia, no que se refere à promoção de estilos de vida sustentáveis. Trata-se de pesquisa documental e bibliográfica, de abordagem qualitativa, realizada no campo teórico. Apesar do teor da referida MP, constatou-se, a partir de posicionamento do STF, que os gestores continuam sendo passíveis de responsabilização nas esferas civil e administrativa, desde que não tenham observado normas de caráter técnico e científico. Nessa medida, conclui-se que a Universidade destaca-se enquanto local ideal para a construção de conhecimento científico a partir de uma racionalidade ambiental, alinhada com o conceito de complexidade, por meio da educação ambiental.

Palavras-chave: Precaução. Prevenção. COVID-19. Ciência. Educação Ambiental.

Abstract: In the context of the COVID-19 pandemic, with global effects, the political leaders of the nations assumed the difficult burden of making appropriate and assertive decisions in the face of a complex humanitarian crisis, with serious repercussions in the

1 Professora titular da Universidade de Fortaleza, do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional. Doutora em Educação Universidade Federal do Ceará. E-mail: monicatassigny@unifor.br.

2 Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Professora da Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade de Fortaleza. E-mail: lianemariaadv@gmail.com.

3 Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Professora Assistente do Curso de Direito da Universidade Regional do Cariri – URCA. E-mail: ivannapecueno@yahoo.com.br.

economic, social, environmental and cultural spheres. In the midst of this context, and in the face of equally complex decisions, a worldwide reflection on thinking centered on self-interest is gaining ground. In Brazil, Provisional Measure 966/2020 came to restrict the civil and administrative liability of public managers, for the hypotheses of action and omission practiced with intent or gross error. In light of this, the role of environmental education in higher education for the sake of sustainable perspectives for the post-pandemic future is investigated in the present study, with regard to the promotion of sustainable lifestyles. It is a documentary and bibliographic research, with a qualitative approach, carried out in the theoretical field. Despite the content of the aforementioned MP, it was found, from the position of the Supreme Court, that managers continue to be liable for liability in the civil and administrative spheres, as long as they have not observed technical and scientific standards. In this measure, it is concluded that the University stands out as an ideal place for the construction of scientific knowledge from an environmental rationality, aligned with the concept of complexity, through environmental education.

Keywords: Precaution. Prevention. COVID-19. Science. Environmental education.

Introdução

Com a busca desenfreada pelo desenvolvimento econômico, a partir da Revolução Industrial, o meio ambiente experimenta uma degradação sem precedentes, haja vista a utilização abusiva, descontrolada e irresponsável dos serviços e recursos naturais. Essa situação trouxe diversas consequências, que podem ser visualizadas através dos problemas ambientais vivenciados no século XXI.

Nesse cenário, as Instituições de Ensino Superior (IES) são responsáveis por promover a compreensão e o reexame da relação homem-mundo por meio da promoção de estilos de vidas sustentáveis com foco nos discentes, docentes, colaboradores, gestores, beneficiários e na própria comunidade circunvizinha, a partir do saber ambiental. Para tanto, é preciso desenvolver a educação ambiental formal e não formal por meio de atividades e projetos sustentáveis. Diante disso, incumbe às IES, estruturadas no tripé ensino, pesquisa e extensão, a promoção dos princípios éticos e culturais vigentes, tanto na esfera dos projetos institucionais quanto pedagógicos.

É exatamente em virtude dessa escolha social que ganha espaço uma atuação responsável das universidades, em atenção aos alertas da ciência frente à crise humanitária que já existia anteriormente, que a COVID-19 deflagrou de forma incontestável. É nessas instituições que ganha espaço o debate acerca da reforma do pensamento de que fala Morin (1999), com foco em raciocínios e ações, para além de discursos de ódio que não condizem com a escolha social pelo Estado Democrático Socioambiental de Direito.

1. Do autointeresse aos estilos de vida sustentáveis

No cenário globalizado, há diversos diplomas jurídicos do direito ambiental internacional e doméstico que promovem a convivência de instrumentos antropocêntricos tradicionais de gestão de “recursos naturais” com outros modelos modernos ecocêntricos, de gestão do ecossistema. Por essa lógica, o direito ambiental comporta tanto o pluralismo político quanto o pluralismo ético (BOSELNANN, 2015).

A reforma do pensamento como medida essencial à construção de estilos de vida sustentáveis, a partir de um projeto pessoal e político, passa pela imperativa conscientização do agir humano, em suas esferas individual e coletiva. Luhmann afirma que a descrição da sociedade deve ser feita a partir de uma teoria dos sistemas sociais, pois compreende que as demais teorias sociológicas não possuem os subsídios necessários ao estudo dos avanços sociais e da complexidade social moderna (TRINDADE, 2008).

Para Wolkmer e Paulitsch (2011, p. 222), “(...) deve-se romper com a ética ambiental antropocêntrica, que aponta como seu único sujeito o ser humano, evoluindo-se no sentido de perceber que o ser humano não é o centro da natureza, mas parte integrante dela.” De acordo com este entendimento, o surgimento da ética ambiental advém da necessidade do homem de reexaminar seus valores e princípios, em razão dos problemas ambientais, a partir da compreensão das razões que definem a relação homem-natureza.

Contrariando esse raciocínio, Sen (1999) afirma que estudos empíricos voltados para o comportamento do homem em situação de incerteza, no final do século XX, apontaram para inconsistências sistemáticas na apreciação do risco e na avaliação comparativa de decisões alternativas. Para ele, muitos dos resultados alcançados foram identificados como simples “erros” de percepção ou raciocínio, dos quais alguns somente decorrem de uma concepção distinta da questão em estudo, que não se compatibiliza com o pensamento formalizado na literatura tradicional. Com isso, propõe o afastamento dos requisitos usuais de “racionalidade” para fins de compreensão do comportamento real humano (SEN, 1999).

Para Sen (1999), deve-se observar duas etapas distintas: a identificação do comportamento real com o comportamento racional, em um primeiro momento; e a aferição do real conteúdo do comportamento racional propriamente dito, independentemente de como se defina a racionalidade de comportamento. Para tanto, existem dois métodos da corrente dominante da teoria econômica usados, frequentemente, de modo complementar: a) racionalidade como uma consistência interna de escolha, em virtude de requisitos variados que se relacionam, tradicionalmente, com a possibilidade de explicar o conjunto de escolhas reais como resultado de maximização, mediante relação binária; b) racionalidade voltada para a maximização do autointeresse. Por essa lógica, a identificação do comportamento real observa duplo processo, equivocado: identificação do comportamento real com o racional e especificação da natureza do comportamento racional em termos restritos (SEN, 1999).

No Brasil, entretanto, é a própria Constituição que estipula a convivência das

racionalidades econômica, social e ambiental, em seu artigo 170, que versa sobre a ordem econômica (BRASIL, 1988). Importa esclarecer, ademais, que é exatamente a convivência de uma racionalidade social com a racionalidade econômica que favorece o processo cognitivo de construção de uma racionalidade diferente: a racionalidade ambiental. Com razão, se a economia não logrou êxito em delimitar seu campo de conhecimento, em dialogar com racionalidades diversas, em abrir-se à alteridade e à alternativa, é preciso avaliar a possibilidade de outra racionalidade fazê-lo (LEFF, 2006).

É nessa perspectiva que se propõe um novo enfoque: do autointeresse para os estilos de vida sustentáveis, que reconhecem os direitos coletivos em detrimento de uma racionalidade dominante (jurídica, econômica), pensada sob o enfoque do direito individual, privado (LEFF, 2001). Assim, é importante fomentar o investimento em educação ambiental, em atenção ao que dispõe a Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, mais conhecida como Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA (BRASIL, 1999). Nessa perspectiva, as universidades devem proporcionar o investimento não só no otimismo tecnológico, mas principalmente em ações de educação ambiental, que devem promover, em seus conteúdos, os princípios da precaução e prevenção.

2. Precaução, prevenção e educação ambiental

Os princípios conferem espírito próprio ao ordenamento jurídico, conforme bem preleciona Lopez (2010). Entretanto, é a possibilidade de atuação de um princípio que ocasionará sua inclusão ou não em um sistema jurídico singularmente considerado. Nesse contexto, e para promover estilos de vida sustentáveis, a educação ambiental realizada no contexto das Universidades deve apreciar dois importantes princípios: a precaução e a prevenção.

Todos os princípios salvaguardados em um ordenamento irradiam seus efeitos pelo sistema jurídico que lhe é correlato, como mandamentos de otimização *prima facie* delimitados pela extensão de seus conteúdos em face de outros princípios colidentes e das possibilidades fáticas (ALEXY, 2008). Os princípios classificam-se, segundo Lopez (2010, p. 91), em “princípios gerais de direito e em princípios do ordenamento”. Os primeiros são “os grandes princípios, ou seja, aqueles sobre os quais a ordem jurídica se constrói” (LOPEZ, 2010, p. 91). Assumem vasto campo de aplicação e dizem respeito a todo o direito, relacionando-se, assim, com os conceitos de justiça, liberdade e dignidade.

Os princípios do ordenamento, por sua vez, são também conhecidos como princípios gerais do ordenamento e caracterizam-se por estarem positivados na legislação e hierarquizados em princípios constitucionais ou superiores e princípios pertinentes à legislação específica, dos quais são exemplos a autonomia da vontade e o enriquecimento sem causa. O princípio da precaução destaca-se enquanto um princípio geral do ordenamento no direito ambiental, com supedâneo no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 1º da Lei da Biossegurança – Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, por exemplo (BRASIL, 1988; 2005). Nesta lei, este postulado

assume uma “indeterminação deliberada e desafiadora do formalismo argumentativo” (FREITAS, 2009, p.103).

Segundo Freitas (2009), o princípio da precaução tem sua origem histórica nos anos 60 (sessenta) do século passado, mais especificamente na Suécia e na Alemanha. Em todo caso, a precaução e a prevenção – como manifestações de condutas prudentes – sempre existiram no mundo. Todavia, nos tempos remotos, a sua aplicação era intuitiva e empírica, fruto do medo e da insegurança presentes no meio social (LOPEZ, 2010).

A primeira manifestação escrita de que se tem notícia do ‘princípio da precaução’ seria a Charte que Jean de Lévis de Mirapoix editou, em 1303, para regulamentar a venda de carne nessa cidade a fim de enfrentar os perigos não identificados nessa época. Séculos depois, em 1950, podemos citar, como manifestação precoce da aplicação da atitude de precaução, o estabelecimento do princípio ALARA (as low and reasonably achievable) para otimização das doses-limite no uso de energia nuclear e que deve ser seguido por seus operadores e pelos hospitais e laboratórios (radioterapia, medicina nuclear e diagnóstico com uso de imagens). O nível ALARA é ferramenta de gerenciamento de riscos, porquanto, sendo usado até o limite previsto, não ensejará estatisticamente efeitos perigosos (LOPEZ, 2010, p. 97).

Na década de 1970, a precaução já havia fomentado debates internacionais sobre a proteção ao meio ambiente, como o que aconteceu no ano de 1972, na cidade de Estocolmo, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Porém, a primeira referência expressa ao assunto, somente ocorreria em 1987, na Conferência sobre o Mar do Norte. Depois disso, o vocábulo foi incorporado em diversos tratados e declarações internacionais que versavam sobre questões ambientais. Contudo, a consagração da precaução enquanto princípio apenas se deu no ano de 1992, na Declaração do Rio de Janeiro – Eco-92. De lá para cá, “os direitos europeu (França, Itália, Espanha, Inglaterra) e americano têm se dedicado ao seu desenvolvimento, apesar das correntes contrárias à sua adoção” (LOPEZ, 2010, p.98).

Precaução vem do latim tardio *praecautio-onis*, que deriva de *praecavere*, ser cauteloso, guardar-se. [...] Também significa prudência e circunspeção no agir para evitar um perigo de risco iminente e possível. [...] Às vezes pode ter significado mais concreto para indicar atos que servem de cautela (LOPEZ, 2010, p. 99).

O princípio em comento surge para tentar evitar ou minimizar os males da sociedade de risco, devendo atuar como um instrumento de gerenciamento de riscos. Para a maioria dos autores, sua melhor definição reside no artigo 15 da Declaração do Rio de 1992, ratificada pelo Brasil.

Outros preferem a conceituação dada pela Declaração de Wingspread (Wisconsin), em janeiro de 1998, publicada na Espanha sob o título: ‘O princípio da precaução diante de incerteza científica’ (LOPEZ, 2010, p. 100-101). Segundo essa Declaração, afirma-se que “(...) quando uma atividade representa ameaças de danos à saúde humana ou ao meio-ambiente, medidas de precaução devem ser tomadas, mesmo se as relações de causa e efeito não forem plenamente estabelecidas cientificamente” (SCIENCE AND ENVIRONMENTAL HEALTH NETWORK, 1998).

Conforme ressalta Alonso (2012), a precaução depende, em grande medida, daqueles que detêm o controle econômico e tecnológico em uma sociedade. Logo, por esta lógica, o bom governo e a boa administração estão condicionados a uma adequada formação das pessoas que, caso a caso, detêm a prerrogativa de exercer influência no contexto social. Para tanto, destaca-se a relevância de uma educação ambiental formal e não formal.

Dentro do contexto do Direito Administrativo Econômico Alemão, segundo Stober (2012), a finalidade de eliminar os riscos, perigos e danos provenientes da atividade econômica, deve ser devidamente considerada pelo Estado, especialmente ante uma ordem econômica aberta e livre, que necessita de controle tanto por meio de uma legislação econômica quanto pela administração econômica, a partir de meios do direito policial e do direito ordenacional.

No caso da Alemanha o princípio da precaução apresenta dimensões material e instrumental. Segundo a dimensão material, “consequências distantes tanto em tempo como em lugar, danos a bens particularmente sensíveis, meros distúrbios e pouca probabilidade de dano devem ser investigados na avaliação de risco. A dimensão instrumental refere-se ao arsenal de medidas pertinentes (FREITAS, 2009, p. 103).

Considerando-se a moderna economia industrial, de prestação de serviços e de informação, ganham destaque no citado país as funções de fiscalização econômica, comunitária e dos Estados-membros, com fulcro no art. 4º, n. 1, do Tratado da Comunidade Europeia, cujo teor menciona o princípio da economia de mercado aberta em livre concorrência, assim como o dever de proteção dos direitos fundamentais e a função estadual de prevenção. O direito interno deve atuar como uma medida corretiva das liberdades de circulação. A proposta reside no ideal de que “A fiscalização econômica é, assim, o correlato da liberdade econômica no interesse do bem comum” (STOBER, 2012, p.391).

Ademais, no âmbito internacional, o multicitado princípio é reconhecido também pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um órgão internacional e intergovernamental composto por países mais industrializados e outros emergentes, como México, Chile e Turquia. A Organização faz expressa referência ao princípio da precaução dentro do contexto de uma administração regulatória (OCDE, 2012)⁴. Observa-se, portanto, que o referido postulado extrapolou os limites do Direito Ambiental para invadir todos os ramos do Direito, das mais variadas nações (LOPEZ, 2010). É difícil encontrar o princípio da precaução sem que haja menção ao da prevenção. No Brasil, há dispositivos que consagram, implicitamente, ambos, como é o caso do art. 196 da Constituição Federal de 1988 (FREITAS, 2009).

Para Pazzaglini Filho (2008, p. 55), “Precaução significa prudência na utilização dos bens ambientais, diligenciando os organismos ambientais para evitar riscos ou perigo ao meio ambiente decorrentes de atividades públicas e privadas potencialmente poluidoras”. Há aí, entretanto, um aspecto que merece destaque: a ideia de perigo

4 O Brasil não se encontra entre os membros da OCDE, no entanto participa do programa de enhanced engagement, o que lhe permite tomar parte de Comitês desta Organização. Como se vê, o alcance do conceito de precaução enquanto princípio é vasto e seu reconhecimento é constatado em países de diferentes regiões do mundo.

diz respeito o princípio da prevenção, e não da precaução. Freitas (2009) aduz que a distinção merece ser valorizada, uma vez que reforça o dever de agir proporcional da Administração, pois se multiplicam, na sociedade de risco, inúmeros motivos ponderáveis para a adoção de medidas antecipatórias, a serem indicadas em sede de motivação do ato precavido.

Na esfera internacional, o princípio da prevenção aparece separado do princípio da precaução na Carta do Meio Ambiente de 2004 da França, em seu artigo 3º, que dispõe que toda pessoa deve, de acordo com as condições estabelecidas por lei, evitar danos que possam causar ao meio ambiente ou, alternativamente, na impossibilidade da prevenção, limitar as consequências destes (FRANÇA, 2004).

Pelos ensinamentos de Freitas (2009, p.101), “Na hipótese de prevenção, antevê-se, com segurança, o resultado maléfico”. Por este motivo, cabe à Administração, dentro dos limites de suas atribuições, realizar escolhas capazes de interromper a rede causal, com vistas a obstar o dano previsto. Já a precaução existe em função do “dever de tomar medidas em situação de incerteza, porém de plausibilidade da ocorrência de graves riscos” (FREITAS, 2009, p.103). O autor acrescenta que os requisitos a serem observados para ações de cautela desta natureza são, conforme explicitado anteriormente: a) sua previsão no rol das atribuições competenciais do gestor público; b) possibilidades orçamentárias disponíveis para tanto. Diferentemente, o princípio da prevenção reúne, como elementos:

(a) altíssima e intensa probabilidade (certeza) de dano especial e anômalo; (b) atribuição e possibilidade de o Poder Público evitá-lo; e (c) o ônus estatal de produzir a prova da excludente reserva do possível ou outra excludente de causalidade, no caso da configuração do evento danoso (FREITAS, 2009, p.101).

No Brasil, a educação ambiental é classificada por Pazzaglini Filho (2008) como um instrumento de proteção preventiva do meio ambiente, ao lado dos estudos de impacto ambiental e seus relatórios (EIA/ Rima), do manejo ecológico das espécies e ecossistemas, do planejamento do uso de recursos ambientais, do zoneamento ambiental, do tombamento, das licenças, da desapropriação, do exercício do poder de polícia, do inquérito civil e do compromisso de ajustamento (PAZZAGLINI FILHO, 2008).

Embora o autor não distinga prevenção de precaução, cabe assinalar que a educação ambiental é, a um só tempo, uma estratégia de prevenção e de precaução. A diferença sutil entre esses dois princípios encontra-se no “grau estimado de probabilidade da ocorrência do dano (certeza versus verossimilhança)” (FREITAS, 2009, p.103). Para fixar o conteúdo desses princípios no exercício da discricionariedade administrativa, convém evitar as confusões terminológicas, de modo que se faz oportuno esclarecer, em pormenores, os conceitos de risco e perigo.

Lopez (2010, p.26) assevera que “A confusão corrente entre a noção de risco e a de perigo nasce no fato de a ideia ‘perigo’ estar contida naquela de eventualidade; porém o perigo existe e é certo”. Emprestando a concepção alemã acerca do assunto, pode-se afirmar que o risco, em contraponto ao perigo, reporta a um acontecimento futuro e possível de um evento danoso, porém incerto.

Nesta toada, a ocorrência do dano e a probabilidade desta ocorrência não são passíveis de uma apreciação suficientemente apurada, seja de forma empírica, seja mesmo cognitiva. Stober (2012, p. 399) corrobora para o desenvolvimento do assunto na seara administrativista ao afirmar que “De forma correspondente, podemos caracterizar a regulação do risco como a decisão insegura que tem a sua expressão no direito administrativo do risco”.

Já o perigo compreende uma ameaça ou compromisso a segurança de um ser humano ou de um bem. Diferentemente do risco, não é abstrato, mas sim concreto, conhecido e real. Ademais, enquanto o perigo é estável e constitui objeto de estudo do princípio da prevenção, o risco é dinâmico e fundamenta o princípio da precaução. O perigo é uma ameaça real e não hipotética; “está presente e pode ser constatado” (LOPEZ, 2010, p. 26).

Assim, pode-se concluir que “É justamente a diferença entre o risco comprovado, que tem no seu conteúdo a ameaça de perigo, e o risco hipotético ou potencial, que vai fundamentar as diferenças entre prevenção e precaução” (LOPEZ, 2010, p.26). Destarte, a precaução diz respeito aos riscos-potenciais e a prevenção, a riscos constatados.

De outro giro, pode-se indagar, a esta altura, se o princípio constitucional da precaução não seria aplicável apenas na seara ambientalista. A dúvida é fomentada por autores que, a exemplo de Pazzaglini Filho (2008), referem-se ao assunto envolvendo, sempre, expressa referência ao meio ambiente, deixando de lado outros valores relevantes ao desempenho da boa administração ou bom governo.

Freitas (2009) esclarece que a precaução não se restringe apenas ao campo ambiental, mas alcança as relações de administração em geral. Isto porque, ao possuir, concomitantemente, eficácia direta e imediata, firma para a Administração o dever de promover medidas antecipatórias e proporcionais alinhadas com o interesse público, mormente nas circunstâncias de incerteza relativa à ocorrência de danos fundamente temidos, desde que se faça presente, como condição, o juízo de forte verossimilhança. Com efeito, há diversas espécies de riscos que justificam a aplicabilidade do princípio da precaução pela Administração Pública.

Os riscos podem ser de primeira ordem, ligados ao meio ambiente, ao mercado ou à tecnologia; de segunda ordem, que surgem a partir da alocação de poder entre as instituições, considerando-se as constituições como marcos regulatórios dos riscos desta natureza, intitulados por Vermeule (2013) como riscos “políticos”. Nesta medida, o teor das constituições pode ser justificado ou criticado com relação à capacidade que possuem os seus dispositivos para administrar riscos políticos decorrentes de ações dos funcionários estatais, da tirania do Legislativo ou do Executivo, da opressão das maiorias e das várias formas de adjudicação tendenciosa. É, assim, diz Lopez (2010), em meio à sociedade de risco, que a precaução aparece, como instrumento de gerenciamento da incerteza.

Tanto a precaução quanto a prevenção representam medidas antecipatórias, fundadas no escopo de evitar a ocorrência de dano irreversível e irreparável, com a finalidade maior de evitá-los. Alinham-se, por conseguinte, ao princípio da dignidade da pessoa humana, que se irradia por toda a Constituição de 1988, diferentemente

do que ocorre na reparação por danos, que espera o evento danoso ganhar corpo para, somente então, pretender sua compensação.

O gerenciamento dos riscos é fundamental, considerando-se, entretanto, que o risco zero constitui uma utopia. Desta feita, é de se considerar que, a despeito de uma atuação elogiável por parte da Administração, persistirá sempre um risco residual, o qual deverá ser suportado, conforme ensinamento de pela coletividade ou pelos particulares (LOPEZ, 2010).

3. Universidade, conhecimento científico e estilos de vida sustentáveis: educação ambiental como instrumento de precaução e prevenção

Não há referência expressa à precaução no âmbito da Política Nacional de Educação Ambiental, porém é possível constatar que o mesmo foi originalmente introduzido no Brasil, de maneira implícita, pela Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938 de 1981.

Nestes moldes, pode-se afirmar que a aplicação do princípio da precaução no sistema jurídico brasileiro surgiu através da “antecipação de riscos futuros” (LOPEZ, 2010, p. 90). Nas entrelinhas, observa-se uma estreita relação entre a precaução e a racionalidade ambiental, conforme demonstra a expressão “utilização racional” inserida pelo legislador na norma em comento.

Essa relação se faz absolutamente necessária, como medida de combater a justificação e legitimação das decisões sobre a apropriação da natureza, perante a lei, com base no individualismo metodológico e no direito positivo privado, ao passo em que são deixados de lado os direitos coletivos. Essa estratégia conduz, ainda, a uma visão fragmentada do potencial ecológico, segundo a qual os recursos naturais são reduzidos a mero valor econômico, o que finda por viabilizar uma super exploração, destruição e mal uso da natureza, além da desvalorização dos serviços ecológicos do planeta em prol do incremento do consumo produtivo dos recursos naturais (LEFF, 2001).

Diante disso, o estudo da precaução mostra-se imprescindível dentro do cenário pandêmico vigente. Constitui, pois, uma importante ferramenta para a concretização do direito fundamental à saúde dos cidadãos brasileiros. Nessa linha, compreende-se que uma “(...) concepção de saúde e ambiente vai além das variáveis do saneamento básico, da contaminação ambiental por poluentes e das doenças e mortes decorrentes desses fatores (...)” (PACHECO; PORTO; ROCHA, 2013, s.p.). Para tanto, ressalta-se a importância de uma visão sistêmica de saúde, meio ambiente e o conceito de justiça ambiental.

No cenário da América Latina e do Caribe, essa percepção encontra-se legitimada pelo Acordo de Escazú, que dispõe acerca do direito humano ao meio ambiente saudável, ao desenvolvimento sustentável e à igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. O Brasil assinou o documento em 27 de setembro de 2018, porém o mesmo segue pendente de ratificação até o momento atual (POMPEU; ARAUJO, 2020).

Diante da importância do agir estatal para o direito humano ao meio ambiente

saudável, em meio a uma severa pandemia, o princípio da precaução assinala que a Administração Pública, ou aquele que atue na condição desta, obriga-se a evitar e coibir riscos quando na certeza de que alguma atividade ocasionará dano injusto. Como condições para a referida ação de cautela, destacam-se: a) sua previsão no rol das atribuições competenciais do gestor público; b) possibilidades orçamentárias disponíveis para tanto (FREITAS, 2009).

Dessa forma, fica reservado à Administração Pública o desafio de antecipar os riscos de dano grave, de difícil reparação ou até irreparável, seja qual for a sua natureza, sejam eles: ambientais; econômicos; sociais; à saúde; à integridade física e à vida; alimentares; riscos nos produtos e serviços ofertados ao consumidor; risco de fome; de superalimentação; de superpopulação; risco de escassez de alimentos; nucleares.

É nesse ponto que importa analisar o teor da Medida Provisória (MP) 966, editada em 13 de maio de 2020, que prevê, em seu artigo 1º, que os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados com as medidas de enfrentamento à pandemia e aos efeitos econômicos e sociais dela decorrentes (BRASIL, 2020).

A questão principal aqui enfrentada diz respeito ao condicionamento da responsabilização civil e administrativa de agentes públicos, por omissão, em caso de dolo ou erro grosseiro devidamente comprovado; ou na hipótese de conluio entre agentes. Ademais, a MP dispõe que “O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização do agente público” (BRASIL, 2020, artigo 1º, §2º).

Sobre o assunto, tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) sete ações diretas de inconstitucionalidade, ajuizadas pela Rede Sustentabilidade (ADI 6421), pelo Cidadania (ADI 6422), pelo Partido Socialismo e Liberdade (ADI 6424), pelo Partido Comunista do Brasil (ADI 6425), pela Associação Brasileira de Imprensa – ABI (ADI 6427), pelo Partido Democrático Trabalhista (ADI 6428) e pelo Partido Verde (6431). Os partidos e a ABI sustentam que esses critérios poderiam implicar a anistia ou o salvo-conduto a toda e qualquer atuação estatal desprovida de dolo ou erro grosseiro. Em seu voto, noticiado no sítio oficial do Supremo no dia 20 de maio de 2020, o relator, Ministro Luis Roberto Barroso, destacou que, em conformidade com a jurisprudência do STF em matéria de saúde e de proteção à vida,

(...) as ações devem observar padrões técnicos e evidências científicas sobre a matéria, além dos princípios da prevenção e da precaução, que recomendam a autocontenção no caso de dúvida sobre a eficácia ou o benefício de alguma ação ou medida. Para o ministro, esses parâmetros devem ser observados na interpretação da MP 966, especialmente na qualificação de “erro grosseiro”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020, s.p.).

Nesse ponto, entra em cena a pesquisa científica, desempenhada majoritariamente no contexto das Universidades, aliada aos princípios da prevenção e precaução. Logo, trata-se do fruto de esforços desempenhados por professores e alunos do ensino superior, que devem vivenciar, para a efetivação do direito ao meio

ambiente saudável, uma educação ambiental formal e não formal de qualidade, em consonância com os princípios e objetivos previstos nos artigos 4º e 5º, da PNEA (BRASIL, 1999).

Cumprido ressaltar que a MP 966/2020 considera erro grosseiro “(...) o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia” BRASIL, 2020, artigo 2º). Em face do conceito proposto pelo Presidente da República,

O relator propôs que o artigo 2º da MP 966/2020 seja interpretado conforme a Constituição, para que se configure como erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação do direito à vida, à saúde ou ao meio ambiente equilibrado em razão da inobservância de normas e critérios científicos e técnicos. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020, s.p.).

Desta feita, resta forçoso reconhecer que não se admite a inércia administrativa em face de dano previsível, a partir de critérios técnicos e científicos. Os princípios da precaução e da prevenção não admitem, no cenário da pandemia de COVID-19, o que preconiza a MP 966/2020, para dispor sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia. Isto porque a precaução deve ser vista como o “dever de tomar medidas em situação de incerteza, porém de plausibilidade da ocorrência de graves riscos” (FREITAS, 2009, p.103).

Nessa medida, o não cumprimento do dever de promover o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em plena pandemia, configura clara omissão antijurídica, que deve ser combatida ativamente pelas Universidades, não por uma questão ideológica, mas em respeito às normas e critérios científicos aplicáveis ao assunto.

4. Conclusão

Conclui-se, por meio do presente estudo, que a responsabilidade socioambiental das IES implica a obrigação de promover a adoção de comportamentos sustentáveis, coerentes com os valores da ética ambiental pautada na relação homem-natureza, que passam inevitavelmente pelo processo educacional vivenciado no ensino superior.

Constata-se o papel primordial das IES para a modificação dos hábitos insustentáveis existentes na sociedade, em prol da adoção de estilos de vida sustentáveis, estimulando nos indivíduos (discentes, docentes, colaboradores e comunidade) uma postura ética ativa, focada no desenvolvimento sustentável.

Resulta, assim, de suma importância, conjugar a implementação de práticas sustentáveis inovadoras ao ensino, pesquisa e extensão, sob a ótica da responsabilidade socioambiental das IES. Nesse propósito, há que se investir no uso de tecnologias de informação e comunicação, a partir de uma visão interdisciplinar do conhecimento e diante do cenário de complexidade e risco vivenciado pelo homem no século XXI.

A universidade é apontada, portanto, como o local mais apropriado para a reforma do pensamento, desde que promova efetivamente a formação de profissionais

cidadãos, pautados na ética ambiental, com visão crítica e percepção holística dos acontecimentos. Diante disso, as IES devem reconhecer, desde já, que práticas sustentáveis inovadoras não constituem uma mera faculdade. Antes, configuram uma obrigação de agir que deve ser concretizada para além do campo do dever ser, sob pena de esvaziamento do conceito de responsabilidade socioambiental das universidades.

Referências

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALONSO, Jesús Javier Alemán. De la sociedad del riesgo al desmantelamiento del estado de bienestar. *Dilemata*, ano 5, 2013, n.11, p.139-147.

BOSELNANN, Klaus. O princípio da sustentabilidade: transformando Direito e governança. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília*, 02 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Política Nacional de Educação Ambiental. 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*, 28 abr. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Lei da Biossegurança. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília*, 28 mar. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20estabelece%20normas,o%20descarte%20de%20organismos%20geneticamente. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Relator propõe que atos de agentes públicos durante a pandemia sigam critérios científicos. *Notícias. Brasília*: 20 maio 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443788>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n. 966 de 13 de maio de 2020. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

FRANÇA. La Charte de l'Environnement de 2004. JORF n°0051, França, 02 mar. 2005, p. 3697. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-charte-de-l-environnement>. Acesso em: 03 set. 2020.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública. São Paulo: Malheiros, 2009.

LEFF, Enrique. Prólogo. In: Leff, E. (Coord.). Justicia ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos en américa latina. México: PNUMA/CEIICH-UNAM, México, 2001.

LEFF, Enrique. Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza. Tradução de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LOPEZ, Teresa Ancona. Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Direito fundamental à boa administração. Traduzido por Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCIENCE AND ENVIRONMENTAL HEALTH NETWORK. Wingspread Conference on the Precautionary Principle. Racine: 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wpcontent/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança de 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PACHECO, Tania; PORTO, Marcelo Firpo; ROCHA, Diogo. Metodologia e resultados do mapa: uma síntese dos casos de injustiça ambiental e saúde. In: Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos. Organizador Marcelo Firpo Porto. SciELO - Editora FIOCRUZ. Edição do Kindle, p. 41-87.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do Poder Judiciário. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; ARAÚJO, Liane Maria Santiago Cavalcante. Dignidade humana e combate ao racismo ambiental: acordo regional de Escazú e Programa E-Carroceiros, em Fortaleza, Ceará. Espaço Jurídico Journal of Law, 21(1), 169-190. <https://doi.org/10.18593/ejil.20090>.

STOBER, Rolf. Direito administrativo econômico geral. Trad. Antônio Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2012.

VERMEULE, Adrian. Precautionary Principles in Constitutional Law. Harvard Public Law Working Paper N° 11-20, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228140106_Precautionary_Principles_in_Constitutional_Law. Acesso em: 03 set. 2020.

VILLAC, Teresa. Sustentabilidade e contratações públicas no Brasil: Direito, Ética Ambiental e Desenvolvimento. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Orientadora: Maria Cecília Loschiavo dos Santos. Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

TRINDADE, André. Para entender Luhmann e o Direito como sistema autopoietico. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

WOLKMER, Maria F. S.; PAULITSCH, Nicole S. Ética ambiental e crise ecológica: reflexões necessárias em busca da sustentabilidade. In: Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.8, n.16, p.211-233, jul/dez, 2011.

Estratégias de proteção de indígenas e quilombolas da América Latina e Caribe no contexto da pandemia de coronavírus ¹

Strategies of indigenous and quilombolas in Latin America and the Caribbean in the context of the coronavirus pandemic

Wilson Madeira Filho

Marina Marçal do Nascimento

Lilian Regina Furtado Braga

Sumário: Introdução. 1. “Pela Vida no Trombetas”: uma estratégia de resistência e sobrevivência de povos indígenas e comunidades quilombolas na Amazônia Brasileira; 2. Seminários de indígenas, povos afrodescendentes e quilombolas no contexto empresarial da América Latina e Caribe: 30 anos da Convenção 169 da OIT e implicações da covid-19. 3. Conclusão. Referências.

Resumo: O objetivo desse artigo é analisar duas experiências de construção de diálogo, debate e proposição de soluções para os territórios indígenas e quilombolas no contexto da pandemia de coronavírus em 2020, à luz dos princípios da convenção 169 da OIT. O primeiro caso se refere ao grupo de trabalho “Pela Vida no Trombetas” formado no contexto regional da Amazônia brasileira, no município de Oriximiná, Estado do Pará. O segundo caso se refere à realização de dois seminários internacionais: um convocado por povos afrodescendentes e comunidades quilombolas da América Latina e Caribe, o outro convocado por indígenas da América Latina e Caribe, ambos grupos impactados por empreendimentos empresariais em seus territórios e pela pandemia de coronavírus. A metodologia utilizada é de estudo de casos, como uma análise de dados qualitativos, coletados a partir de eventos reais, pela perspectiva da pesquisa participativa, identificando sinergias entre as demandas e proposições brasileiras com o contexto da América Latina atual, explorando a relação entre o exercício da atividade empresarial nos territórios indígenas e quilombolas considerando as implicações da covid-19 nesses conflitos. A pesquisa apresenta dados qualitativos que apontam para uma nova forma de governança, feita por indígenas e quilombolas dos territórios em risco pela pandemia de coronavírus.

Palavras-chave: Quilombolas; Indígenas; Coronavírus; Consulta Prévia; Amazônia

Abstract: The purpose of this article is to analyze two experiences of building dialogue and solutions for indigenous and quilombola territories in the context of

¹ Wilson Madeira Filho, professor Titular da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD-UFF), wilsonmadeirafilho@hotmail.com; Marina Marçal do Nascimento, ex-membro da OXFAM Brasil e doutoranda do PPGSD-UFF, marinamarcalrj@gmail.com; Lílian Regina Furtado Braga, promotora de justiça no Estado do Pará e mestranda do PPGSD-UFF, lreginabraga@hotmail.com

the coronavirus pandemic in 2020, in the light of the principles of ILO Convention 169. The first case refers to the “Pela Vida no Trombetas” working group formed in the regional context of the Brazilian Amazon, in the municipality of Oriximiná, State of Pará. The second case refers to the two international seminars: one convened by people of African descent and quilombola communities in Latin America and the Caribbean, the other summoned by indigenous people from Latin America and the Caribbean, both groups impacted by business activities in their territories and the coronavirus pandemic. The methodology used is a case study, such as an analysis of qualitative data, collected from real events, from the perspective of participatory research, identifying synergies between Brazilian demands and the context of Latin America currently, exploring the relationship between exercise of business activity in indigenous and quilombola territories considering the implications of covid-19 in these conflicts. The research presents qualitative data that point to a new form of governance, carried out by indigenous people and quilombolas from the territories at risk facing the coronavirus pandemic.

Keywords: Quilombolas; Indigenous; Coronavirus; Prior Consultation; Consent

Introdução

Esse texto se apresenta no momento em que cerca de mil óbitos atingem os povos indígenas no Brasil, vitimados pela pandemia do covid-19 (APIB, 2021²). Não se trata de um fato isolado, mas se conjuga com a ausência de novas demarcações e de reconhecimento das terras indígenas no país por parte do governo federal (MADEIRA FILHO e MACEDO, 2020³), pelos incêndios na Amazônia (MADEIRA FILHO e CHAVES, 2020⁴) promovendo o avanço da fronteira dos agronegócios e pela liberação explícita da atividade irregular do garimpo. A saúde indígena, em um mundo ameaçado pela mais impactante pandemia da modernidade, revela o extremo da situação, onde povos tradicionais possuem maior taxa percentual de contágio e menor grau instrumental de socorro médico especializado (MADEIRA FILHO e ACCIOLY, 2020⁵).

Os compromissos humanitários entre universidades, organizações não-governamentais e instituições públicas promotoras da cidadania faz-se junção nodal nesses momentos graves, auxiliando a promover eventos e frentes específicos que corroborem - seja com ações pontuais, seja em dinâmicas que buscam avaliar internacionalmente posturas de resistência -, com a defesa intransigente desses

2 APIB. COVID-19 e os Povos Indígenas. Disponível em: <https://covid19.socioambiental.org/>, dados atualizados em 9 de janeiro de 2021.

3 MADEIRA FILHO, Wilson; MACEDO, Ana Paula Joaquim. Disputas por terras indígenas no Brasil: a luta por reconhecimento de direitos em tempos pandemônicos e conservadores. In: OLIVEIRA, V. L.; RIBEIRO, A. M.; LOBÃO, R. (orgs.). O Brasil que arde e a boiada que passa: instituições, conflitos e relações de poder. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

4 MADEIRA FILHO, Wilson; CHAVES, Luiza Alves. Queimadas na floresta amazônica: humanos e não-humanos invisibilizados e a necropolítica estatal. In: MIRANDA, N.; MADEIRA FILHO, W. (orgs.). Desenvolvimento insustentável: conflitos socioambientais e capitalismo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

5 MADEIRA FILHO, Wilson; ACCIOLY, Nathalia Maria Gonzaga de Azevedo. O último dos karitianas. In: OLIVEIRA, V. L.; RIBEIRO, A. M.; LOBÃO, R. (orgs.). O Brasil que arde e a boiada que passa: instituições, conflitos e relações de poder. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

direitos humanos fundamentais.

Nesse cenário, os povos indígenas e quilombolas, assim como outros povos e comunidades tradicionais, têm suas próprias dinâmicas de vida e subsistência e, por isso, têm exigido cada vez mais o direito de participarem dos processos de tomada de decisões legais que impactam diretamente seus territórios e seus povos. Esse direito já está previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os direitos dos povos indígenas e tribais, ratificada pelo governo brasileiro (BRASIL, 2019⁶). É um instrumento internacionalmente conhecido como um dos mais abrangentes no respeito ao reconhecimento dos direitos coletivos de indígenas, com aspectos significativos em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais desses povos e que, no caso brasileiro, possui interpretação pacífica de aplicação às comunidades quilombolas (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2019⁷). Por ser um tratado internacional ratificado pelo Estado, possui caráter vinculante e, por isso, a sua importância na esfera legal.

No entanto, em toda a América Latina existe um descompasso enorme entre as previsões principiológicas da Convenção e o respeito prático ao direito de povos indígenas e quilombolas de serem consultados previamente. Muitas vezes, esses diálogos são meramente formais, sem respeitar o tempo, a forma, a cultura dos povos indígenas e quilombolas, muito menos seus protocolos de consulta. Em alguns casos, empresas não respeitam nem mesmo decisões judiciais com condicionalidades que protegem os povos indígenas e quilombolas, com o apoio de governos da região, que implementam políticas econômicas que favorecem o setor empresarial em detrimento dos direitos humanos.

Somando a esse cenário conflituoso, ainda ocorrem frequentes riscos de violações dos direitos humanos e territoriais contra povos indígenas e comunidades quilombolas, os quais aumentaram devido a esses projetos de exploração estarem, em muitos casos, em plena atividade durante a pandemia do covid-19, inclusive por conta de leis nacionais, com uma verdadeira necropolítica (LIMA, 2018⁸) em curso. Desse modo, uma análise específica do problema no contexto pandêmico atual merece ser realizada.

Nesse contexto, esse trabalho analisa duas experiências de construção de diálogo, debate e proposição de soluções para os conflitos socioambientais em torno dos riscos de operação de grandes empreendimentos em territórios indígenas e quilombolas no contexto da pandemia de coronavírus em 2020, à luz dos princípios da convenção 169 da OIT.

O primeiro caso se refere ao grupo de trabalho “Pela Vida no Trombetas” formado no contexto regional da Amazônia brasileira, no município de Oriximiná, Estado do Pará. Um grupo convocado por indígenas da etnia Wai Wai e quilombolas do Rio Trombetas, diante da pandemia de coronavírus e a necessidade de uma solução em

6 BRASIL. Decreto 10.088 de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5>. Acesso em: 31 jan 2021.

7 COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. Convenção 169 da OIT na proteção jurídica das comunidades quilombolas. Disponível em: <<https://cpisp.org.br/convencao-169-oit-quilombolas/>>. Acesso em: 31 jan 2021.

8 LIMA, Fátima. Bio-necropolítica: diálogos entre Michel Foucault y Achille Mbembe. In: Arquivos Brasileiros de Psicologia, v. 70, n. spe, p. 20-33, 2018.

prol da segurança e manutenção da vida das populações tradicionais e indígenas do município de Oriximiná no estado do Pará, que articularam com a Universidade Federal Fluminense, através da Unidade Avançada José Veríssimo – UAJV/UFF, a apresentação de uma pauta de demandas locais específicas, em diálogo com o poder público, organizações privadas, organizações não governamentais e o Ministério Público.

O segundo caso se refere à realização de dois seminários internacionais: o primeiro convocado por povos afrodescendentes e comunidades quilombolas da América Latina e Caribe, o segundo convocado por indígenas da América Latina e Caribe, ambos grupos impactados por empreendimentos empresariais em seus territórios e pela pandemia de coronavírus.

A metodologia utilizada é de estudo desses dois casos, como uma análise de dados qualitativos, coletados a partir de eventos reais, com o objetivo de identificar sinergias entre as demandas e proposições do cenário brasileiro com o contexto da América Latina e Caribe atual, explorando a relação entre o exercício da atividade empresarial nos territórios indígenas e quilombolas considerando as implicações da covid-19 nesses conflitos.

Importante destacar que não se trata de mera análise documental, mas de análise empírica desses dois casos pelos autores do presente artigo, que contou com atuação metodológica na perspectiva da pesquisa participativa. Os autores estão ligados ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, na linha de pesquisa de conflitos socioambientais rurais e urbanos, todos ativistas em prol da defesa dos direitos humanos, em especial, dos direitos coletivos e territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Duas autoras são mulheres negras que realizam suas pesquisas com orientação do professor doutor e co-autor e que, além da pesquisa, possuem atuação profissional, como: membra do Ministério Público Estadual do Pará e a outra como representante de organização não-governamental internacional socioambiental na defesa de direitos humanos.

A seguir, passamos a analisar a experiência do caso brasileiro de indígenas e quilombolas da Amazônia Paraense, através do grupo de trabalho “Pela Vida no Trombetas”.

1. “Pela Vida no Trombetas”: uma estratégia de resistência e sobrevivência de povos indígenas e comunidades quilombolas na Amazônia Brasileira

As populações tradicionais na Amazônia brasileira, que nas margens dos rios e nas florestas se assentam com suas famílias e desenvolvem ali suas atividades produtivas, tiveram que reinventar suas relações, especialmente com as cidades, que se tornaram verdadeiros centros de focos de contaminações pelo vírus da covid-19.

A pandemia do novo coronavírus indicava a necessidade de isolamento social como perspectiva de preservação da própria vida e a adoção de medidas e protocolos rígidos de segurança que, apesar de serem simples e terem o objetivo de conter as contaminações pela doença, estavam fora da realidade vivenciada por estas populações tradicionais.

Na Amazônia brasileira, em especial no Médio e Baixo Amazonas há um mosaico de populações tradicionais ribeirinhas, quilombolas e nativos indígenas, dispersados nos municípios do Oeste Paraense e Leste Amazonense. Estes territórios são atravessados pelo Rio Amazonas e alimentados por grandes e pequenos afluentes, que, em verdade, são o caminho de casa dessas populações. São, em sua maioria, extrativistas, pescadores e trabalhadores da agricultura familiar.

Boa parte destas comunidades dispõem de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e uma pequena escola como equipamento público, demonstrando a presença do Estado. Porém, a estrutura de atendimento destes locais é muito precária, notabilizando a falta de políticas públicas que atendam de maneira eficaz as demandas específicas e diversas das populações do campo, das florestas e das águas.

A realidade é que estas populações acabam por ter grande dependência da cidade, especialmente para o atendimento em saúde, educação, abastecimento alimentar, mas também recebimento de auxílios financeiros, além do comércio e consumo.

Essa necessidade criou um ciclo de idas às cidades, como centros urbanos, nos períodos que são feitos os pagamentos dos órgãos do Estado. Isto, porque, nas comunidades há também professores, corpo técnico das escolas, profissionais de saúde que atendem as UBS, aposentados, entre outras pessoas que recebem remuneração mensal e precisam ir regularmente às agências bancárias e repartições públicas.

Além disso, a comercialização dos produtos da pesca, do extrativismo e da agricultura familiar desenvolvida nestes locais, depende fundamentalmente da sazonalidade da produção da própria região, demandando mais um fluxo de ida aos centros urbanos. A coleta da castanha, por exemplo, que é uma das mais importantes atividades extrativistas da Calha Norte do Rio Amazonas, concentra o pico de colheita e comércio especialmente nos meses de janeiro a maio, em sua maior parte através de avião: relação econômica muito comum nas comunidades tradicionais da Amazônia.

Desse modo, a pandemia de coronavírus intensificou o risco para as comunidades locais. Assim, oportunizou entre os indígenas Wai Wai e as populações quilombolas das 37 comunidades espalhadas no Rio Trombetas e seus afluentes, uma mobilização para acionar os representantes do Estado, em virtude das limitações que o momento acabava por impor, exigindo isolamento social e recomendando que as populações não deixassem seus territórios.

Entre os desafios, havia um bastante intrigante: como isolar-se em um território sem atendimento especializado em saúde para o tratamento de covid-19? Na sede do município de Oriximiná, no hospital municipal e no hospital de Porto Trombetas havia em cada unidade hospitalar apenas dois respiradores, para atender uma população de mais de 62.000 habitantes, de acordo com o censo do ano de 2010, tendo sido projetada para 2020 mais de 74.000 habitantes, distribuídos em um território de 107.613,838 km² (IBGE, 2010)⁹.

⁹ IBGE, 2010. População de Oriximiná. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/oriximina/panorama>>. Acesso em 31 jan 2021.

Oriximiná é um dos maiores municípios do mundo, em uma área tão extensa, que caberia alguns países da Europa conjuntamente. Boa parte da logística de transporte no interior do município é fluvial. A distância entre a sede do município até a comunidade quilombola de Cachoeira Porteira, por exemplo, é de 14 horas com motores de barco potentes. O acesso às aldeias indígenas do Rio Mapuera dista cerca de 28 horas de barco, a partir de Cachoeira Porteira e não do centro do município.

Diante de todos os problemas impostos e a necessidade de uma solução em prol da segurança e manutenção da vida das populações tradicionais e indígenas do município de Oriximiná, no Estado do Pará, esses grupos se uniram. Os indígenas da etnia Wai Wai, em conjunto com os quilombolas do Rio Trombetas, articularam com a Universidade Federal Fluminense, através da Unidade Avançada José Veríssimo – UAJV/UFF, a formação de um grupo de trabalho para a realização de diálogos com o poder público, organizações privadas, organizações não governamentais e o Ministério Público. Desse modo, as associações representativas de indígenas e quilombolas apresentaram uma pauta de diálogos que denominaram “Pela Vida no Trombetas”.

A segurança dos idosos e crianças nos territórios indígenas e quilombolas era a grande preocupação inicial das lideranças, pois, em virtude da dependência que os aposentados ou servidores públicos têm em periodicamente frequentar a cidade, isto obrigaria, especialmente os idosos a terem que se deslocar em busca de uma unidade bancária. Esse deslocamento colocava em risco a vida dos guardiões da sabedoria da floresta, da história e dinâmica da formação dos territórios, da memória das lutas contra a espoliação da natureza entre tantos outros saberes ancestrais que incorreriam no risco de serem perdidos em parte ou no todo.

Agravou-se a situação quando foi aprovado pelo governo federal o auxílio emergencial, a ser pago unicamente pelas agências bancárias da Caixa Econômica Federal, que dispõem de representação bancária também nas lotéricas e em algumas lojas. Esses lugares transformaram-se em ambientes de superlotação de pessoas, que assim que tinham liberados os seus créditos, ocupavam lugares em filas intermináveis desde a madrugada.

Até que as gerências destas unidades bancárias encontrassem meios de prevenir contaminações, as grandes aglomerações eram o grande ponto de risco para esses quilombolas e indígenas idosos. Importante destacar que os indígenas nunca se deslocam sozinhos, a família inteira sempre os acompanha. Era um grande e grave problema a ser enfrentado.

Vieram fazer parte das discussões do grupo de trabalho “Pela Vida no Trombetas”, representantes da Mineração Rio do Norte, do ICMBIO, do Ministério Público do Estado do Pará, do Ministério Público Federal, da Coordenação da Saúde Indígena e da Prefeitura Municipal.

A partir de cada necessidade que se apresentava, os indígenas e quilombolas propunham um novo diálogo, criando uma periodicidade semanal dos encontros que conduziram a estratégia de preservação dos territórios contra o avanço das contaminações pelo coronavírus.

O quilombo e a aldeia eram o lugar de segurança para estas populações. Porém, além do pagamento das aposentadorias e salários, havia ainda a necessidade de deslocamentos para aquisição de produtos alimentícios e de higiene tanto pelas famílias quanto pelos donos de pequenas mercearias instaladas nas comunidades. Verificou-se também a necessidade de reduzir os deslocamentos entre as comunidades e, também, entre a cidade.

As lideranças começaram a questionar a presença e o acesso de pessoas que não eram das comunidades indígenas e quilombolas dentro de seus territórios, exigindo que, no caso de qualquer intervenção nestes locais, estas lideranças deveriam ser consultadas.

Assim, os quilombolas emitiram, através da Associação dos Remanescentes de Quilombo do Município de Oriximiná – ARQMO, uma recomendação estabelecendo o controle do transporte fluvial entre as comunidades e a cidade e proibindo a circulação de crianças e idosos fora dos territórios quilombolas, salvo necessidade emergencial de saúde. Desse modo, os jovens foram incumbidos de fazer os deslocamentos que fossem necessários pelos idosos, inclusive cabendo a estes o recebimento dos valores depositados nas unidades bancárias.

Houve resistência para o cumprimento das decisões tomadas pela ARQMO. O Ministério Público Estadual, observando que muitas pessoas ignoravam as medidas que foram estabelecidas colocando em risco as populações, além de violar a determinação destas populações quilombolas, ingressou com Ação Civil Pública, buscando em juízo medida judicial que garantisse a estratégia de preservação da população negra do rio Trombetas (MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO PARÁ, 2020¹⁰).

Em resposta, a decisão judicial não só garantiu que a recomendação da ARQMO fosse respeitada, como mobilizou a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, a Polícia Militar do Estado do Pará, a Polícia Civil do Estado do Pará, além dos proprietários de empresas de navegação com embarcações que habitual ou eventualmente navegassem pelos rios e lagos que perpassam as áreas de quilombolas, os proprietários de veículos de transporte terrestre que habitual ou eventualmente trafegassem pelas estradas e vicinais que perpassam as áreas de quilombolas para que estabelecessem procedimentos visando à suspensão do tráfego fluvial, lacustre e terrestre pelas vias que “cortem”, perpassem os territórios quilombolas de Trombetas, Erepecurú, Água Fria Cuminã, Ariramba, Boa Vista Trombetas, Alto Trombetas I, Alto Trombetas II e Cachoeira Porteira, pelo prazo de 60 dias, com possibilidade de prorrogação. Os transportes mencionados necessitariam de autorização expressa para circulação a ser expedida pela ARQMO.

Outras medidas foram também adotadas através da medida liminar, o que devolveu a autonomia reclamada pelas populações quilombolas e indígenas.

A mineração foi considerada pelo governo federal brasileiro como atividade

10 MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO PARÁ. Promotoria requer e transporte em territórios quilombolas deve ser suspenso. Disponível em: <<http://www.mppa.mp.br/noticias/promotoria-requer-e-transporte-em-territorios-quilombolas-deve-ser-suspenso.htm>>. Acesso em: 31 jan 2021.

essencial (BRASIL, 2020¹¹). Essa determinação, mesmo em tempo de pandemia, possibilitou o funcionamento da mina de extração de bauxita em Porto Trombetas. Vale ressaltar que a atividade de mineração tem impacto direto sobre as populações quilombolas que estão no entorno do projeto minerador.

Participando do grupo de trabalho “Pela Vida no Trombetas”, a empresa mineradora local estabeleceu diálogos não só com os quilombolas, mas também com os indígenas, especialmente nas tratativas de fornecimento de produtos alimentícios e de higiene.

Os indígenas Wai Wai foram bastante incisivos quando proibiram a saída ou a entrada de pessoas nas aldeias. Mesmo para o recebimento de aposentadoria ou auxílio emergencial não houve permissão para que houvesse deslocamentos da aldeia para cidade. As relações de confiança e autoridade entre as aldeias possibilitou que essa atividade se centralizasse em um pequeno grupo de caciques que providenciavam suprir as aldeias com suas necessidades.

O grupo também desenvolveu uma plataforma de comunicação diferenciada com as comunidades para disseminação de informações quanto à prevenção de contaminações pelo coronavírus e, ainda, quais procedimentos deveriam ser adotados se fosse identificada uma pessoa que eventualmente apresentasse sintomas de contaminação.

Nesse sentido, também foi muito bem-sucedida a experiência do “barco som volante” que aportava nas comunidades e divulgava mensagens com instruções de segurança que haviam sido produzidas pelos próprios quilombolas, Ministério Público, Prefeitura Municipal, empresa mineradora, entre outros colaboradores que participaram deste projeto.

O resultado deste trabalho é que a região do rio Trombetas registrou, durante a primeira onda da pandemia, o menor índice de contaminação e letalidade pela covid-19 entre as populações tradicionais indígenas e quilombolas locais. Como pôde ser observado, a experiência do grupo de trabalho “Pela Vida no Trombetas” foi bastante positiva como um todo e também decisiva para obter tais resultados. O que, contudo, não impediu que a segunda onda da pandemia tornasse a situação mais grave, exigindo a decretação de medidas de isolamento mais rígidas e avançando na vacinação, com cerca de 7 mil infectados na primeira semana de janeiro de 2021, 96 óbitos e 2019 doses da vacina aplicadas (PMO, dados em 07/02/2021¹²).

A seguir, passa-se a analisar uma outra experiência que em muito se relaciona com o resultado do grupo de trabalho “Pela vida no Trombetas”, no que se refere à exigibilidade de direitos coletivos de povos indígenas e quilombolas brasileiros e o enfrentamento à pandemia de coronavírus.

2. Seminários de indígenas, povos afrodescendentes e quilombolas no contexto empresarial da América Latina e Caribe: 30 anos da Convenção

11 BRASIL. Decreto nº 10.329 de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.329-de-28-de-abril-de-2020-254430286>>. Acesso em: 31 jan 2021.

12 PMO (PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ). Contra o coronavírus (covid-19). Disponível em: <https://www.oriximina.pa.gov.br/campanha.php?id=1>

169 da OIT e implicações da covid-19

A agenda das organizações de povos indígenas e comunidades quilombolas, assim como a das organizações não-governamentais socioambientais mudou no mundo todo com a chegada da pandemia de covid-19.

Sem conferir surpresa, a histórica discriminação contra os povos indígenas e povos afrodescendentes como quilombolas, no que diz respeito ao acesso ao direito à saúde, além da marginalização e discriminação, foi evidenciada pelos graves impactos que o coronavírus está causando entre grande parte dessa população na América Latina e Caribe, com um panorama devastador na Amazônia e nas cidades fronteiriças.

Em meio a esta emergência, muitos projetos empresariais, com o apoio dos governos da região, têm aproveitado a oportunidade para iniciar, manter ou aprofundar sua intervenção em projetos que acontecem em territórios indígenas e comunidades quilombolas, expandindo o coronavírus e colocando-os em maior risco às cidades confinadas pelas disposições do distanciamento social e da quarentena, incapazes de realizar suas atividades tradicionais para sobreviver.

Por outro lado, desde 1991, 15 Estados latino-americanos ratificaram a Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais em todo o mundo, tornando-se a maioria das nações a adotar este instrumento, que surgiu no âmbito do Direito Internacional do Trabalho.

Simultaneamente à luta por um instrumento no Conselho de Direitos Humanos, que culminou com a aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2007, os povos indígenas e afrodescendentes da América Latina e Caribe se apropriaram destes instrumentos para exigir que, nos projetos que os afetem diretamente, quer por decisão administrativa quer legislativa dos Estados, sejam aplicadas as disposições da Convenção 169 da OIT, principalmente no que se refere ao princípio da consulta e consentimento livre, prévio e informado previstos em seu art. 6º.

Por isso, com a previsão de realização do V Fórum Regional da Organização das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos para América Latina e Caribe (OACNUDH, 2020)¹³, que ocorre anualmente e que se deu na modalidade virtual em 2020, por conta da pandemia, parte da sociedade civil entendia que era importante ressaltar um espaço no contexto do fórum, para que os povos afetados por grandes empreendimentos, fossem ouvidos.

O fórum é o principal espaço de influência regional no tema de Empresas e Direitos Humanos na América Latina e Caribe, composto pela sociedade civil da região, mas também por representantes de governos e empresas, contando já com cinco edições. Ali são apresentadas as melhores práticas, mas também os impactos e violações de direitos mais notórios.

Dentro do debate sobre a responsabilidade das empresas com direitos humanos e, especificamente quanto à consulta e consentimento livre, prévio e informado, o foco

13 OACNUDH. V Fórum Regional de Empresas e Direitos Humanos para América Latina e o Caribe. Disponível em: <http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2020/07/CN-5regionalforum_def.PT_.pdf>. Acesso em: 31 jan 2021.

costuma ocorrer com as empresas do chamado Norte Global, em uma abordagem, ainda, bastante eurocêntrica.

Por isso, organizações não-governamentais internacionais e socioambientais procuram alertar a comunidade regional dedicada ao tema de empresas e direitos humanos para a premência de olhar o papel e impacto das empresas transnacionais, mas também as empresas do Sul Global, inclusive empresas latino-americanas e brasileiras.

Assim, em 2020, organizações não-governamentais promoveram eventos prévios ao fórum para garantir que indígenas e quilombolas da América Latina e Caribe pudessem se reunir em torno dessa agenda e considerando a pandemia.

O V Fórum Regional da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos para América Latina e Caribe foi realizado entre os dias 8 e 11 de setembro de 2020, antecedido de um seminário internacional proposto por afrodescendentes e quilombolas no dia 4 de setembro de 2020 e um seminário de indígenas no dia 7 de setembro de 2020, por ocasião do Primeiro Fórum Regional Latino-Americano e Caribenho sobre Empresas e Direitos Humanos.

O seminário on-line de Povos Afrodescendentes no Contexto Empresarial da América Latina e Caribe, foi realizado no dia 4 de setembro de 2020, convocado pela organização Processo de Comunidades Negras da Colômbia e a Organização Fraternal Negra Hondurenha, em parceria com a Oxfam, o Centro de Informações sobre Empresas e Direitos Humanos e o Observatório Ciudadano do Chile. O seminário ocorreu no marco de mais de 30 anos da Convenção 169 da OIT.

A maior parte dos representantes do Brasil no seminário era de mulheres negras, que tiveram uma participação bastante ativa. A realização do seminário na modalidade on-line possibilitou a tradução simultânea, facilitando a comunicação para os brasileiros, considerando ser o único país não falante de espanhol da América Latina. Participaram quilombolas da CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, integrantes do MABE - Movimento de Atingidos pela Base Espacial de Alcântara, no estado do Maranhão e da MALUNGU - Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do estado do Pará.

Na abertura, Aparecida Mendes, da CONAQ, falou sobre a importância da titulação de territórios quilombolas brasileiros em respeito ao decreto 4.887/03¹⁴, dando destaque aos casos de impactos e despejos de mais de 800 famílias quilombolas no Estado do Maranhão com a duplicação da rodovia BR-135 e a base espacial de Alcântara, além do rompimento das barragens de minério da Vale e Samarco, ambas em municípios de Minas Gerais.

Nos grupos de discussão de mineração, infraestrutura e construção, Sandra da Silva da CONAQ, Danilo Serejo do MABE e Vanuza Cardoso da MALUNGU falaram de suas experiências com protocolos de consulta, os impactos do racismo estrutural na população negra que é a maior afetada com as taxas de letalidade de covid-19, além da precariedade de serviços básicos de saúde.

14 BRASIL. Decreto 4887 de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 31 jan 2021.

Na abertura do evento, a autora Marina Marçal do Nascimento, à época representante da organização Oxfam Brasil, que atuou como moderadora do seminário, destacou que:

[...] esse é mais do que nunca o momento para que as empresas assumam uma postura responsável quanto aos impactos de seus empreendimentos e respeitem o direito dos povos tradicionais afrodescendentes e indígenas não somente à consulta livre, prévia e informada prevista na Convenção 169 da OIT, mas ao direito de veto, ao direito de dizer não aos empreendimentos que são incompatíveis com seus modos de vida e subsistência¹⁵.

Já no dia 7 de setembro de 2020, foi realizado o seminário on-line de Povos Indígenas no Contexto Empresarial da América Latina e Caribe, que contou com mais de 170 participantes. O encontro foi convocado pelo Fórum Indígena de Abya Yala, o Conselho dos Povos Atacamenhos do Chile, a Confederação Mapuche de Neuquén da Argentina e o COPINH - Conselho Cívico de Organizações Populares e Indígenas de Honduras.

Luiz Eloy Terena, advogado indígena representante da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e também doutorando pelo PPGSD-UFF, apresentou o contexto brasileiro de grave ameaça aos povos indígenas, com alto índice de mortalidade na pandemia de coronavírus. Ele mencionou a situação de ameaça pelo garimpo e madeiras ilegais em toda Amazônia Brasileira, em especial ao povo Munduruku, que impossibilitou a participação da indígena Alessandra Munduruku no seminário.

Kleber Kapurinã, representante da COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, foi painalista no grupo de discussão de Infraestrutura, Construção e Turismo, denunciando impactos de diversos empreendimentos à povos indígenas no Brasil, citando o caso da usina de Belo Monte e a alta mortalidade em que se encontra o povo Yanomami.

Shirley Krenak foi painalista no grupo de discussão sobre mineração, lembrando com vigor a morte do Rio Doce e exigindo providências dos organismos internacionais.

Como resultado dos dois seminários, os participantes construíram a Declaração dos Povos Indígenas participantes do V Fórum Regional sobre Empresas e Direitos Humanos para a América Latina e o Caribe¹⁶ e a Declaração Conjunta das Comunidades Afrodescendentes no Contexto Empresarial da América Latina e do Caribe – “Chega de mortes! Autonomia, consentimento livre, prévio e informado e sem racismo”¹⁷, denunciando violações de direitos humanos por empresas e a omissão estatal no contexto da pandemia.

A declaração dos povos afrodescendentes foi lida por Leyla Arroyo, do Processo

15 OXFAM. Quilombolas e Indígenas da América Latina e Caribe querem garantia de consulta e consentimento livre, prévio e informado na pandemia. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/noticias/quilombolas-e-indigenas-da-america-latina-e-caribe-querem-garantia-de-consulta-e-consentimento-livre-previo-e-informado-na-pandemia/>>. Acesso em: 31 jan 2021.

16 Centro de Informações sobre Empresas e Direitos Humanos. Declaração dos povos indígenas participantes do V fórum regional de negócios e direitos humanos para a América latina e o Caribe. Disponível em: <https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/09/Traduccion_Declaratoria_evento_del_7.pdf>. Acesso em: 31 jan 2021.

17 Centro de Informações sobre Empresas e Direitos Humanos. Declaração dos povos afrodescendentes participantes do V fórum regional de negócios e direitos humanos para a América latina e o Caribe. Disponível em: <https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/09/Declaracion_en_portugues_com_recomendacoes-1.pdf>. Acesso em: 31 jan 2021.

de Comunidades Negras da Colômbia e de povos indígenas e por Duna Sanchez, da Organização Fraternal de Honduras, ambas no dia 8 de setembro de 2020. As declarações continham recomendações expressas para os governos e empresas dos países da América Latina e Caribe, em relação ao respeito dos direitos dos povos indígenas e quilombolas, considerando a pandemia e a atividade empresarial. Mais um exemplo positivo de construção e proposição desses povos para lidar com o contexto pandêmico e resguardar a saúde e a vida dessas populações.

3. Conclusão

Observa-se que a experiência do grupo de trabalho “Pela Vida no Trombetas” estabeleceu uma relação de demandas específicas desses grupos para a empresa mineradora local, assim como trouxe para o diálogo os governos municipal e estadual cobrando a execução das medidas propostas por esses grupos e uma maior efetividade de políticas públicas, especialmente de saúde.

Do mesmo modo, os seminários internacionais que tiveram como produto declarações construídas por indígenas e quilombolas da América Latina e Caribe com diretrizes, recomendações e cobranças específicas para empresas e governos no contexto pandêmico, inauguram uma nova forma de governança, feita por indígenas e quilombolas dos territórios em risco.

Assim, é possível compreender das duas experiências que dispositivos de leis, decisões judiciais e protocolos de segurança contra a covid-19, que podem servir como parâmetro para grande parte da sociedade, como um todo, não necessariamente podem oferecer a resposta jurídica ideal quando se trata das necessidades das populações indígenas e quilombolas.

Quilombolas e indígenas da América Latina enfatizam que seus Estados têm sido racistas em sua concepção, incluindo o histórico de exploração desses povos com a colonização. Merece ainda destaque o contexto político conservador em grande parte da América Latina, incluindo o Brasil, com uma política de precarização ambiental bastante singular.

Esse, por exemplo, é um momento muito frágil em relação à garantia do princípio de consulta prévia no Peru e na Colômbia, em que os governos têm falado de realizar a consulta prévia de forma virtual (EFE, 2020)¹⁸, o que pode vir a ser um modelo excludente que, evidentemente, não vai possibilitar que os afetados com menos acesso tecnológico participem dessa consulta.

Além disso, no Brasil e em outros países da América Latina, a atividade de mineração foi considerada como atividade essencial, e sabe-se da proximidade da mineração com territórios indígenas e quilombolas, sobretudo os impactos dessa atividade em toda Amazônia, não somente brasileira. Ademais, destaca-se a importância da ratificação do Tratado Internacional de Escazu que trata também da necessidade de demarcação de terras indígenas e a titulação de terras quilombolas.

18 EFE. Rechazo de indígenas de Perú a “consulta previa virtual” para una mina de oro. Disponível em: <<https://www.efc.com/efe/america/economia/rechazo-de-indigenas-peru-a-consulta-previa-virtual-para-una-mina-oro/20000011-4288756>>. Acesso em: 31 jan 2021.

Em linhas gerais, o contexto da pandemia não pode ser utilizado para que “a boiada passe” (BBC, 2020)¹⁹ como mencionado pelo Ministro de Meio Ambiente, Ricardo Salles, para que não seja um momento de relaxamento regulatório e fiscal, mas que haja atenção específica aos povos tradicionais e indígenas, que são os que mais incorrem em riscos nesse momento. Essa pandemia está visibilizando as desigualdades e o racismo estrutural, já que é a população negra a que sofre com o maior índice de letalidade pela covid-19.

Por último, importante lembrar pelo viés da interseccionalidade, que as especificidades dos impactos para as mulheres indígenas e quilombolas são diferentes. Além de cuidar dos filhos em isolamento, sem acesso à escola durante a pandemia, elas estão responsáveis pelo cuidado de suas comunidades e uso de saberes tradicionais com os doentes.

Para nenhum desses grupos, a não aglomeração condiz com suas práticas coletivas, mas, por enquanto, Estados e empresas têm muito a aprender com os protocolos de consulta e de trânsito no territórios indígenas e quilombolas, principalmente durante a pandemia de coronavírus.

Referências

APIB (Associação dos povos indígenas brasileiros). COVID-19 e os Povos Indígenas. Disponível em: <<https://covid19.socioambiental.org/>>, dados atualizados em 9 de fevereiro de 2021. Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

BBC. Passando a boiada: 5 momentos nos quais Ricardo Salles afrouxou regras ambientais. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>>. Acesso em: 31 jan 2021.

BRASILa. Decreto nº 10.329 de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.329-de-28-de-abril-de-2020-254430286>>. Acesso em: 31 jan 2021.

BRASILb. Decreto 4887 de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 31 jan 2021.

BRASILc. Decreto 10.088 de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5>. Acesso em: 31 jan 2021.

CENTRO DE INFORMAÇÕES SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS. Declaração dos povos afrodescendentes participantes do V Fórum regional de negócios e direitos humanos para a América latina e o Caribe. Disponível em: <https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/09/Declaracion_en_portugues_com_recomendacoes-1.pdf>. Acesso em: 31 jan 2021.

CENTRO DE INFORMAÇÕES SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS. Declaração dos povos indígenas participantes do V fórum regional de negócios e direitos humanos para a América latina e o Caribe. Disponível em: <https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/09/Traduccion_Declaratoria_evento_del_7.pdf>. Acesso em: 31 jan 2021.

¹⁹ BBC. Passando a boiada: 5 momentos nos quais Ricardo Salles afrouxou regras ambientais. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>>. Acesso em: 31 jan 2021.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. Convenção 169 da OIT na proteção jurídica das comunidades quilombolas. Disponível em: <<https://cpisp.org.br/convencao-169-oit-quilombolas/>>. Acesso em: 31 jan 2021.

EFE. Rechazo de indígenas de Perú a “consulta previa virtual” para una mina de oro. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/america/economia/rechazo-de-indigenas-peru-a-consulta-previa-virtual-para-una-mina-oro/20000011-4288756>>. Acesso em: 31 jan 2021.

GREENPEACE. Garimpo em Terra Indígena: quando a pós-verdade vale ouro. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/garimpo-em-terra-indigena-quando-a-pos-verdade-vale-ouro/>>. Acesso em 31 jan 2021.

IBGE, 2010. População de Oriximiná. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/oriximina/panorama>>. Acesso em 31 jan 2021.

LIMA, Fátima. Bio-necropolítica: diálogos entre Michel Foucault y Achille Mbembe. In: Arquivos Brasileiros de Psicologia, v. 70, n. spe, 2018, p. 20-33,.

MADEIRA FILHO, Wilson; MACEDO, Ana Paula Joaquim. Disputas por terras indígenas no Brasil: a luta por reconhecimento de direitos em tempos pandemônicos e conservadores. In: OLIVEIRA, V. L.; RIBEIRO, A. M.; LOBÃO, R. (orgs.). O Brasil que arde e a boiada que passa: instituições, conflitos e relações de poder. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

MADEIRA FILHO, Wilson; CHAVES, Luiza Alves. Queimadas na floresta amazônica: humanos e não-humanos invisibilizados e a necropolítica estatal. In: MIRANDA, N.; MADEIRA FILHO, W. (orgs.). Desenvolvimento insustentável: conflitos socioambientais e capitalismo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

MADEIRA FILHO, Wilson; ACCIOLY, Nathalia Maria Gonzaga de Azevedo. O último dos karitianas. In: OLIVEIRA, V. L.; RIBEIRO, A. M.; LOBÃO, R. (orgs.). O Brasil que arde e a boiada que passa: instituições, conflitos e relações de poder. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

MAM NACIONAL. Bolsonaro decreta mineração como atividade essencial e submete trabalhadores, comunidades e municípios minerados há um risco maior de contágio do coronavírus. Disponível em: <<https://mamnacional.org.br/2020/04/30/bolsonaro-decreta-mineracao-como-atividade-essencial-e-submete-trabalhadores-comunidades-e-municipios-minerados-ha-um-risco-maior-de-contagio-do-coronavirus/>>. Acesso em: 31 jan 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO PARÁ. Promotoria requer e transporte em territórios quilombolas deve ser suspenso. Disponível em: <<http://www.mppa.mp.br/noticias/promotoria-requer-e-transporte-em-territorios-quilombolas-deve-ser-suspenso.htm>>. Acesso em: 31 jan 2021.

OACNUDH. V Fórum Regional de Empresas e Direitos Humanos para América Latina e o Caribe. Disponível em: <http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2020/07/CN-5regionalforum_def.PT_.pdf>. Acesso em: 31 jan 2021.

OXFAM. Quilombolas e Indígenas da América Latina e Caribe querem garantia de consulta e consentimento livre, prévio e informado na pandemia. Disponível em:

<<https://www.oxfam.org.br/noticias/quilombolas-e-indigenas-da-america-latina-e-caribe-querem-garantia-de-consulta-e-consentimento-livre-previo-e-informado-na-pandemia/>>. Acesso em: 31 jan 2021.

PMO (PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ). Contra o coronavírus (covid-19). Disponível em: <<https://www.oriximina.pa.gov.br/campanha.php?id=1>>. Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

Povos indígenas na luta por seus direitos no Brasil: tempos de pandemia de Covid-19

Indigenous peoples fighting for their rights in Brazil: covid-19 pandemic times

Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira da Costa¹

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel²

Sumário: Introdução; 1. Os povos indígenas brasileiros e o direito à saúde; 2. A luta indígena no Congresso Nacional; 3. A luta indígena no Supremo Tribunal Federal; Referências.

Resumo: Este estudo tem como objetivo analisar as ações do governo brasileiro relacionadas aos povos indígenas no período da pandemia Covid-19 (Doença do Coronavírus 2019) e como os indígenas estão se articulando para um plano emergencial. O estudo analisa atuações dos poderes executivo, legislativo e judiciário; os impactos das ações do governo na vida dos povos indígenas; e as articulações dessa luta por diretrizes sérias. As epidemias têm um impacto histórico na vida dos povos indígenas e há evidências da falta de atuação do Estado brasileiro que remete a consequências genocidas. Durante o período Covid-19, há um aumento nas invasões, desmatamento e queimadas em terras indígenas. Esta pesquisa tem como objetivo demonstrar os contextos em que diferentes tempos e espaços mostram uma continuidade das tensões entre os povos indígenas e o Estado brasileiro. A pandemia provocada pela Covid-19 tornou ainda mais evidente a omissão deliberada do Estado brasileiro e as concepções estigmatizantes sobre os povos indígenas. Em segundo plano estão os interesses econômicos do mundo e os planos domésticos, o direito, a modernidade e a colonialidade estão intimamente relacionados. Covid-19 se junta às pandemias históricas que resultam no abandono, isolamento e fome dos povos indígenas. Há um avanço autoritário, com grande viés fascista. O estudo visa analisar essa situação, tendo o papel social da pesquisa como alicerce para a defesa e produção do conhecimento científico.

Palavras-chave: Povos indígenas; Pandemias; Justiça Ambiental; Covid-19.

Abstract: This study aims analyze acts from the Brazilian government related to indigenous people in the period of the Covid-19 (Coronavirus Disease 2019) pandemic and how indigenous people are articulating themselves to achieve their rights. The study analyze the performance of the executive, legislative and judiciary powers; the impacts of the government acts on the lives of indigenous peoples; and the articulations of this struggle for serious guidelines. Epidemics have a historic impact on the lives of indigenous peoples and there is evidence of genocidal public strategies time after

¹ Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: lrfmcosta@gmail.com.

² Doutor em Direito da Cidade pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor da graduação e da pós-graduação da Universidade Federal Fluminense. E-mail: pedroavzaradel@id.uff.br.

time. During the Covid-19 period, there are an increase in invasions, deforestation and burning in indigenous lands. This research aims to demonstrate the contexts in which different times and spaces that shows a continuity of tensions between indigenous peoples and the Brazilian State. The pandemic caused by Covid-19 made even more evident the deliberate omission of the Brazilian State and the stigmatizing conceptions about indigenous peoples. Under the background are the economic interests of the world and domestic planes, law, modernity and coloniality are closely related. Covid-19 joins the historic pandemics that result in the abandonment, isolation and hunger of indigenous peoples. There is an authoritarian advance, with a great fascist bias. The study aims to analyze this situation, having the social role of research and the public university as foundations for the defense and production of knowledge.

Keywords: Indigenous people; Pandemics; Environmental Justice; Covid-19.

Introdução

O estudo objetiva analisar as políticas públicas de austeridade direcionadas aos povos indígenas brasileiros no período de pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) e como indígenas estão se articulando na luta por seus direitos. Para tanto, objetiva-se analisar algumas ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o movimento indígena na busca por concretização de seus direitos.

Durante o período da pandemia causada pelo Covid-19 em 2020, tornou-se ainda mais evidente a omissão deliberada do Estado brasileiro e as concepções estigmatizantes sobre os povos indígenas que interfere, inclusive, nas estatísticas de mortalidade e contágio da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai). O órgão, do Ministério da Saúde responsável por coordenar políticas de saúde voltadas aos povos indígenas, historicamente se nega a atender indígenas que não estejam em aldeias e não possui uma estratégia clara de estrutura e atuação adequada para atendimento em territórios ainda não demarcados.

Tentativas de privatização rodeiam a Sesai, principalmente após o fim do programa “Mais médicos” que possibilitava atendimento em lugares de difícil acesso, como é o caso do interior da Amazônia Legal. De acordo com o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Covid-19, no que tange aos Povos Indígenas, doenças do aparelho respiratório continuam sendo a principal causa de mortalidade infantil na população indígena. Nesse período, também se constata o aumento de invasões, desmatamento e das queimadas em terras indígenas.

As epidemias possuem um impacto histórico na vida dos indígenas e evidenciam estratégias públicas genocidas que ganham novas roupagens ao longo dos tempos. A presente pesquisa propõe demonstrar contextos em que tempos e espaços diversos apontam uma continuidade de tensões, no que tange a relação do Estado brasileiro com os povos originários.

Para dar suporte à pesquisa, utilizou-se de dados publicados por órgãos públicos, bem como de organizações indígenas. Quanto à metodologia, o estudo, baseado em revisão bibliográfica, possui viés descritivo, na medida em que investiga

diversos aspectos, relações e níveis do problema. A vertente jurídico-sociológica da pesquisa possibilitará compreender o Direito como variável da sociedade em seus aspectos social, político e antropológico (GIL, 1989).

A partir da análise desempenhada, foi possível concluir de modo a compreender que a Covid-19 junta-se às históricas pandemias que resultam em abandono, isolamento e fome dos povos indígenas, ocasionadas pela atuação do Estado brasileiro.

1. Os povos indígenas brasileiros e o direito à saúde

Das 6.700 línguas do mundo, 5 mil são indígenas e a maioria destas se encontra em risco de extinção. No Brasil, existem cerca de 220 povos indígenas falantes de 180 línguas. O último Censo Demográfico (2010) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou que 896 mil pessoas se declaram ou se consideram indígenas. Os índios representam cerca de 0,4% da população brasileira (BESSA FREIRE, 2017). Há também 77 referências de grupos indígenas não contactados, das quais 30 foram confirmadas.³

A atual Constituição Federal de 1988 é uma grande conquista aos povos indígenas, pois foi reconhecido seu direito a autodeterminação. A Constituição Federal abandonou a ideia de integração forçada a uma unicidade étnica ou cultural (artigo 215). Reconhece o direito dos povos indígenas a sua cultura, organizações sociais, línguas, religiões, modos de vida, visões de mundo que lhes são próprias (artigo 231), abandonando o conceito jurídico de que os índios possuem uma cultura inferior, primitiva e de que devem ser inseridos na sociedade por meio do trabalho.⁴ O direito brasileiro admite a existência de normas e sistemas jurídicos indígenas (caput do artigo 231 da Constituição Federal de 1988). Isso porque reconhece a organização social, os costumes, tradições e sistemas jurídicos indígenas como uma parte integrante da estrutura sócio-cultural que, em conjunto com a língua, constituem a identidade étnica de um povo. Também prevê o direito à educação direcionada aos povos indígenas (art. 210), direito à cultura (art. 215) (BRASIL, 1988).

Na década de 70, sob a égide da Constituição de 1824, as terras eram de responsabilidade dos Estados, que passaram a expedir títulos de domínio como se

³ O Censo Demográfico é realizado a cada 10 anos. Foi somente em 1991 que o IBGE incluiu os indígenas no censo demográfico nacional. São inúmeras as formas de definir quem é índio ou o que é população indígena. O IBGE se pauta na concepção de raça e cor. O contingente de brasileiros que se declarou indígena cresceu 150% na década de 90. O ritmo de reconhecimento enquanto indígena foi quase seis vezes maior que o da população em geral. Assim, o percentual de indígenas em relação à população total brasileira saltou de 0,2% em 1991 para 0,4% em 2000, totalizando 734 mil pessoas (LUCIANO, 2006).

⁴ Em 1957, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) editou e aprovou a Convenção nº 107, aderida pelo Brasil em 1965, por meio do decreto legislativo nº 20, e promulgado em 14.07.1966, pelo Decreto nº 58.824. A normativa continha a visão integracionista dos índios por meio do trabalho, desrespeitando seus modos de viver e dando margem à continuidade colonial de contato e exploração dos índios, dando suporte legal internacional e nacional para essa prática. No Brasil, a criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) teve fortes influências dessa concepção internacional de inserção do índio por meio do trabalho. Por isso, em 1989, a OIT editou a Convenção nº 169, ratificada pelo Brasil somente em 2000, por meio Decreto Legislativo nº 143 e promulgada em 2004 pelo Decreto nº 5.051. As maiores contribuições da Convenção nº 169 foram a adoção do termo “povos indígenas”; o direito à propriedade; necessidade de consulta prévia pelo Estado acerca de questões que digam respeito aos interesses indígenas.

não houvessem indígenas no local. Ainda se a pura a responsabilidade da Funai e do Incra que acabaram por promover uma regularização fundiária em benefício de grandes latifúndios, resultando no encapsulamento de diversas etnias. Isso tudo para explicar a situação muito corriqueira em que os povos indígenas brasileiros se encontram, em decorrência dos diversos ciclos de colonização das terras. Isso significa que os Estados brasileiros construíram suas bases em território indígena e são poucas as constituições estaduais que reconhecem essa dívida história e as tensões agrárias. Muitas vezes, as Assembleias Legislativas dos Estados realizam propostas que atingem diretamente os direitos indígenas e beneficiam grandes latifúndios e multinacionais (VILLARES, 2013).

Portanto, a saúde dos povos indígenas vai variar de acordo com alguns fatores. Para compreender a saúde de cada etnia, a análise deve acompanhar a de outros elementos: demarcação e acesso à posse de suas terras tradicionais; grau de contato com a sociedade externa; liberdade para viver sua singularidade cultural, o que inclui padrões alimentares, de educação e moradia; acesso à vacinação e serviços de saúde, afinal, “[...] não se pode negar que proteção à saúde e proteção ambiental estão intimamente ligadas” (BONIZZATO, 2011, p. 234). Para conseguir sobreviver nesse período de pandemia, muitas comunidades estão fazendo campanhas de solidariedade para arrecadação de dinheiro para compra de comida, material de higienização e também estão fazendo sabão para distribuição na comunidade (GLOBO, 2020).

2. A luta indígena no Congresso Nacional

A atuação do governo federal tem sistematicamente difundido uma lógica epistemológica diversa da dos indígenas. As terras indígenas estão encapsuladas e atravessadas por atividades econômicas que interferem exponencialmente nos ciclos da natureza, repercutindo na saúde de todos os seres e no cotidiano dos indígenas. A substituição de florestas por agricultura e pasto, assim como as queimadas e a mineração, provocam alterações drásticas ao clima, dificultando, por diversos fatores, a sobrevivência dos povos indígenas. As ações das frentes de expansão econômica está em constantes embates com os povos indígenas, desrespeitando seu modo de viver em prol de um desenvolvimento apresentado como sustentável (MAITELLI; ZAMPARONI, 2007).

A Fundação Nacional do Índio (Funai) publicou a Instrução nº 09 no dia 22 de abril de 2020, em plena pandemia. A instrução nada tem a ver com planos voltados à proteção dos povos indígenas. Pelo contrário, pois disciplina o requerimento, a análise e a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados localizados em territórios tradicionais não demarcados. Isso implica na exploração e comercialização de terras indígenas sem a consultoria e aval dos indígenas.

No Poder Legislativo, foi elaborado o Projeto de Lei nº 1142/2020, de relatoria de Joenia Wapichana, primeira mulher indígena a ser deputada no Brasil. O projeto objetiva ações emergenciais direcionadas aos povos indígenas, quilombolas e outras

populações tradicionais no período da pandemia da covid-19. Na Câmara dos deputados, todos os partidos votaram a favor do projeto, exceto o partido Novo. No Senado, todos os partidos foram a favor da criação do plano emergencial.

No entanto, o projeto de lei, após ser aprovado nas duas casas, no dia 07 de julho teve 22 artigos vetados pelo presidente da república, Jair Bolsonaro. É importante frisar que foi o projeto de lei que mais teve vetos pelo atual presidente até o momento. Os vetos são alarmantes, sobretudo em tempos de pandemia, pois negam direitos e garantias fundamentais à vida dos povos tradicionais, bem como reafirmam o preconceito, o ódio e a violência do atual governo em relação aos povos indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais.

O vice presidente chegou a dizer que não tem necessidade de disponibilizar água aos indígenas porque eles podem beber água do rio. Isso demonstra uma ignorância da realidade em que os povos indígenas e a maioria do Brasil vivem. Isso porque muitos rios em áreas indígenas já estão contaminados por mercúrio ou se encontram em terras divididas com fazendeiros, de difícil acesso, ou imprópria ao uso em decorrência do uso por gado de fazendas, por exemplo.

Outro artigo vetado foi com relação ao acesso a materiais de higienização, o que torna as comunidades ainda mais vulneráveis à contaminação. Também foi vetado o acesso a leitos e equipamentos em UTI's localizadas em municípios. Isso cria insegurança quando da necessidade de remoções das comunidades para hospitais em áreas urbanas para atendimento médico.

O acesso à comunicação e informação sobre a pandemia de modo acessível e nas línguas indígenas também foi vetado. Nem todos os indígenas são falantes do português ou possuem formação educacional necessária à compreensão do que se trata a Covid-19 e como se proteger. O acesso à comunicação e informação especializada e direcionada aos indígenas é um direito constitucional e que foi vetado pelo referido presidente.

A constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 231, caput, traz a responsabilidade do Estado brasileiro para com as populações indígenas:

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1988).

Identidade e pertencimento étnico não são conceitos estáticos, mas processos dinâmicos de construção individual e social. Dessa forma, não cabe ao Estado reconhecer quem é ou não indígena, mas garantir que sejam respeitados os processos individuais e sociais de construção e formação de identidades étnicas. Isso porque o Brasil adota a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O artigo 3º, item 1 da convenção garante que

Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos (OIT, 1989).

O orçamento do projeto de lei também foi vetado, o que significa que não

seria disponibilizado nenhum recurso à implementação do plano emergencial aos povos indígenas brasileiros. Também foi vetado a previsão de incentivo à agricultura familiar indígena e quilombola pelo Plano Safra 2020/2021, ficando à mercê de planos governamentais para desenvolvimento e meio de subsistência.

Também vetou o plano de contingência direcionado aos índios isolados, o que irá repercutir em muitas consequências aos indígenas nessa situação. Vetou a alteração na Lei do SUS que objetivava incluir o plano raça nos atendimentos, de modo a ter maior controle de dados referentes ao atendimento aos casos indígenas. Mecanismos para implementar acesso aos benefícios sociais (auxílio emergencial, bolsa família e aposentadoria) de povos indígenas que vivem em lugares remotos, distantes dos centros urbanos, também foram vetados.

“O poder é a capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer” (MBEMBE, 2018, p. 5). Por meio de políticas de austeridade, a violação de direitos impõe condições de não existência aos povos indígenas. Por outro lado, “pensar as relações de poder é pensar também nas inúmeras formas de resistências que se colocam como possibilidade real e concreta” (MENDES, 2017, p. 157). Como reinventar comunidades políticas e criar direitos diante do impasse do acesso à cidadania pela desarticulação das condições de existência dos povos indígenas? Os direitos advêm das lutas constantes por dignidade (FLORES, 2009).

Atualmente, encontramos-nos em regime fiscal especial denominado “orçamento de guerra”, justamente para dispor de recursos a serem direcionados a gastos, possibilitando dar provimento a planos como esse proposto pela PL nº 1142/2020, de modo a proteger a vida da população brasileira.

No dia 19 de agosto, o Congresso derrubou o veto de Bolsonaro. Na Câmara, foram 454 votos a favor da derrubada dos vetos presidenciais e 14 contrários. No Senado, foram 63 votos a favor da derrubada dos vetos e 2 contra.

3. A luta indígena no Supremo Tribunal Federal

Antes da derrubada dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, em decorrência da falta de plano de sobrevivência direcionado aos povos indígenas, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) recorreu à ação constitucional de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, ajuizada no dia 30 de junho. A ADPF denunciou a irresponsabilidade sanitária do governo federal e a possibilidade de extermínio de etnias inteiras. Por isso, além de denunciar a postura etnocida do governo federal, elaborou um Plano de enfrentamento da Covid-19 no Brasil.

A ADPF é uma ação cabível quando ocorre uma violação grave de direito, possibilitando recorrer diretamente ao Supremo Tribunal Federal (STF). A Legitimidade para propor é do Procurador Geral da República, Partido político, mesa do Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, entre outros, não havendo previsão expressa de organização indígena (BRASIL, 1989).

A APIB é um coletivo de lideranças indígenas, não possui presidente, só

coordenadores com poderes iguais, não possui estatuto. Ou seja, foge da regra civilista de formalidades de associações. Em último momento a APIB recorreu aos advogados de alguns partidos (PSB, PSOL, PCdoB, Rede, PT, PDT) para aderir à ação, com receio do STF entender pela não legitimidade da APIB para propor a ADPF. No entanto, o Ministro Luis Roberto Barroso, relator da ação, entendeu que a APIB possui legitimidade, dispensando a necessidade dos partidos políticos. Por isso, foi a primeira vez que uma organização indígena recorre de uma ADPF e obtém sucesso. Isso é uma vitória ao reconhecimento indígena e seus direitos.

A ADPF foi julgada no dia 07 de julho (mesmo dia dos 22 vetos do atual presidente da República ao Projeto de Lei nº 1142, o que pode ser interpretado como um recado do Supremo Tribunal Federal à presidência república). O ministro Luis Roberto Barroso também sugeriu acrescentar informações ao plano emergencial apresentado pela APIB, apresentadas pela Procuradoria-Geral da República (PGR), pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela Defensoria Pública da União (DPU).

O plano emergencial estipula, dentre outras coisas, a instauração de barreiras sanitárias (cerca de 31 barreiras em regiões em que há indígenas isolados), a retirada de invasores (garimpeiros e madeireiros) de 7 terras indígenas já homologadas, em decorrência do risco letal de contaminação aos povos indígenas. Também prevê que a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), os Distritos Sanetários Especiais Indígenas (Dseis), subordinados à SESAI, as Casas de Saúde Indígenas (Casais) atendessem indistintamente os indígenas que delas recorram na procura por acesso à saúde, seja dentro de terras indígenas homologadas ou fora da sua terra de origem. Isso porque essas instituições estavam negando acesso a alguns casos. Trata-se de um posicionamento incontroverso da comissão de direitos humanos e de normas internacionais. No Brasil, no entanto, ainda existe essas resistências e empasses no atendimento à saúde dos povos indígenas, o que aponta para um racismo estrutural (ALMEIDA, 2020) por parte da SESAI e de outros órgãos públicos.

Conclusão

Como se demonstrou brevemente, são muitas as lutas dos povos indígenas por seus direitos no período da pandemia da Covid-19. Assim, analisou-se o cenário dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, delimitando a análise ao tema proposto. O que se evidencia é um desmonte de diversos órgãos públicos, típico de um plano neoliberal, nos quais alguns são presididos por militares. Após a eleição do atual presidente, Jair Bolsonaro, foi anunciado o fim do programa mais médicos e também houve tentativa de passar o atendimento à saúde dos indígenas para os municípios próximos. Além disso, houve a tentativa de privatização da saúde indígena.

Nesse momento, mostrou-se a atuação dos indígenas pela implementação de saúde e saneamento indígena; a relação da saúde indígena agravada quando diante da falta de demarcação da terra tradicional; a falta de aproximação dos órgãos públicos dos povos indígenas e a necessidade de participação dos indígenas na tomada de decisão de seus interesses junto aos órgãos que os atendem; a importância de medidas para barrar invasões e queimadas em terras indígenas, demarcadas ou não,

bem como de grilagens e invasões madeireiras e de garimpo ilegais.

Por meio de políticas de austeridade, a violação de direitos impõe condições de não existência aos povos indígenas. Por outro lado, as relações de poder estabelecidas por aqueles que ditam as normas e regras do jogo resulta em resistência e rearticulações para pensar e criar novos planos de sobrevivência. Os direitos advêm das lutas sociais por reconhecimento de sua dignidade. Os povos indígenas brasileiros são exemplos de resistência, luta e vida.

Referências

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. Racismo estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020.
- BESSA FREIRE, José Ribamar. As Línguas Indígenas na América Latina. Políticas Públicas e Esquecimento. Revista Observatório Itaú Cultural, v. 05/11/2017, p. 34-43, 2017.
- BONIZZATO, Luigi. Juridicidade do ambiente e da saúde no dirigismo constitucional brasileiro. Lusíada. Série de Direito, v. 2/3, p. 231-252, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF: Senado Federal, 1988.
- FLORES, Joaquin H. A (re)invenção dos direitos humanos. Tradução Carlos R. D. Garcia; Antonio H. G. Suxberger; Jefferson A. Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1989.
- GLOBO. Chiquitanos precisam de ajuda por causa da pandemia. Vídeo exibido em 26.08.2020. <https://globoplay.globo.com/v/8807064/> Acesso em: 06 set. 2020.
- LUCIANO, Gersem dos Santos. O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006 (Coleção Educação para todos). Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/indio_brasileiro.pdf Acesso em: 16 set. 2020.
- MAITELLI, Gilda Tomasini; ZAMPARONI, Cleusa Aparecida G. P. (orgs.). Expansão da soja na pré-amazônia mato-grossense: impactos socioambientais. Cuiabá: Entrelinhas: EdUFMT, 2007.
- MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018.
- MENDES, Alexandre Fabiano. Jogos de Vida e de Morte: Humanismo e Violência no Contexto Biopolítico. Dissertação em Direito da Universidade Candido Mendes (UCAM). 2017. 174 p.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção n. 169. 1989. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/513>. Acesso em: 24 set. 2020.
- VILLARES, Luiz Fernando. Direito e povos indígenas. Curitiba: Juruá, 2013.

Impactos socioeconômicos da Covid-19: uma análise à luz da justiça ambiental

Socioeconomic impacts of Covid-19: an examination in the light of environmental justice

Maria Carolina de Melo Santos¹

Valéria Emília de Aquino²

Sumário: Considerações iniciais. 1. A justiça ambiental no contexto epidemiológico: reflexos de uma sociedade do risco. 2. O Direito pós-pandemia: justiça ambiental e desafios na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Considerações finais. Referências.

Resumo: O presente trabalho parte da premissa de que a pandemia da COVID-19 encontra sua origem nos impactos ambientais causados pelo ser humano ao longo da caminhada pelo progresso. De tal modo, dada a diversidade das consequências provocadas pela difusão da doença, cujos impactos acometeram de modo mais proeminente as populações que manifestam um maior grau de vulnerabilidade socioambiental, tem-se por indagação geral do estudo a seguinte pergunta: em que medida a implementação dos direitos fundamentais permite a correção de injustiças ambientais no contexto pandêmico? Respostas preliminares apontam que a efetivação da justiça ambiental carece de um olhar mais aproximado para a distribuição e efetivação dos direitos fundamentais, expandindo-se de modo equitativo o acesso aos bens ambientais. De igual modo, também se mostra necessária à implementação de uma justiça ambiental uma proteção igualitária da população em face dos riscos ambientais passíveis de se revelar. O objetivo central do estudo é, portanto, analisar a importância da concretização da justiça ambiental por meio da implementação plena dos direitos fundamentais, tendo sua relevância justificada não apenas pela atualidade do problema ventilado, mas também em razão da necessidade de se compreender que o verdadeiro desenvolvimento sustentável passa por uma real concretização dos direitos fundamentais assegurados na Carta Magna. O trabalho se pautou pelo método de abordagem dedutivo, dando-se ênfase ao caráter interdisciplinar da proposta, atributo inerente ao desenvolvimento do saber ambiental.

Palavras-chave: justiça ambiental; impactos socioeconômicos; pandemia; COVID19, desenvolvimento sustentável.

Abstract: The present work is based on the premise that the COVID-19 pandemic

1 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU (bolsista da CAPES). Especialista em Direito Previdenciário pela faculdade Anhanguera/Uniderp. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Patos de Minas – UNIPAM. Docente nos cursos de graduação em Direito e Administração das faculdades UNIPAC (Uberlândia - MG) e FASF (Luz – MG). Email para contato: s.mcarolinam@gmail.com.

2 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Especialista em Advocacia Cível pela Escola Superior de Advocacia/MG. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Pesquisadora do Grupo de Estudos Direito, Globalização e Cidadania. E-mail para contato: valeriaemiliaa@gmail.com.

finds its origin in the environmental impacts caused by the human being along the path of progress. Therefore, given the diversity of the consequences caused by the spread of the disease, whose impacts most prominently affected the populations that manifest a greater degree of socio-environmental vulnerability, the central inquiry of the study is: to what extent the implementation of fundamental rights allows the correction of environmental injustices in the pandemic context? Preliminary responses point out that the enforcement of environmental justice needs a closer look at the distribution and enforcement of fundamental rights, expanding access to environmental goods in an equitable manner. In the same way, it is also necessary to implement an environmental justice equal protection of the population in the face of the environmental risks that may be revealed. The main objective of the study is, therefore, to analyze the importance of the realization of environmental justice through the full implementation of fundamental rights, having its relevance justified not only by the current nature of the problem ventilated but also by the need to understand that the truly sustainable development requires a real realization of the fundamental rights enshrined in the Magna Carta. The work was guided by the deductive approach method with emphasis on the interdisciplinary character of the proposal, an inherent attribute of the development of environmental knowledge.

Keywords: environmental justice; socioeconomic impacts; pandemic; COVID-19, sustainable development.

Considerações iniciais

A conjuntura pandêmica causada pelo novo coronavírus escancara os diferentes riscos aos quais a sociedade atual está exposta. Como sabido, os riscos são reflexos dos processos de industrialização, especialmente potencializados a partir da segunda metade do século XX, e materializam-se por meio de ameaças sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais³. O contexto revela, por conseguinte, a concretização de consequências provenientes da exploração exacerbada do meio ambiente e de seus recursos, revelando os problemas ecológicos como verdadeiras crises institucionais⁴. Nesse sentido, verifica-se que o “reverso da natureza socializada”⁵ contribuiu consideravelmente para a aproximação entre seres humanos, animais e plantas, como um efeito da perda de habitats selvagens. Tal aproximação é apontada como responsável pelo aumento paulatino na disseminação de doenças de origem zoonótica, como ebola, SARS, gripe aviária e a própria COVID-19 atualmente enfrentada⁶⁷.

3 BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

4 BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

5 BECK, Ulrich. op. cit.

6 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental, afirma PNUMA. Organização das Nações Unidas. 06 mar. 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma-pnuma/>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

7 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. A natureza está nos mandando uma mensagem, diz diretora executiva do PNUMA. 29 mar. 2020. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/noticias/natureza-esta-nos-mandando-uma-mensagem-diz-diretora-executiva-do>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

Assim, este estudo parte da premissa de que a pandemia causada pelo novo coronavírus é reflexo dos impactos ambientais aos quais a sociedade está atualmente exposta. Há benefício, portanto, na análise do contexto sob a visão do Direito Ambiental, mormente no que se refere à proposta de um desenvolvimento sustentável capaz de garantir a tutela ambiental e, ao mesmo tempo, a concretização dos direitos fundamentais de modo equitativo. À luz das perspectivas ambientais, especialmente do propósito ventilado pela justiça ambiental, pode-se constatar que a distribuição das consequências causadas pelo coronavírus atingiu diferentes camadas da população com intensidades diversas, projetando seus efeitos de forma mais acentuada sobre aqueles com menor renda, relacionando-se, em muito, com o grau de implementação de determinados direitos fundamentais.

De tal sorte, o presente estudo gira em torno do seguinte questionamento: em que medida a implementação dos direitos fundamentais permite a correção de injustiças ambientais no contexto pandêmico?

As conclusões preliminares partem da premissa de que a justiça ambiental manifesta-se por meio do acesso equitativo aos bens ambientais e, da mesma forma, à igual proteção face aos riscos e impactos negativos⁸. No âmbito de tal panorama, pode-se compreender que a concretização de direitos fundamentais, especialmente os correlatos ao acesso à água e ao saneamento básico, seriam aptos a promover a mitigação dos impactos sofridos diretamente pela população de baixa renda no que se refere à prevenção da disseminação do vírus. Sob tal ponto, verifica-se sobretudo que o país poderia ter atingido menores índices de contaminação da doença se tivesse avançado na implementação dos objetivos da Agenda 2030 da ONU, a qual é composta pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁹.

Pelo exposto, pode-se afirmar que o objetivo geral do presente estudo é desnudar a importância da efetivação dos direitos fundamentais para a concretização de uma justiça ambiental, na medida em que esta busca assegurar o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado direcionado a um viés de prosperidade que abranja a consecução de direitos básicos do ser humano.

A justificativa da importância do presente trabalho pousa na atualidade do tema proposto, bem como no fato de que se encontra na proposta da justiça ambiental um viés que compreende que a tutela ambiental passa, antes de tudo, pela correção das mazelas sociais e econômicas vivenciadas pela população, as quais atingem de modo excepcional aqueles que possuem menor renda, tornando-os mais vulneráveis no contexto dos riscos ambientais.

A metodologia utilizada no presente estudo é baseada no método dedutivo. Reforça-se o caráter interdisciplinar, tendo em vista que o saber ambiental, em função de sua complexidade, carece de uma integração com demais ramos do conhecimento para que seja possível o engenho de propostas robustas para as emergentes questões de uma sociedade de risco.

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

9 FERREIRA, Ivanir. COVID-19 teria tido menos impacto no Brasil se a Agenda 2030 tivesse avançado. Jornal da USP. 05 maio 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/covid-19-teria-tido-menos-impacto-no-brasil-se-a-agenda-2030-tivesse-avancado/>> Acesso em: 16 ago. 2020

1. A justiça ambiental no contexto epidemiológico: reflexos de uma sociedade do risco

Enveredar-se pelos caminhos das urgências que acometem o meio ambiente nos tempos atuais requer, antes de tudo, que se situe o contexto da chamada sociedade de risco, cujo despontar desnuda os diversos efeitos que o progresso humano imprimiu ao longo de décadas no meio ambiental.

De caráter demasiadamente complexo, os riscos que se manifestam atualmente alastram-se imprimindo efeitos para muito além das catástrofes circunscritas à área ambiental, tornando-se difícil sua previsibilidade de manifestação bem como de reparação posterior ao seu acometimento. O contexto requer uma frente de mudança apta a fornecer uma nova visão paradigmática orientada por uma noção de desenvolvimento que seja capaz de atender às necessidades humanas atuais respeitando os limites ecológicos e sem comprometer as necessidades futuras das diversas formas de vida existentes, em uma clara perspectiva de reconhecimento de que a defesa da dignidade humana também implica obrigações para com outros seres¹⁰.

O gradual acréscimo da preocupação com a tutela ambiental nas pautas mundiais fez ganhar força o conceito de desenvolvimento sustentável, primeiramente abraçado pelo Relatório “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Organização das Nações Unidas, em 1987 e posteriormente internalizado no ordenamento jurídico brasileiro. Com efeito, previamente à Carta Magna de 1988, a Política Nacional do Meio Ambiente, lei 6.938 de 1981, já trazia em seu bojo a necessidade de se compatibilizar o “desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”¹¹, em uma evidente perspectiva de alargamento do conceito de desenvolvimento para além de uma visão reducionista delimitada por fatores econômicos.

Com o alvorecer constitucional de 1988, a proteção ao meio ambiente ganhou força por meio de um arcabouço verdadeiramente articulado entre direitos e deveres ambientais, estruturando um capítulo inteiramente destinado à proteção ambiental, em seu artigo 225, bem como inserindo comandos de ordem ambiental em demais pontos de seu texto, como se verifica no artigo 170, inciso VI. A hermenêutica de tais dispositivos demonstra que o constituinte originário fez a adoção por uma ética intrageracional e intergeracional, reconhecendo-se o desenvolvimento sustentável

10 SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 8a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

11 BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 28 ago. 2020.

como um próprio direito fundamental do ser humano¹², o qual deve ser assegurado em cotejo com os demais direitos fundamentais previstos na Lei Maior.

Nesse contexto, é de se compreender que o desenvolvimento deve ser voltado para a expansão das liberdades humanas, consoante leciona Amartya Sen, as quais abrangem não apenas a concretização de direitos correlatos à vida, liberdade, alimentação, saúde e educação, mas também ao próprio acesso ao meio ambiente e a seus recursos de forma equânime e em condições ecologicamente equilibradas¹³.

À vista disso, a necessária visão multidimensional do desenvolvimento sustentável faz emergir uma noção integrada do regime jurídico de direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais, os quais devem ser, segundo Fensterseifer e Sarlet, concebidos e aplicados de forma isonômica e equilibrada a promover a existência digna¹⁴. Segundo os mesmos autores, “o enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passam necessariamente pela correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso de parte expressiva da população aos seus direitos sociobásicos”¹⁵.

A privação de acesso a tais direitos denota, muitas vezes, uma deficiência na distribuição justa e equitativa de inúmeros bens ambientais, além de em muitas situações corresponder a uma maior predisposição de acometimento pelos danos ambientais, evidenciando-se um contexto de grande vulnerabilidade socioambiental e de disparidade na proteção em face de tais riscos. O quadro em tela remete, diretamente, a uma visão de injustiça ambiental, a qual, consoante lecionam Acselrad, Bezerra e Mello, é

o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis¹⁶.

Tomando-se por base a conceituação aventada pelos autores, pode-se conceber que a justiça ambiental caminha no sentido não apenas de viabilizar o acesso justo e equitativo aos recursos ambientais, mas também de defender a correta proteção em face da exposição a impactos ambientais negativos. Com assento em tais características, Kuehn vislumbra quatro categorias de justiça ambiental, a saber:

12 Nesse sentido, assevera a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, em seu artigo 1º, parágrafo primeiro, que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Adotada pela Revolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 04 de dezembro de 1986. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 28 ago. 2020.).

13 SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Editora Companhia das Letras. Edição do Kindle.

14 FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre o princípio da sustentabilidade e os deveres fundamentais dos consumidores à luz do marco jurídico socioambiental estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Revista de Direito do Consumidor, v. 101, p. 241-263, set/out, 2015.

15 *Ibid.*, p.11.

16 ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo das Neves; MELLO, Cecília Campello do A. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 41.

justiça ambiental distributiva, justiça ambiental procedimental, justiça ambiental corretiva e justiça ambiental social¹⁷. Voltando-se o olhar de modo especial para esta última categoria¹⁸, urge explicar que a justiça ambiental sob o aspecto social tem uma análise mais abrangente compreendendo que problemas maiores, como questões de justiça racial, social e econômica, também devem fazer parte das discussões ambientais em busca de uma ordem social mais justa. Parte-se do pressuposto, segundo Kuehn, que as pessoas que sofrem opressões não compartimentalizam os problemas, vez que estes fazem parte de um todo que as impede de ter uma sadia qualidade de vida¹⁹.

De tal modo, verifica-se que “a denúncia da desigualdade ambiental sugere uma distribuição desigual das partes de um meio ambiente de diferentes qualidades e injustamente dividido”²⁰, ocorrência claramente contrária aos propósitos guardados pela Constituição Federal. O contexto da disseminação do novo coronavírus se enquadra na situação ora apresentada, tendo em vista a maior exposição das populações de baixa renda aos efeitos da pandemia, quadro que permitiu uma reconfiguração das diferenças entre ricos e pobres em termos de vulnerabilidades²¹. Nessa toada, observa-se que

são várias as dimensões que tornam as populações de baixa renda mais expostas à contaminação pelo novo coronavírus, tais como o uso de transporte público, o número maior de moradores por domicílio, o acesso a saneamento básico, o acesso à saúde e a dificuldade de manter o isolamento social sem perda excessiva de renda ou do emprego.²²

Corroboram o alegado diversos dados coletados nos últimos meses acerca do avanço da disseminação da COVID-19 no país. Em termos geográficos, verifica-se que as regiões com maior taxa de aceleração da pandemia estão situadas nos estados

17 KUEHN, R. A Taxonomy of Environmental Justice. *Environmental Law Reporter*, vol. 30, p. 10681-10703, 2000.

18 Acerca das demais categorias, Kuehn explica que a justiça ambiental distributiva está relacionada à distribuição igualitária dos benefícios ambientais, bem como à proteção equitativa de todos contra os riscos ambientais. Não se trata, portanto, de redistribuição dos riscos, mas sim de sua eliminação e proteção para todas as parcelas da população, de forma justa e abrangente. Por sua sorte, a justiça ambiental procedimental se caracteriza por um direito de efetiva representação e participação nas decisões políticas especialmente relacionadas à distribuição das benesses ambientais, tais como a elaboração de leis e atuação das agências ambientais. Acerca do tema, conforme afirma Kuehn, há estudos que demonstram a deficiência representativa de minorias raciais em tais processos. Por último, a justiça ambiental corretiva relaciona-se com a punição daqueles agentes que tenham causado danos a indivíduos ou à comunidade em decorrência da infração à lei, impondo-se a estes a obrigação de reparar o mal causado. (Ibid.).

19 KUEHN, R. A Taxonomy of Environmental Justice. *Environmental Law Reporter*, vol. 30, p. 10681-10703, 2000.

20 ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e meio ambiente*, n. 5, p. 49-60, jan/jun, 2002.

21 NAKAMURA, Eunice; SILVA, Cristiane Gonçalves da. O contexto da pandemia do COVID-19: desigualdades sociais, vulnerabilidade e caminhos possíveis. *Boletim Cientistas Sociais*, n. 46, 22 maio 2020. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/publicacoes-sp-2056165036/boletim-cientistas-sociais/2367-boletim-n-46-cientistas-sociais-e-o-coronavirus?fbclid=IwAR3EOuHAYHuMvlfkAGpWZD-8COMDVMDf71-Me5cQl1A_wGLYL1jH8BXJds>. Acesso em: 31 ago. 2020.

22 PIRES, Luiza Nassif; CARVALHO, Laura; XAVIER, Laura de Lima. COVID-19 e desigualdade: a distribuição dos fatores de risco no Brasil. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/340452851_COVID-19_e_Desigualdade_no_Brasil>. Acesso em: 31 ago. 2020, p. 2.

que apresentam menores índices de desenvolvimento, como Norte e Nordeste²³. Segundo dados, os casos de COVID-19 nos estados de ambas as regiões cresceram de modo exponencialmente maior em relação às áreas mais desenvolvidas do país, como Sudeste e Sul, fator atribuído às iniquidades sociais e à vulnerabilidade das condições de vida em áreas mais pobres²⁴.

As estatísticas evidenciam não apenas uma disparidade entre o progresso das diferentes regiões brasileiras, mas também a maior exposição de determinados grupos, como a população negra^{25,26}, às adversidades impostas pela expansão do vírus. Dentre a convergências de fatores determinantes de tais ocorrências, destaque-se de modo especial o déficit de acesso à água tratada e ao saneamento básico enquanto recursos mínimos necessários a boas condições de higiene, capazes de contribuir para a mitigação da expansão das contaminações, tendo em vista que várias doenças têm relação direta com a ausência da prestação de tais serviços²⁷.

De tal sorte, forçoso concluir que as vulnerabilidades socioambientais apresentadas pela população de baixa renda constituíram catalisador para a expansão da pandemia e seus consequentes impactos socioeconômicos de modo muito mais avassalador. A omissão do ente estatal na implementação de direitos fundamentais, especialmente correlatos à justa distribuição de recursos ambientais, traz à tona um quadro de injustiça ambiental que precisa ser obrigatoriamente resolvido para que se possa promover, de fato, a proteção do ambiente e dos direitos sociais à luz do princípio do desenvolvimento sustentável²⁸.

2. O Direito pós-pandemia: justiça ambiental e desafios na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Em 2015, a Organização das Nações Unidas estabeleceu em sua Agenda 2030 os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, propondo dezessete objetivos compostos de 169 especificações que calcificaram diversos avanços em comparação com os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, vigentes no período de 2000 a 2015. Os referidos “ODS” foram articulados no sentido de implementação de metas de ordem global relacionadas à erradicação da pobreza e da fome (ODS n.º 1 e

23 FIOCRUZ PERNAMBUCO. Estudo aponta maior aceleração da COVID-19 no Norte e Nordeste. Agência FioCruz de Notícias. 29 maio 2020. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/estudo-aponta-maior-aceleracao-da-covid-19-no-norte-e-nordeste>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

24 FIOCRUZ PERNAMBUCO. Estudo aponta maior aceleração da COVID-19 no Norte e Nordeste. Agência FioCruz de Notícias. 29 maio 2020. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/estudo-aponta-maior-aceleracao-da-covid-19-no-norte-e-nordeste>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

25 MARTINS, Pedro. População negra e Covid-19: desigualdades sociais e raciais ainda mais expostas. 31 mar. 2020. Associação Brasileira de Saúde Coletiva. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/sistemas-de-saude/populacao-negra-e-covid-19-desigualdades-sociais-e-raciais-ainda-mais-expostas/46338/>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

26 AFP. No Brasil, população negra é fortemente atingida pelo coronavírus. Folha de Pernambuco. 07 maio 2020. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/noticias/no-brasil-populacao-negra-e-fortemente-atingida-pelo-coronavirus/139690/>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

27 FERREIRA, Ivanir. COVID-19 teria tido menos impacto no Brasil se a Agenda 2030 tivesse avançado. Jornal da USP. 05 maio 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/covid-19-teria-tido-menos-impacto-no-brasil-se-a-agenda-2030-tivesse-avancado/>> Acesso em: 16 ago. 2020

28 FENSTERSEIFER, Tiago. A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública ambiental e a condição da pessoa necessitada em termos (socioambientais) uma questão de acesso à justiça socioambiental. Revista de Processo, v. 193, p. 53-100, mar., 2011.

ODS n.º 2), à promoção da saúde e o bem-estar (ODS n.º3), à garantia de acesso à educação de qualidade (ODS n.º 4), ao fomento ao crescimento econômico sustentado (ODS n.º 8), à redução das desigualdades (ODS n.º 10), à implementação de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável (ODS n.º 16), dentre outros²⁹.

Das inovações políticas e cognitivas trazidas pelos 17 ODS, é de se destacar a abordagem sobre temáticas correlatas às desigualdades internacionais, à energia, às mudanças climáticas e aos padrões de produção e consumo³⁰. Não obstante, observa-se que alguns tropeços marcam as determinações constantes da Agenda 2030, tendo em vista seu caráter dispersivo e a falta de um alvo abrangente capaz de amalgamar e dar consistência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como o caráter lacônico de algumas propostas, como é o que se observa com os ODS n.º 7 e ODS n.º 13, sobre energia e clima, respectivamente³¹.

A despeito das críticas, há que se reconhecer que os ODS são fruto da conjugação de esforços para que a caminhada pelo desenvolvimento sustentável tenha contornos mais concretos. O progresso global em direção ao cumprimento de tais objetivos foi constatado pelo “Relatório 2020 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, recentemente publicado pela ONU, embora tenha sido considerado desigual e ainda insatisfatório. Consoante o documento, há avanços nos índices relacionados à saúde materna e infantil, ao acesso à energia elétrica e ao maior empoderamento da mulher³². De outra sorte, constatou-se um aumento na insegurança alimentar, na deterioração do meio natural e no crescimento das desigualdades, bem como uma aceleração das mudanças climáticas³³.

É de se destacar, entretanto, que os dados apresentados no relatório foram colhidos previamente ao início da disseminação do coronavírus, sendo certo que há uma preocupação com a consistência da implementação dos ODS no contexto pandêmico, considerando-se as adversidades atualmente enfrentadas bem como os desafios futuros que poderão emergir. A constatação de dificuldades acerca do cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável nos anos vindouros, muito embora de natureza preliminar e incerta, contribuem, em verdade, para ratificar a urgência em sua implementação, uma vez que constituem estrutura para ação nacional e cooperação internacional no cenário pós-COVID-19³⁴.

Com efeito, o relatório é expresso em reconhecer que a pandemia se tornou a pior crise econômica, social e sanitária enfrentada, contribuindo sobremaneira para

29 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conheça os novos 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Organização das Nações Unidas. Atualizado em 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 02 set. 2020.

30 VEIGA, José Eli. Para entender o desenvolvimento sustentável. São Paulo, Editora 34, 2015.

31 Ibid.

32 UNITED NATIONS. The sustainable development goals report 2020. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Nova York, 2020.

33 UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals Report 2020. United Nations Department of Economic and Social Affairs. 07 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/publications/publication/sustainable-development-goals-report-2020>>. Acesso em: 02 set. 2020.

34 WEDY, Gabriel. Relatório 2020 dos ODS: pandemia e o desenvolvimento sustentável. Consultor Jurídico. 11 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-11/ambiente-juridico-relatorio-2020-ods-pandemia-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em 02 set. 2020.

o aumento das desigualdades e injustiças. Há destaque para o maior sofrimento dos mais vulneráveis, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, migrantes e refugiados. Nesse sentido, não há dúvidas de que “são os hipossuficientes economicamente e as minorias que mais sofrem não apenas com a pandemia, mas com o desenvolvimento insustentável das nações”³⁵.

A preocupação específica com o meio ambiente é reluzente, mormente quando se considera que a retomada das atividades, principalmente as industriais, pode se dar desprovida de preocupações ecológicas em função dos anseios voltados para o impulso econômico. No afã de recuperação do declínio causado pela pandemia, abre-se espaço para iniciativas de progresso desvinculadas dos ideais de sustentabilidade, olvidando-se que o desenvolvimento pleno somente pode ser atingido quando caminha em conjunto com a tutela ambiental. Sobre o tópico, ressalte-se que o Relatório 2020 deixa clara a necessidade de solução de problemas voltados à escassez e contaminação da água como forma de conter a propagação da COVID-19 e outras enfermidades, evidenciando o déficit no acesso à água potável, bem como a ausência de saneamento básico e condições de higiene necessárias para a proteção humana³⁶.

Considerando-se a água como um bem essencial para a saúde, para a redução da pobreza, para a segurança alimentar, para a paz e para os ecossistemas de um modo geral³⁷, mostra-se de clareza solar que a concessão de seu acesso a apenas uma parte da população caracteriza gritante injustiça ambiental, incompatível com uma tutela holística do meio ambiente. Configura, de tal sorte, uma supressão no alcance do princípio da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável, assentando uma desigualdade ambiental inconciliável com a “compreensão integrada do regime jurídico dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais.”³⁸.

De tal sorte, os governos devem buscar uma orientação calcada não apenas no crescimento, mas também na inclusão, na equidade e na sustentabilidade³⁹, enxergando nos ODS metas de curto, médio e longo prazo aptas a auxiliar a mitigar as gravosas consequências do coronavírus. É dizer, por conseguinte, que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável apresentam caminhos lúcidos para a recuperação pós-pandemia, devendo ser internalizados por meio de políticas públicas que ampliem a sua concretização. Em perspectivas mais amplas, vislumbra-se nos ODS, sobretudo, um meio de fomento à melhoria da qualidade de vida da população o qual se encontra inserido no contexto de tutela ambiental, pautado essencialmente pela noção de que o desenvolvimento sustentável abriga uma correlação entre direitos e deveres do Estado e da sociedade.

Dessa correlação deve emergir a noção de que o Estado Socioambiental de

35 Ibid.

36 UNITED NATIONS. The sustainable development goals report 2020. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Nova York, 2020.

37 Ibid.

38 FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre o princípio da sustentabilidade e os deveres fundamentais dos consumidores à luz do marco jurídico socioambiental estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Revista de Direito do Consumidor, v. 101, p. 241-263, set/out, 2015.

39 UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals Report 2020. United Nations Department of Economic and Social Affairs. 07 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/publications/publication/sustainable-development-goals-report-2020>>. Acesso em: 02 set. 2020.

Direito, especialmente em uma articulação de superação de efeitos da pandemia, precisa se organizar para corrigir as desigualdades socioeconômicas e ambientais, a partir do reconhecimento de que “a falta de um acesso equânime aos recursos ambientais e a um ambiente sadio e equilibrado compromete inevitavelmente o respeito pela vida e dignidade dos indivíduos e grupos sociais necessitados”⁴⁰. Nessa toada, o desafio do Direito é se articular em prol de medidas que buscam a justiça ambiental em todos os seus aspectos, tanto em termos de distributividade de bens ambientais, quanto em questões de participação efetiva da população nas decisões políticas que envolvam tais questões, bem como em termos de justiça corretiva que permita a reparação de impactos ambientais e a punição dos agentes responsáveis. Ventile-se, ainda, a promoção da justiça ambiental social por meio do reconhecimento da interconectividade dos problemas expostos, em um abandono da abordagem de questões econômicas, sociais, culturais e ambientais de modo compartimentalizado.

Com efeito, os objetivos traçados pela ONU no seio da Agenda 2030 imprimem o efeito aglutinador de medidas necessárias ao desenvolvimento das liberdades humanas, determinando um conjunto de ações que permitem alcançar diversos direitos relacionados à qualidade de vida e do meio ambiente. É, por tal motivo, compatível com os princípios e as práticas norteadoras da justiça ambiental, os quais englobam assegurar o acesso justo e equitativo aos recursos ambientais e às informações sobre o uso de tais recursos, bem como sobre a destinação de rejeitos e sobre os riscos ambientais; garantir que nenhum grupo social suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais fruto de operações econômicas, decisões políticas ou programas públicos; e, por fim, favorecer a constituição de novos sujeitos coletivos de direitos aptos a protagonizar modelos alternativos de desenvolvimento⁴¹.

Malgrado se vislumbrem dificuldades na implementação dos ODS em função de diversos fatores, aos quais se somam as vicissitudes provenientes da pandemia, reconhece-se em tais metas um norte concreto para auxiliar os países, mormente no que se refere à tutela dos mais vulneráveis. Estes, que além de sofrerem, por vezes, com o precário acesso a recursos ambientais, também se mostram como mais atingidos pelos efeitos da disseminação do coronavírus, consoante já aventando no presente estudo. A responsabilidade estatal para com a correção de tais anomalias é pujante e deve se dar de modo urgente, considerando-se que os impactos negativos vivenciados por tais camadas da população ferem diretamente direitos fundamentais há muito consolidados no texto constitucional.

À vista do exposto, caminha-se para o reconhecimento de que, em que pese as dificuldades globais e regionais de superação dos efeitos causados pela COVID-19, e, reconhecendo-se a possibilidade de se enfrentar novas ondas pandêmicas, dados os riscos ambientais aos quais as sociedades se encontram expostas, a mitigação dos impactos deve se dar de modo holístico. Vislumbra-se, acima de tudo, não haver mais espaço para o atual modelo desenvolvimento das nações, devendo estas internalizarem

40 FENSTERSEIFER, Tiago. A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública ambiental e a condição da pessoa necessitada em termos (socioambientais) uma questão de acesso à justiça socioambiental. *Revista de Processo*, v. 193, p. 53-100, mar., 2011, p. 61.

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

modelos políticos calcados nos quatro pilares que também fundamentam os ODS, a saber: a boa governança; a tutela ambiental; o desenvolvimento econômico e a inclusão social⁴². Assim, seguindo-se Wedy, é possível afirmar que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em nosso país, “serão fundamentais para guiar o governo, as corporações e a sociedade civil para a reconstrução de um verdadeiro novo normal comprometido com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e com a tutela do meio ambiente (...)”⁴³.

Considerações finais

À luz do que foi exposto, pode-se concluir que, malgrado a pandemia causada pelo coronavírus tenha impresso seus efeitos sobre amplos aspectos da vida humana, sua incidência não se dá de modo democrático, haja vista uma maior exposição de parcela mais vulnerável da população a tais impactos negativos. Essa característica remete à noção de injustiça ambiental, não apenas em função do maior acometimento socioeconômico pelos danos causados pela doença, mas também em função da precária implementação de direitos fundamentais, como acesso à água tratada, os quais poderiam ter auxiliado na diminuição da disseminação do vírus.

O cenário apresentado ratifica o infeliz quadro de injustiça ambiental, projetando sua incidência pelos aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais da população brasileira. Há, de tal sorte, um descasamento entre a política ambiental e a política socioeconômica, em uma evidente perspectiva de abandono do princípio do desenvolvimento sustentável. Com efeito, recorde-se que este perpassa, essencialmente, por uma integração de direitos fundamentais, os quais constituem eixo na promoção do bem-estar da população e concretização dos pressupostos constitucionais adotados pelo legislador constituinte de 1988.

Assim, passível de se concluir que a solução de problemas ambientais caminha em um compasso obrigatório com a resposta a questões de cunho socioeconômico, devendo-se tomar por norte a eliminação da privação de liberdades substantivas, tais como alimentação, educação, água tratada, moradia, dentre outros, seguindo-se a perspectiva desenvolvimentista de Sen⁴⁴. A concretização da justiça ambiental requer, sobretudo, uma ampla efetivação dos direitos fundamentais abraçados pela Carta Magna, pautando sua estrutura pelo princípio e direito ao desenvolvimento sustentável, de modo a oportunizar a real articulação entre os comandos constitucionais.

Referências

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. Desenvolvimento

42 SACHS, Jeffrey. *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press, 2015 apud WEDY, Gabriel. Relatório 2020 dos ODS: pandemia e o desenvolvimento sustentável. Consultor Jurídico. 11 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-11/ambiente-juridico-relatorio-2020-ods-pandemia-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em 02 set. 2020.

43 WEDY, Gabriel. Relatório 2020 dos ODS: pandemia e o desenvolvimento sustentável. Consultor Jurídico. 11 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-11/ambiente-juridico-relatorio-2020-ods-pandemia-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em 02 set. 2020.

44 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Editora Companhia das Letras. Edição do Kindle.

e meio ambiente, n. 5, p. 49-60, jan/jun, 2002.

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

AFP. No Brasil, população negra é fortemente atingida pelo coronavírus. Folha de Pernambuco. 07 maio 2020. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/noticias/no-brasil-populacao-negra-e-fortemente-atingida-pelo-coronavirus/139690/>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. Transdisciplinariedade e a proteção jurídico-ambiental em Sociedade de Risco: direito, ciência e participação. In: BELLO FILHO, Ney de Barros; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). Direito Ambiental Contemporâneo. São Paulo: Barueri, 2004.

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

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 28 ago. 2020.

CAVALCANTI, Clóvis. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. Estudos Avançados, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010.

FENSTERSEIFER, Tiago. A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública ambiental e a condição da pessoa necessitada em termos (socioambientais) uma questão de acesso à justiça socioambiental. Revista de Processo, v. 193, p. 53-100, mar., 2011.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre o princípio da sustentabilidade e os deveres fundamentais dos consumidores à luz do marco jurídico socioambiental estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Revista de Direito do Consumidor, v. 101, p. 241-263, set/out, 2015.

FERREIRA, Ivanir. COVID-19 teria tido menos impacto no Brasil se a Agenda 2030 tivesse avançado. Jornal da USP. 05 maio 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/covid-19-teria-tido-menos-impacto-no-brasil-se-a-agenda-2030-tivesse-avancado/>> Acesso em: 16 ago. 2020

FIOCRUZ PERNAMBUCO. Estudo aponta maior aceleração da COVID-19 no Norte e Nordeste. Agência FioCruz de Notícias. 29 maio 2020. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/estudo-aponta-maior-aceleracao-da-covid-19-no-norte-e-nordeste>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

KUEHN, R. A Taxonomy of Environmental Justice. Environmental Law Reporter, vol. 30, p. 10681-10703, 2000.

MARTINS, Pedro. População negra e Covid-19: desigualdades sociais e raciais ainda mais expostas. 31 mar. 2020. Associação Brasileira de Saúde Coletiva. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/sistemas-de-saude/populacao-negra-e-covid-19-desigualdades-sociais-e- raciais-ainda-mais-expostas/46338/>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conheça os novos 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Organização das Nações Unidas. Atualizado em 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 02 set. 2020.

ORGANIZAÇÃODASNAÇÕESUNIDAS.Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Adotada pela Revolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 04 de dezembro de 1986. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental, afirma PNUMA. Organização das Nações Unidas. 06 mar. 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma-pnuma/>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. A natureza está nos mandando uma mensagem, diz diretora executiva do PNUMA. 29 mar. 2020. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/noticias/natureza-esta-nos-mandando-uma-mensagem-diz-diretora-executiva-do>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 8a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Editora Companhia das Letras. Edição do Kindle.

UNITED NATIONS. Sustainable Development Goals Report 2020. United Nations Department of Economic and Social Affairs. 07 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/publications/publication/sustainable-development-goals-report-2020>>. Acesso em: 02 set. 2020.

UNITED NATIONS. The sustainable development goals report 2020. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Nova York, 2020.

VEIGA, José Eli. Para entender o desenvolvimento sustentável. São Paulo, Editora 34, 2015.

WEDY, Gabriel. Relatório 2020 dos ODS: pandemia e o desenvolvimento sustentável. Consultor Jurídico. 11 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-11/ambiente-juridico-relatorio-2020-ods-pandemia-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em 02 set. 2020.

Cata(dores): covid-19, resíduos sólidos e justiça ambiental

Collectors: covid-19, solid waste and environmental justice

Janaína Rezendes Nunes ¹

Aline Gomes Mendes²

Roberta Oliveira Lima³

Sumário: Introdução. 1. Panorama dos resíduos. 2. Cata(dores), COVID-19 e in(justição) ambiental. 2.1 Cata(dores) e a COVID-19. 3. Conclusão. Bibliografia.

Resumo: A busca pela aplicabilidade do desenvolvimento sustentável deve ser observada em várias áreas. A Lei nº 12.305/2010, marco relevante na legislação brasileira, trouxe aspectos importantes na apresentação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, visando solucionar um dos grandes problemas ambientais advindos da sociedade de consumo, os resíduos sólidos. Entre tantos cenários, é preciso analisar o meio ambiente pelo viés da sustentabilidade numa estrutura que está fundada numa sociedade de consumo. O resultado direto reflete-se nas já conhecidas problemáticas ambientais: contaminação do solo, dos recursos hídricos e mudanças climáticas. Hoje, para além disso, a geração de resíduos sólidos insurge-se no que se refere a questões sanitárias e econômicas para o trabalhador do setor, especificamente o catador, eis que exposto a toda e qualquer contaminação daí advinda. Ao refletir-se sobre referida problemática em tempos de pandemia é que se apresenta a presente pesquisa com escopo metodológico prioritariamente bibliográfico, visando construir conceitos e argumentos sobre resíduos sólidos e suas consequências. A presente pesquisa possui, ainda, natureza exploratória e qualitativa. A partir da construção do referencial teórico, elaborou-se a proposta de problema que consiste na seguinte indagação: a contaminação sofrida pelos catadores de resíduos durante a pandemia da COVID-19 possui elementos caracterizadores de (in)justição ambiental? Os objetivos da investigação serão tecidos no sentido de: identificar as contaminações comumente sofridas pelos catadores de resíduos; verificar se o descarte de máscaras e luvas pode vir a ser uma nova forma de contaminação advinda da situação pandêmica e, por fim, examinar se as contaminações por parte de referidos trabalhadores correspondem a uma situação de (in)justição ambiental. Para tanto, conclui-se que o cenário que envolve a pandemia pela COVID-19 pode ser ensejador de novas modalidades de contaminação para o vulnerabilizado grupo dos catadores de resíduos, sendo possível identificar esta específica contaminação como uma situação que abarca os conceitos e elementos caracterizadores da (in)

1 Mestra em Gestão de Políticas Públicas (2019) e especialista em Direito Processual Civil (2018) pela UNIVALI/SC. Professora no curso de Direito da Faculdade Sinergia/SC. E-mail: jana.jri@gmail.com.

2 Pós-graduanda em Direitos Humanos pelo CEI (2020) e bacharel em direito pela Universidade Estácio de Sá (2020). E-mail: linemendes1984@gmail.com

3 Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (2018) e mestre em Gestão de Políticas Públicas pela UNIVALI (2012). Professora (UNESA/RJ). Advogada. E-mail: roberta_lima@id.uff.br

justiça ambiental.

Palavras-chave: Catadores; Resíduos Sólidos; Justiça Ambiental.

Abstract: The search for the applicability of sustainable development must be observed in several areas. Law 12.305/2010, a relevant milestone in Brazilian legislation, brought important aspects to the presentation of the National Solid Waste Policy, aiming to solve one of the major environmental problems arising from the consumer society, solid waste. Among so many scenarios, it is necessary to analyze the environment through the perspective of sustainability in a structure that is founded on a consumer society. The direct result is reflected in the already known environmental problems: contamination of the soil, water resources and climate change. Today, in addition to this, the generation of solid waste rises with regard to sanitary and economic issues for workers in the sector, specifically the collector, since it is exposed to any and all contamination arising therefrom. When reflecting on this problem in times of a pandemic, this research presents itself with a primarily bibliographic methodological scope, aiming to build concepts and arguments about solid waste and its consequences. The present research also has an exploratory and qualitative nature. Based on the construction of the theoretical framework, the problem proposal was elaborated, which consists of the following question: does the contamination suffered by waste pickers during the COVID-19 pandemic have elements that characterize environmental (in)justice? The research objectives will be woven in order to: identify the contaminations commonly suffered by waste pickers; to verify if the disposal of masks and gloves may become a new form of contamination arising from the pandemic situation and, finally, to examine whether the contamination by these workers corresponds to a situation of environmental (in)justice. Therefore, it is concluded that the scenario involving the pandemic by COVID-19 may be the cause of new types of contamination for the vulnerable group of waste collectors, making it possible to identify this specific contamination as a situation that encompasses the concepts and elements that characterize it. environmental (in)justice.

Keywords: Collectors; Solid Waste; Environmental Justice.

Introdução

A preocupação ambiental passou a ser tema de análise de cientistas, ecologistas e estudiosos desde 1960. No Brasil, as questões ambientais ganharam ênfase a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio-92, conferência proposta pela comissão de Brundtland. A partir daí, buscou-se uma mudança de comportamento na forma como os seres humanos se relacionam com o meio ambiente. A busca pela aplicabilidade do desenvolvimento sustentável passou a ser observada em várias áreas.

Nesse cenário, a Lei nº 12.305/2010, marco relevante na legislação brasileira, trouxe aspectos importantes na apresentação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, visando solucionar um dos grandes problemas ambientais advindos da

sociedade de consumo, o lixo, ou melhor, os resíduos sólidos. Os resíduos sólidos, resultantes de partes de resíduos gerados após a produção, utilização ou transformação de bens de consumo, traz grande preocupação quanto a sua destinação final, eis que proporcional ao volume gerado todos os dias pelas mais variadas fontes de consumo.

O consumo, consequência direta da geração dos resíduos, e o meio ambiente, traduzem uma problemática com reflexos socioambientais. Entre tantos cenários, é preciso analisar o meio ambiente pelo viés da sustentabilidade numa estrutura que está fundada numa sociedade de consumo, a qual impõem aos consumidores modos de vida e padrões estruturais voltados ao consumocentrismo. O resultado direto, produção de lixo, reflete nas já conhecidas problemáticas ambientais - contaminação do solo, dos recursos hídricos e mudanças climáticas geradas pelo efeito estufa. Todavia, para além disso, hoje a geração de resíduos sólidos insurge-se no que se refere a questões sanitárias e econômicas para o trabalhador do setor, eis que exposto a toda e qualquer contaminação daí advinda.

De acordo com os dados apresentados pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe)⁴, no estudo Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019, foram gerados em 2018, no Brasil, 79 milhões de resíduos, pouco mais de 1% se comparado ao ano anterior. Desse montante, 92%, ou seja, 72,7 milhões de resíduos foram coletados, sendo destinados adequadamente aos aterros sanitários 59,5%, e o restante em locais inadequados, como aterros controlados e lixões. O estudo ainda traz a marca alarmante de geração média de resíduos sólidos urbanos gerado por pessoa no país, 380kg/ano.

Para além da preocupação na geração dos resíduos sólidos urbanos, está a coleta e conseqüente destinação final de tais resíduos. Sendo um problema já em tempos normais, no cenário atual, além da tragédia humana das milhares de mortes, a pandemia de COVID-19 e as medidas de isolamento necessárias ao seu combate têm gerado enormes mudanças e pressões para o sistema de saúde, a vida cotidiana e a atividade econômica, sendo inevitável questionar-se acerca de quais seriam os impactos do COVID-19 na gestão dos resíduos sólidos para os trabalhadores que fazem sua gestão, seja na informalidade como os catadores ou na formalidade, como os garis.

1. Panorama dos resíduos

Tudo o que consumimos vira lixo!

A problemática trazida pela geração dos resíduos sólidos já vem de tempo. O lixo sempre esteve presente na construção da história e associado a higienização das cidades, como o produzido pelas cidades típicas do começo da industrialização, em meados do século XIX. As doenças, como surtos de pestes que assolavam a população, fizeram entender o sentido de pertença à cidade e de responsabilidade pelo bem comum, mobilizando a população e alcançando as camadas mais pobres que vinham da zona rural. A forma como tratamos a problemática sobre o lixo reflete

⁴ ABRELPE. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/download-panorama-2018-2019>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

o estágio de civilização em que nos encontramos.

Para adentrar ao tema, necessário entender o que gera os resíduos sólidos, ou seja, os impactos do consumo. A questão está em entender que o consumo, por si, não é o problema, já que consumimos diariamente ar, água, alimento, entre outros, o problema é quando o consumo de bens e serviços acontece de forma exagerada, irresponsável, levando à exploração excessiva dos recursos naturais e interferindo diretamente no equilíbrio estabelecido do planeta. Estudos de respeitadas organizações ambientais já alertaram que o ser humano está consumindo além da capacidade do planeta de se regenerar, do respeito ao seu ciclo, alterando, consideravelmente, o equilíbrio da Terra.

A população mundial cresceu muito desde sua existência. No século XVIII (durante a revolução industrial) éramos cerca de 750 milhões de habitantes. Hoje, somos 7,6 bilhões de seres humanos na Terra. E segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a população mundial deve chegar a 8,6 bilhões de habitantes até 2030⁵.

Isso naturalmente proporciona um aumento no consumo dos recursos do planeta. No entanto, esse consumo é extremamente desigual. Enquanto uns consomem muito mais do que suas necessidades básicas, outros sofrem com a falta de recursos.

Segundo o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil⁶ em 2018 nosso País produziu cerca de 79 milhões de toneladas de RSU (Resíduos Sólidos Urbanos). Cerca de 51% deste resíduo é matéria orgânica, isto é, comida, alimento. Os outros 49% são compostos por materiais de todo tipo, como plástico, vidro, alumínio, papel, tecidos (como roupas velhas), borracha etc... Essa quantidade monumental de lixo provoca um grande impacto socioambiental, especialmente se considerarmos que a maioria das cidades brasileiras não possuem depósitos adequados.

Estamos vivendo no limiar de uma nova era. O planeta está sofrendo alterações visíveis, que colocam seu funcionamento na responsabilidade da espécie humana, a poluição de rios e dos oceanos por microplásticos e diferentes substâncias químicas, o uso indiscriminado de fertilizantes na agricultura e a consequente alteração dos níveis de nitrogênio no planeta, o aumento da dispersão das substâncias radioativas em razão de teste e, principalmente, as mudanças climáticas discutidas na alta política mundial constatarem os lugares por onde a espécie humana passa ou se estabelece e suas consequências.

No Brasil, a regulação nacional sobre o tema se deu pela Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. A lei é um claro reconhecimento, ainda que tardio, dos problemas ambientais que enfrentamos e que tem origem na destinação e disposição inadequada dos resíduos sólidos e consequente contaminação do solo, das águas subterrâneas, do clima, elevando o risco da saúde pública e da biota.

Destaca-se que quando da edição da lei, das 170 mil toneladas de resíduos que eram produzidos no Brasil diariamente, 40% iam para os lixões ou aterros irregulares,

5 ONU NEWS. Perspectiva Global Reportagens Humanas. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2017/06/1589091-populacao-mundial-atingiu-76-bilhoes-de-habitantes>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

6 ABRELPE. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/download-panorama-2018-2019>>. Acesso em: 13 nov. 2020

12% não eram coletados e 48% era destinado aos aterros sanitários⁷. A falta de destinação adequada do lixo era e continua sendo um problema comum em grande parte das cidades brasileiras, basta olhar para lado que não será difícil encontrar lixo espalhado pelas ruas. Apesar de todo o esforço e do trabalho árduo das equipes de limpeza, a falta de educação da população, em grande parte, contribui para acúmulo de resíduos gerando impactos negativos em toda a cadeia ambiental, social e econômica.

2. Cata(dores), Covid-19 e in(justiça) ambiental

Um catador faz mais do que o ministro do meio ambiente.

Frase escrita em um carro de reciclagem de um catador - Autor desconhecido.

Os catadores de material reciclável possuem destaque e importância dentro da Política Nacional de Resíduos sólidos⁸ (PNRS). Em seu artigo 6º, a PNRS traz, dentre outros princípios, o princípio do reconhecimento do valor do resíduo sólido reutilizável e reciclável. Tal princípio decorre da redução ou não geração de resíduos sólidos trazida pela Lei.

Ainda, no mesmo artigo 6º, inciso VIII e em seu artigo 7º, inciso XII, a PNRS atribui destaque aos catadores no que tange à gestão integrada de resíduos sólidos e prevê a sua integração nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como um dos seus objetivos. Além disso, apresenta como um de seus instrumentos, o incentivo à criação e ao desenvolvimento das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis. Entretanto, nos municípios em que pobreza é endêmica, analfabetismo dominante, saneamento básico inexistente, condições de saúde pública lastimáveis e consciência política e ambiental quase nulas, a implementação da PNRS é sempre desafiadora⁹, ainda mais em tempos pandêmicos.

Em seguida, em seu artigo 15, a PNRS estabelece planos, diretrizes e metas que visam a redução, reutilização e reciclagem dos resíduos e prevê a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores.

Apesar das premissas da Lei, vários elementos seguem sem serem, de fato, implementados, tornando tal questão utópica¹⁰.

No contexto do COVID-19, observa-se uma tendência mundial de possível aumento na geração de resíduos sólidos domiciliares e conseqüente restrição de atividades de reciclagem, tais razões vinculam-se as mudanças de comportamento

7 MOURA, Rafael Moraes. Metade do lixo tem destino inadequado. O Estado de São Paulo, caderno A13. 09 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100709/not_imp578721,0.php>. Acesso em: 01 nov. 2020.

8 BRASIL, Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, Ministério do Meio Ambiente. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 13 nov. 2020.

9 MENDES, Aline G.; MEDEIROS, Jhulia F.; LIMA, Roberta O. (In)justiça ambiental: questões socioambientais sobre o fim do lixão de Itaoca. In: Direito dos resíduos. Ana Luiza Félix Severo (Organizadora). Campo Grande: Editora Inovar, 2019. p. 9

10 BERRIOS, Manuel Rolando. Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. 2013. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3332/333228745001.pdf>> Acesso em 13 nov. 2020.

mundial, como o isolamento, gerando, por consequência, o aumento das compras virtuais de alimentos e bens de consumo. O receio de contaminação e propagação do vírus alterou o comportamento padrão de consumo, trazendo uma maior utilização de descartáveis devido a um desestímulo ao uso de objetos reutilizáveis e compartilháveis, como sacolas e copos ecológicos, aumento da geração de resíduos domiciliares alimentares e secos, e suspensão na operação de centros e programas de reciclagem. Soma-se a isso, um aumento previsto também na geração de resíduos hospitalares, em detrimento da ocupação de hospitais com pacientes com caso de coronavírus.

Nesse cenário de quarentena por pandemia, para além das preocupações voltadas com a saúde e a economia, surgem reflexos ligados diretamente ao contexto de quem trabalha com resíduos sólidos e a falta de investimento no setor. A Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes)¹¹ realizou pesquisas sobre a geração de resíduos e a situação dos trabalhadores do setor com relação ao coronavírus nas capitais brasileiras no período de isolamento pela pandemia do COVID-19. Segundo a pesquisa, levando-se em consideração a data de 20 de março de 2020, quando o Senado Federal decretou calamidade pública no Brasil em função do COVID-19, instituindo-se o isolamento social, percebe-se uma queda gradativa na quantidade de resíduos domiciliares gerados, sendo de 4% a 19% entre os meses de março e abril de 2020, levando-se em consideração 10 capitais. A segunda pesquisa, realizada entre 6 e 29 de maio, em 23 capitais, demonstrou que houve a redução, em média, de 10% nas capitais, com maior impacto em Florianópolis, com 19%, seguida de Cuiabá e Vitória, com 17%.¹²

No que se refere a coleta seletiva, a pesquisa identificou uma redução de 12% a 50% no serviço, com interrupção em 9 capitais, sendo elas, Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Florianópolis, João Pessoa, Maceió e Salvador. Em consonância, observou-se que o percentual de resíduos coletado pela coleta seletiva não aumentou.

Entretanto, a pesquisa demonstrou que a realidade daqueles que fazem o serviço de limpeza urbana retoma o claro desajuste da justiça ambiental. Enquanto parcela do país está em quarentena, os garis fazem parte dos trabalhadores de atividades essenciais que não paralisaram seus serviços em meio à pandemia do COVID-19. Nesse viés, acabaram sendo os mais expostos ao vírus, ou por estarem nas ruas, ou por estarem trabalhando diretamente com a coleta de lixo nos municípios.

Ainda, segundo a pesquisa, dos 82.213 trabalhadores do setor, houve o afastamento de 2.025 trabalhadores suspeitos de estarem com a doença, com 185 confirmados e 15 óbitos até 31 de abril. Com destaque aos óbitos, apenas no município do Rio de Janeiro contabilizou-se 15 trabalhadores.

A Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb) do Rio de Janeiro,

11 ABES. Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. 2ª Pesquisa ABES COVID e limpeza urbana sobre a geração de resíduos e a situação dos trabalhadores do setor com relação ao coronavírus nas capitais brasileira no período de isolamento pela pandemia da COVID-19. Disponível em: < <http://abes-dn.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Pesquisa-ABES-2.0-Pandemia-COVID-19-Impactos-no-setor-Limpeza-Urbana-10-06-2020.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2020.

12 Ibidem.

informa que além de fornecer os EPI's necessários para o trabalho, luvas, botas e uniforme, diante do cenário atual, disponibiliza álcool gel, máscara, água e sabão, além da redução da carga horária de trabalho para 6 horas diárias. Em 12 de agosto o Sindicato dos Empregados de Empresas de Asseio e Conservação do Município do Rio de Janeiro – SIEMACO-Rio, informou:

A Companhia de Limpeza Urbana já contabiliza, até agora, 147 garis infectados, e 22 mortes confirmadas. Destas, cinco entre os empregados ativos e 17 entre aqueles afastados do trabalho. Segundo a própria empresa pública, os casos de óbitos de funcionários afastados não guardam qualquer relação com o serviço prestado justamente porque já se encontravam em quarentena quando apresentaram os sintomas. (SIEMACO, 2020, documento eletrônico)¹³

As medidas de proteção para esses trabalhadores parecem óbvias à população, ou seja, não descartar máscaras nas vias públicas e tomar o máximo de cuidado com a dispensa no lixo comum. Medidas de proteção também têm sido tomadas pelo próprio poder público em alguns estados. Assim como a Comlurb, no Rio, a Autarquia de Melhoramentos da Capital (Comcap), que atende os serviços de coleta de resíduos e limpeza pública em Florianópolis, afastou trabalhadores acima de 60 anos, seguindo determinação do governo estadual. Além dos 175 empregados afastados inicialmente, sob decisão judicial de 20 de abril, os afastamentos passaram a incluir todos diabéticos e hipertensos, chegando a 387 pessoas. Seguindo protocolos municipais, as rotinas também foram alteradas pela Comcap para combater o contágio. Apenas a coleta convencional de rejeitos se manteve normalmente. A coleta seletiva (recicláveis) foi suspensão e voltou a ser retomada gradativamente no final de abril.¹⁴

Acrescenta-se a essa problemática, os resíduos de serviço de saúde, compreendido como os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente, e do SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, como assim definido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁵.

Incluem substâncias utilizadas em atividades médicas ou assistenciais em locais como hospitais e clínicas (médicas, odontológicas ou veterinárias), farmácias, necrotérios e centros de zoonoses, entre outros. Parte desse descarte não representa ameaça especial à saúde ou ao meio ambiente – como sobras de alimentos ou resíduos das áreas administrativas. Mas alguns tipos envolvem alto risco, por conter agentes biológicos infecciosos (lâminas de laboratório, bolsas de transfusão de sangue, medicamentos), componentes potencialmente inflamáveis, corrosivos ou tóxicos (reagentes, resíduos com metais pesados), materiais radioativos (como os utilizados em radioterapia) e cortantes (agulhas, lâminas de bisturi, ampolas de vidro).

13 SIEMACO-Rio. Expostos ao coronavírus, garis trabalham com preocupação: "Tem muito lixo contaminado. Disponível em: <<https://asseiomrj.com.br/not-cat/comlurb/item/982-expostos-ao-coronavirus-garis-trabalham-com-precaucao-tem-muito-lixo-contaminado.html>>. Acesso em 13 nov. 2020.

14 FLORIANÓPOLIS. Prefeitura de Florianópolis. Dia do Gari: Zero casos de Covid-19 entre operacionais da Comcap. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/mobile/index.php?pagina=notpagina¬i=22353>>. Acesso em 13 nov. 2020.

15 BRASIL, Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, Ministério do Meio Ambiente. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em 13 nov. 2020.

O levantamento da Abrelpe¹⁶ aponta que, em 2018, 4.540 municípios prestaram serviços de coleta, tratamento e disposição final de 252.948 toneladas de RSS, o equivalente a 1,2 quilo por habitante ao ano. Isso representa uma diminuição de 1,55% em relação a 2017 (1,94% em termos per capita). Mesmo no grupo de municípios que executaram esses serviços, mais de um terço (36,2%) deu destinação inadequada aos resíduos, levando-os sem tratamento prévio a lixões, aterros, valas sépticas etc. É importante destacar que a legislação estabelece que certas classes de RSS devem ser tratadas antes de sua disposição final. Não direcionar esses materiais a unidades de tratamento contraria as normas vigentes e impõe riscos diretos aos trabalhadores, à saúde pública e ao meio ambiente.

A questão que temos que colocar aqui é: de quem é a responsabilidade pelo descarte desta quantidade monumental de resíduos, em especial as embalagens?

A resposta mais simples seria dizer que todos nós – Sociedade, Governo e Empresas – somos responsáveis. Mas, cada um destes atores possui responsabilidades diferentes neste processo.

2.1 Cata(dores) e a Covid-19

Num primeiro momento se torna importante trazer a sistematização da Justiça Ambiental, enquanto campo teórico. A Justiça Ambiental é sistematizada na Sociologia estadunidense a partir do caso de contaminação química ocorrido no distrito de Love Canal, em Niagara Falls, no estado de Nova York, no ano de 1978. Na ocasião, os moradores de um conjunto habitacional de baixa renda do distrito descobriram que suas casas foram construídas sobre um canal com dejetos químicos perigosos oriundo de indústrias, inclusive bélicas.¹⁷

Nos anos seguintes surgiram mais casos parecidos com ocorrido em Love Canal e observou-se, após pesquisa realizada pelo US General Accountig, que a distribuição espacial dos resíduos considerados perigosos e nocivos à saúde humana e a localização das indústrias ocorria em locais de etnias pobres nos Estados Unidos¹⁸.

A partir desse momento, os cidadãos estadunidenses passaram a se organizar e militar na luta pela justiça ambiental e o movimento cresceu de um clamor popular para uma luta coletiva dos movimentos sociais da época.¹⁹

Já no âmbito nacional, as discussões acerca do movimento por justiça ambiental vêm se aprimorando desde a década de 90, quando, em junho de 1992 ocorreu na cidade do Rio de Janeiro a conferência das Nações Unidas para o Meio ambiente denominada ‘ECO 92’. Entretanto, somente no ano de 2001 que o conceito de justiça ambiental passa a ser difundido. Tal fato dá em função da criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, criada por ocasião do Seminário Internacional de Justiça Ambiental e Cidadania na Universidade Federal Fluminense – UFF, em

16 Ibidem

17 HERCULANO, Selene. Justiça Ambiental: De Love Canal à cidade dos meninos, em uma perspectiva comparada. Disponível em: < http://www.professores.uff.br/seleneherculano/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/JUSTIÇA_AMBIENTAL_de_Love_Canal__v5_à_Cidade_dos_Meninos.pdf >. Acesso em 07 nov. 2020.

18 Ibidem.

19 Ibidem.

Niterói- RJ. ²⁰

De acordo com o professor Wilson Madeira Filho, a justiça ambiental, semanticamente, pode abordar tanto populações tradicionais, quanto populações marginalizadas, populações tradicionais e até mesmo os considerados excluídos sociais em razão de prejuízos decorrentes de uma política ecologicamente prejudicial.

²¹

Considerando o contexto estadunidense, Madeira Filho esclarece que à época a justiça ambiental superou o impasse entre Movimentos Sociais e Direito, pois o direito passa a atuar em parceria com os movimentos²².

Marcelo Firpo Porto, dentro de outra linha interpretativa, considera que:

para falar de justiça ambiental, é importante falar de injustiça ambiental e isso tem a ver com o fato de que certas populações são afetadas pelo que o desenvolvimento econômico produz” [...] Além de sustentabilidade, é preciso haver justiça social, para que nenhum grupo seja desrespeitado em sua dignidade em nome do progresso econômico.²³

Acselrad, Mello e Bezerra, observam que os efeitos da crise ambiental não afetam todos da mesma forma, tampouco o risco ambiental é democrático, pois, consideram que tal percepção inviabilizaria o isolamento da dimensão ambiental das demais e por consequência excluiriam do debate cenários em que se produzem e nos quais são vivenciados os problemas ambientais de fato²⁴.

Sendo assim, em relação ao conceito de justiça ambiental, Acselrad, Mello e Bezerra estabelecem que:

É a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda, no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulamentação ambientais. Por tratamento justo, entende-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas ²⁵[...] (grifo nosso, sem destaque no original)

Dentro desse contexto, e considerando que os catadores não paralisaram suas atividades em meio à pandemia do COVID-19, em decorrência de tirarem sua fonte de renda do lixo, esses acabaram sendo expostos de forma não democrática aos vírus. Além disso, os catadores ainda lidam com o fato do descarte inadequado por parte da população dos resíduos contaminados. Desta forma, considerando que o movimento por justiça ambiental busca um tratamento justo, equânime e que nenhum grupo suporte parcela desproporcional no que concerne as consequências ambientais negativas, pode-se constatar que ao falarmos desse grupo vulnerabilizado estamos

²⁰ LIMA, Roberta Oliveira. Agro(tech) ou agro(tóxico)? Sustentabilidade, riscos, futuras gerações e justiça ambiental. Ed. 1. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2019.

²¹ MADEIRA FILHO, Wilson (Org.). Direito e justiça ambiental. Niterói: PPGSD – Programa de pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002. p.11

²² Ibidem, p. 53.

²³ PORTO, Marcelo Firpo de Souza. Pesquisador fala sobre importância do Mapa da Injustiça Ambiental. Disponível em < <http://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/30657> >. Acesso em 13 nov. 2020.

²⁴ ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília c. do a.; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 48.

²⁵ Ibidem. p. 16.

diante de um caso de (in)justiça ambiental.

3. Conclusão

A Lei nº 12.305/2010 ou Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) é instrumento importante na gestão dos resíduos advindos da sociedade de consumo em que estamos imersos e que se reflete em variadas problemáticas ambientais.

Com o cenário de emergência sanitária exposto pelo COVID-19, a geração e gestão de resíduos encontrou novos desafios, seja em face do descarte de alguns produtos como luvas e máscaras - potencialmente contaminados pelo vírus SARS-COV-2, seja em razão da exposição de seus trabalhadores – informais, como os catadores ou formais, como os garis, a toda e qualquer contaminação daí advinda.

A partir da construção do referencial teórico exposto nos tópicos anteriores e diante da pergunta que motivou a elaboração do presente capítulo e que consistiu na seguinte indagação: a contaminação sofrida pelos catadores de resíduos durante a pandemia por COVID-19 possui elementos caracterizadores de (in)justiça ambiental? é que foi tecido o presente artigo e concluiu-se que o cenário que envolve a pandemia pelo COVID-19 é ensejador de novas modalidades de contaminação para o vulnerabilizado grupo dos garis e catadores de resíduos, sendo possível identificar as específicas contaminações a que eles estão expostos como caracterizadoras de (in)justiça ambiental.

Bibliografia

ABES. Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. 2ª Pesquisa ABES COVID e limpeza urbana sobre a geração de resíduos e a situação dos trabalhadores do setor com relação ao coronavírus nas capitais brasileira no período de isolamento pela pandemia da COVID-19. Disponível em: < <http://abes-dn.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Pesquisa-ABES-2.0-Pandemia-COVID-19-Impactos-no-setor-Limpeza-Urbana-10-06-2020.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2020.

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/download-panorama-2018-2019>>. Acesso em: 13 nov. 2020

ACSERLRAD, Henri; MELLO, Cecília c. do a.; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p.48.

_____. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BERRIOS, Manuel Rolando. Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. 2013. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/3332/333228745001.pdf>> Acesso em 13 nov. 2020.

BRASIL, Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, Ministério do Meio Ambiente. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm >. Acesso em 13 nov. 2020.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura de Florianópolis. Dia do Gari: Zero casos de Covid-19 entre operacionais da Comcap. Disponível em: < <http://www.pmf.sc.gov.br/mobile/index.php?pagina=notpagina¬i=22353> >. Acesso em 13 nov. 2020.

HERCULANO, Selene. Justiça Ambiental: De Love Canal à cidade dos meninos, em uma perspectiva comparada. Disponível em: < http://www.professores.uff.br/seleneherculano/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/JUSTIÇA_AMBIENTAL_de_Love_Canal__v5_à_Cidade_dos_Meninos.pdf >. Acesso em 07 nov. 2020.

LIMA, Roberta Oliveira. Agro(tech) ou agro(tóxico)? Sustentabilidade, riscos, futuras gerações e justiça ambiental. Ed. 1. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2019.

MADEIRA FILHO, Wilson (Org.). Direito e justiça ambiental. Niterói: PPGSD – Programa de pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002.

_____. Direito e justiça ambiental. Niterói: PPGSD – Programa de pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002.

MENDES, Aline G.; MEDEIROS, Jhulia F.; LIMA, Roberta O. (In)justiça ambiental: questões socioambientais sobre o fim do lixão de Itaoca. In: Direito dos resíduos. Ana Luiza Félix Severo (Organizadora). Campo Grande: Editora Inovar, 2019.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. Pesquisador fala sobre importância do Mapa da Injustiça Ambiental. Disponível em < <http://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/30657> >. Acesso em 13 nov. 2020.

SIEMACO-Rio. Expostos ao coronavírus, garis trabalham com preocupação: Tem muito lixo contaminado. Disponível em: < <https://asseiomrj.com.br/not-cat/comlurb/item/982-expostos-ao-coronavirus-garis-trabalham-com-precaucao-tem-muito-lixo-contaminado.html> >. Acesso em 13 nov. 2020.

Direito de Acesso à Informação Ambiental, Desigualdades e Covid-19 no Brasil

Right Of Access To Environmental Information, Inequalities And Covid-19 In Brazil

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel¹

Victória Lourenço de Carvalho e Gonçalves²

Sumário: 1. Conteúdo e alcance do direito de acesso à informação ambiental 2. O direito de acesso à informação e as desigualdades socioambientais. 3. Informação ambiental e pandemia de Covid-19 no Brasil. 4. Considerações Finais. Referências.

Resumo: Este texto cuida das conexões entre os temas do direito de acesso à informação ambiental e da desigualdade no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. O objetivo é desvelar nuances do direito de acesso à informação ambiental, realçando sua fundamentalidade e identificando sua importância em contextos de desigualdade. A pandemia de Covid-19 no Brasil serve como mote para o desenvolvimento das reflexões a seguir, expondo de maneira dramática a relação entre os temas. A premissa é a de que ambiente e desigualdade são dois domínios que precisam ser analisados de maneira conjunta. No contexto pandêmico brasileiro, destaca-se o maior risco de morte junto às classes mais baixas da população e a precarização do acesso à informação sobre a realidade sanitária no país, suscitando o questionamento sobre a pandemia penalizar, sobretudo, grupos em condição de desigualdade, excluídos e vulnerabilizados por falta de efetividade no direito de acesso à informação ambiental. Trata-se de uma pesquisa qualitativa cuja análise considera o número de mortos pela doença, a divulgação de informações e os estudos sobre os índices de mortalidade entre a população.

Palavras-chave: COVID-19; Direito à informação; Desigualdades; Justiça ambiental.

Abstract: This text deals with the connections between the right of access to environmental information and inequality in the context of the Covid-19 pandemic in Brazil. The objective is to unveil nuances of the right of access to environmental information, highlighting its fundamentality and identifying its importance in contexts of inequality. The Covid-19 pandemic in Brazil serves as a motto for the development of the following reflections, exposing in a dramatic way the relationship between the themes. The premise is that environment and inequality are two domains that need to be analyzed together. In the Brazilian pandemic context, the highest risk of death among the lower classes of the population and the precariousness of access to information on health reality in the country are highlighted, raising the hypothesis that the lack of

1 É Pós-Doutor e professor adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF). Integra o quadro permanente do Mestrado em Direito Constitucional da mesma Universidade (PPGDC/UFF). É coordenador da área científica de Direito Ambiental do IBEROJUR. E-mail: pedroavzaradel@id.uff.br.

2 Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: vic.lourencoo@gmail.com.

effectiveness in the right of access to environmental information penalizes, above all, groups in conditions of inequality, excluded and vulnerable. It is a qualitative research whose analysis considers the number of deaths from the disease, the dissemination of information and studies on mortality rates among the population.

Keywords: COVID-19; Right to information; Inequalities; Environmental justice.

Introdução

A desigualdade é uma característica da sociedade brasileira e se apresenta com diferentes nuances e graus de intensidade conforme o contexto explorado. Quando a percebemos nos problemas ambientais lançamos luz sobre a relação que existe entre os aspectos sociais e os aspectos ambientais e a referibilidade dos problemas ambientais às condições em que se manifestam. As questões afeitas à qualidade dos ecossistemas estão em conexão com o social assim como o social participa das dinâmicas ambientais. Sob essa ótica, trata-se da desigualdade em uma dimensão socioambiental que compreende a realidade desde a integração entre os elementos biofísicos e humano-sociais interagentes.

Grupos em situação de desigualdade socioambiental são aqueles que suportam de forma desproporcional os riscos e danos ambientais sem que usufruam de seus benefícios, como pontua a justiça ambiental³. Essa desproporção pode decorrer da maneira injusta como políticas públicas são concretizadas, impactando em diferentes graus de realização dos direitos fundamentais conforme o código postal, a raça e a posição social. Aqui, como veremos, novamente, os dados sobre acesso à água potável e aos serviços de saneamento são eloquentes.

Por exemplo, de acordo com o instituto Trata Brasil, 35 milhões de Brasileiros não possuem acesso à água tratada. Ainda, cerca de 100 milhões não desfrutam da coleta de esgoto! E nem a metade do esgoto possui algum tipo de tratamento⁴.

Com a evolução da contaminação pelo vírus Sars-Cov-2, responsável pela pandemia de Covid-19, pelo país, essa característica tem se pronunciado de modo cada vez mais evidente ressaltando o caráter não democrático dos problemas ambientais, que se distribuem injustamente entre os espaços e os grupos sociais.

Em razão das consequências para a saúde humana, a pandemia tem sido abordada pelo viés sanitário. Todavia, o seu surgimento está associado à degradação ambiental e nessa medida é também um problema ambiental. De acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) doenças transmitidas de animais para seres humanos, como é o caso da Covid-19, surgem conforme os habitat selvagens são destruídos pela atividade humana.⁵ Nesse

3 ACSERALD, HERCULANO e PÁDUA. Justiça Ambiental e Cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 2004.

4 Instituto Trata Brasil. Principais Estatísticas. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas>. Acesso em 11 de janeiro de 2021.

5 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - PNUMA. Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental, afirma PNUMA, 03 de março de 2020. Disponível em www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

quadro, a perda de florestas, por exemplo, favorece que os patógenos se espalhem para espécies intermediárias utilizadas na alimentação, e, em dado momento, para os seres humanos.

Em recente entrevista, Maria Neira, Diretora de Saúde e Meio Ambiente da Organização Mundial da Saúde (OMS), afirmou que “cerca de 70% dos últimos surtos epidêmicos que sofremos tem sua origem no desmatamento e nessa ruptura violenta com os ecossistemas e suas espécies”⁶.

No plano interno brasileiro, tanto a Constituição Federal e a legislação preveem direitos para a garantia a sadia qualidade de vida para todos e todas, concretizando a igualdade material e o combate a desigualdades, sem olvidar a participação da coletividade nesse processo. Isso fica muito claro na leitura dos artigos 1º, 3º, 5º, 170 e 225 da Constituição, sem pretendermos aqui esgotar todos os exemplos possíveis.⁷

Entre os direitos consagrados está o direito de acesso à informação ambiental que protege o acesso bem como a divulgação de dados a respeito das condições ambientais no país, de políticas públicas e/ou de processos de tomada de decisão que, direta ou indiretamente, afetem o direito humano ao ambiente sadio. Porém, durante o enfrentamento da pandemia no país, tem se verificado uma situação de desigualdade socioambiental associada à Covid-19 com a precarização do direito de acesso à informação sobre a doença em território nacional, entre outros.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), com dados de fevereiro de 2021, a pandemia Covid-19 contaminou, até agora, mais de 109 milhões de pessoas, em todo o mundo. E vitimou mais de 2,4 milhões de pessoas. Liderando esses tristes números, os Estados Unidos passaram dos 27 milhões de contaminados e dos 486 mil óbitos. Por sua vez, o Brasil se aproxima dos 10 milhões de casos e de 250 mil mortes⁸. Dados do Ministério da Saúde, de fevereiro de 2021, já indicam que ultrapassamos a marca dos 10 milhões de contaminados⁹.

Ao mesmo tempo, o controle da pandemia tem sido marcado pela precarização do direito de acesso à informação de (tentativas de) retrocesso nesse sentido pelo governo federal. Nesse cenário, o objetivo deste texto é desvelar nuances do direito de acesso à informação ambiental, realçando sua fundamentalidade e identificando sua importância em contextos de desigualdade.

Especificamente, questiona-se se o maior risco de morte por Covid-19 para as classes sociais mais baixas ocorre por falta de efetividade no direito de acesso à informação ambiental, penalizando, sobretudo, grupos em condição de desigualdade, excluídos e vulnerabilizados. Para isso, o texto examina o direito de acesso à informação ambiental no Brasil e sua conexão com a desigualdade socioambiental através do campo teórico da justiça ambiental. A fim de responder o questionamento formulado serão trazidos estudos sobre os índices de mortalidade por Covid-19 entre a população e ações do Estado brasileiro questionadas no Supremo Tribunal

6 ÉL PAÍS. Diretora de Meio Ambiente da OMS: “70% dos últimos surtos epidêmicos começaram com o desmatamento”. Disponível em <https://brasil.elpais.com>. Acesso em 9 de fevereiro de 2021.

7 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

8 WORD HEALTH ORGANIZATION. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. Disponível em: <https://covid19.who.int>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

9 BRASIL. Ministério da Saúde. Painel Covid-19. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

Federal sobre ao acesso à informação durante a pandemia buscando relacioná-las aos impactos produzidos pela pandemia entre a população. Quanto ao método, a pesquisa realizada foi bibliográfica e documental pelo raciocínio dedutivo.

1. Conteúdo e alcance do direito de acesso à informação ambiental

De início, podemos afirmar que informação é o resultado do processamento de dados que modifica o conhecimento de quem a recebe. Machado inclui nessa definição “o registro do que existe ou do que está em processo de existir”¹⁰ que se transmite por comunicação favorecendo a elaboração de novos saberes desde o estudo, a comparação e a reflexão junto a saberes já possuídos.

Como já mencionado, o acesso à informação está protegido como um direito fundamental pela Constituição brasileira, que qualifica a participação popular na vida social e política no país. De acordo com o art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, o direito de acesso à informação consiste no direito de receber informações das autoridades competentes bem como de solicitar a divulgação de informações cujo interesse seja particular ou coletivo.

Por esta razão, sua efetividade é vital para o Estado Democrático de Direito como corolário da transparência e do controle de políticas públicas e de processos de tomadas de decisão. Do ponto de vista institucional/político, as informações amparam as ações estatais e dão legitimidade a elas. A Constituição brasileira impõe publicidade, transparência e motivação ao agir da Administração Pública. A própria produção de efeitos jurídicos dos atos administrativos está sujeita à sua publicação. E a motivação deve ocorrer mesmo quando os atos de tal natureza são praticados por outros poderes, como ilustra o caput do artigo 37 e o artigo 93, inciso X, todos da Constituição de 1988¹¹.

Direitos como este visam outros direitos e o acesso à informação se afirma, assim, como um direito procedimental – isto é, que opera para a concretização de direitos materiais¹². Assim, trata-se de um direito em si, mas que visa outros direitos. Do ponto de vista constitucional, surge como mola mestra para o exercício da cidadania e do controle popular da Administração Pública (artigos 1º, inciso II, e 5º, inciso LXXIII).

Em face dos problemas ambientais, essa garantia incide sobre a possibilidade de participar e exercer o controle democrático em relação à preservação das condições ambientais na defesa do direito humano ao ambiente sadio. Nesse sentido, o direito de acesso à informação ambiental visa a divulgação e o conhecimento de assuntos que, relacionados ao meio ambiente, afetam as condições existências básicas e

10 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito à informação e meio ambiente. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 25.

11 Nesse sentido, ver o art. 37, caput e §3º, II: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte. [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

12 RAMMÊ, R. S. Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres Ecológicos: conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica. Caxias do Sul, RS: Educus, 2012.

repercutem no direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, inclui dados sobre “condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”¹³.

No entanto, para que o direito de acesso à informação ambiental possibilite a participação e o controle popular em assuntos ambientais, alguns critérios devem ser observados. A informação deve ser transmitida de forma clara, adequada e temporânea. Nesse caso, o direito de acesso à informação possui uma dimensão que implica o dever de entregar ou produzir as informações e o dever de abstenção no sentido de não interferir no acesso, não apenas por meio da recusa, mas também pela transmissão de forma dúbia, manipulada ou de qualquer outro modo que dificulte a plena apreensão do que está contido na comunicação e da situação real.

Como autêntico direito fundamental, o acesso à informação ambiental é de todos, o que impõe sejam utilizados meios e linguagens adequados à devida compreensão da comunicação. Assim, os formatos escrito, visual, sonoro e eletrônico devem ser utilizados conforme as circunstâncias dos interessados e a linguagem também deve ser acessível àqueles que a recebem. Por isso pode ser transmitida, inclusive, em outro idioma ou forma de comunicação.

O controle democrático e de legitimidade das decisões políticas com potencial para transformação da realidade depende, ainda, que as informações sejam prestadas em prazo razoável. Especialmente no que diz respeito ao meio ambiente, os danos podem ter consequências graves e irreversíveis as quais exigem uma atuação essencialmente preventiva e precautória.

Em todo caso, as informações ambientais versam sobre interesse difuso são eminentemente públicas. Como explica Guimarães¹⁴, os recursos naturais não são bens de titularidade de particulares com poderes absolutos de disponibilidade sobre os mesmos. Tampouco pertencem ao Estado brasileiro que realiza a sua gestão. A coletividade compartilha sua titularidade, considerando sua fundamentalidade para a vida e a saúde. Sendo o direito material ao ambiente sadio um direito difuso, os direitos procedimentais que visam sua concretização devem ser interpretados da mesma forma. Com isso, as informações sobre a situação ambiental não podem ser recusadas, salvo questões de sigilo ou segurança nacional – exceções previstas na própria definição constitucional, no artigo 5º, inciso XXXIII. Mesmo quando em posse de entidades privadas, portanto, os registros devem ser entregues à população.

No país, podemos dizer que o primeiro dispositivo legal no sentido de garantir, mesmo que de maneira limitada, o acesso à informação ambiental surge com a Política Nacional do Meio Ambiente. Sendo anterior à atual constituição cidadã, a Lei 6.938/81 apenas previu como objetivo “divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de

13 BRASIL. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

14 GUIMARÃES, Virgínia Totti. Justiça Ambiental no Direito Brasileiro: fundamentos constitucionais para combater as desigualdades e discriminações ambientais. Teoria Jurídica Contemporânea, v. 3, n. 1, p. 36-63, jan.-jun., 2018. Disponível em: revistas.ufjf.br/index.php/rjur/article/view/17547. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”¹⁵. Ao cuidar dos instrumentos necessários para alcançar esse e outros objetivos, a mesma lei prevê o Sistema Nacional de Informações Ambientais (SINIMA) e “a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes”¹⁶.

Dentre as funções do SINIMA, disciplinado pela Portaria 160/2009¹⁷, estaria a de ser uma plataforma capaz de reunir e sistematizar informações para serem acessadas. Infelizmente, quando da elaboração deste artigo, o endereço eletrônico encontrado (<https://www.gov.br/mma/pt-br/sinima>) dava a mensagem de que a página não mais existia¹⁸.

Recentemente, duas leis se destacam: em 2003, a Lei nº 10.650 dispôs sobre o acesso público aos dados e informações ambientais quando existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente). De acordo com o art. 2º, os órgãos públicos tem a obrigação de fornecer informações que possuam independente do tipo de mídia (escrito, visual, sonoro ou eletrônico) e sem a necessidade de o requerente comprovar interesse específico. Esta previsão harmoniza-se ao caráter difuso do direito e facilita o acesso à informação, removendo entraves burocráticos. A lei também estabelece que entidades privadas devem divulgar informações “sobre os impactos ambientais potenciais e efetivos de suas atividades, independentemente da existência ou necessidade de instauração de qualquer processo administrativo” (art. 3º).¹⁹

Já em 2011 foi editada a Lei nº 12.527/11 regulando o art. 5º, XXXIII, que garante o acesso à informação em geral.²⁰ Reproduzindo algumas das disposições da lei anterior, como por exemplo, a proteção do direito em face de órgãos públicos bem como de entidades privadas - nesse caso, que não tenham fins lucrativos e que recebam direta ou indiretamente recursos públicos (art. 2º). A lei prevê amplo alcance ao direito (art. 7º).

Essa segunda e mais recente lei, com aplicação subsidiária em relação à lei específica de 2003, possui o mérito de disciplinar de forma mais detalhada o procedimento para a obtenção de informações e suas formas de acesso. E já vem sendo usada para por associações ambientalistas como forma de obter dados e

15 BRASIL. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

16 BRASIL. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

17 BRASIL. Portaria nº 160, de 19 de maio de 2009. Institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0160-190509.PDF>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

18 Tentamos o acesso ao longo do mês de janeiro de 2021.

19 BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2020.

20 BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

informações relativas à gestão ambiental.

Assim, informações ambientais se referem a todos os registros que contenham dados sobre a qualidade das condições mínimas de vida abrangendo os elementos bióticos, abióticos e sociais, tendo o direito proteção constitucional e regulação por lei geral e especial que informam seu conteúdo e alcance. Dada a natureza do direito material ao ambiente sadio, cuida-se de direito cujo acesso deve ser garantido a toda coletividade e que em cenários de desigualdade se faz sobremaneira, relevante.

2. O direito de acesso à informação e as desigualdades socioambientais

A desigualdade socioambiental não se dá pela simples combinação dos elementos social e ambiental, mas por uma associação entre eles que não ocorre de forma aleatória.

Partindo de um debate que se notabilizou nos Estados Unidos,²¹ a temática da justiça ambiental foi teoricamente elaborada, se internacionalizou e chegou ao Brasil no ano 2000. Porém, antes disso, a luta por justiça ambiental já estava presente no país sem o uso desta expressão. Em síntese, a temática abrange práticas e princípios que

asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas de decisões políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas.²²

O escopo da justiça ambiental no Brasil ultrapassa a questão racial e abrange situações mais amplas em que a concentração de renda acompanha a concentração dos recursos ambientais não mãos de uma parcela restrita da população. Herculano²³ destaca que as injustiças sociais brasileiras naturalizam e nublam contextos de injustiça ambiental. Com isso, embora possa ser lida pelo viés da interseccionalidade, a justiça ambiental no Brasil ostenta um componente de classe importante que atravessa os movimentos e as situações de desigualdade socioambiental no país.

Assim, sem o prejuízo de compreender o fenômeno por outros recortes, a classe social (ou melhor, a pobreza) amplia o espectro de situações que passam a ser enquadradas pela perspectiva da justiça ambiental descortinando as situações de injustiça ambiental. O critério classe social é capaz de amalgamar diferentes recortes como exemplificam o movimento dos atingidos por barragens, os movimentos de resistência de trabalhadores extrativistas e ações contra o a degradação dos espaços urbanos e de trabalho.²⁴

No que tange à atual epidemia de COVID-19, o perfil da doença pode variar entre a população e somar fatores sociais aos fatores idade e condições prévias de

21 BULLARD, Robert. Enfrentando o Racismo Ambiental no Século XXI. In: ACSERALD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José. Augusto. (Orgs.). Justiça Ambiental e Cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 41-68.

22 ACSERALD, HERCULANO e PÁDUA, 2004, p. 15.

23 HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. Anais... I Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade [ANPPAS] – Indaiatuba, São Paulo, out./2002. Disponível em: anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/Selene%20Herculano.pdf. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

24 ACSERALD, HERCULANO e PÁDUA, 2004.

saúde (obesidade e problemas cardíacos). No Brasil, assim como em outros países se verifica uma tendência de maior letalidade pela doença entre os mais pobres. A 11ª Nota Técnica do Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (NOIS), da PUC-Rio, constatou que pretos e pardos morrem mais por Covid-19 que brancos.²⁵ Enquanto a cor de pele pode ser um fator associado à Covid-19, a classe social se comunica com outros fatores e cobre um espectro maior como já afirmado. As populações pretas e pardas, em geral, têm piores condições de vida e menor poder econômico. A Rede Nossa São Paulo divulgou a condição social – ligada ao endereço do infectado – como fator de risco para fatalidade pela doença no Brasil.²⁶ Percebemos que a atual pandemia, como problema ambiental e de saúde pública, está claramente condicionada nos seus efeitos a contextos marcados pela profunda e conhecida desigualdade e caracterizam o Brasil.

A informação funciona como pressuposto que permite o conhecimento da situação socioambiental e a participação qualificada nos processos de tomada de decisão em casos de ameaça à saúde pública ou ao meio ambiente a fim de que as deliberações possam evitar danos e contemplar os interesses dos atingidos. Se a injustiça ambiental se aproveita da baixa resistência política e/ou da chantagem econômica junto ao Estado que não concretiza direitos fundamentais, o acesso à informação lida com o baixo grau de representatividade e aposta em uma postura ativa da sociedade perante os problemas socioambientais. Por isso Gudynas ressalta como um dos aspectos positivos da justiça ambiental, o reforço do reconhecimento do cidadão ao defender ferramentas para a viabilização de seus interesses e a proteção do direito material quando não ocorre espontaneamente.²⁷ Desse modo, o direito de acesso à informação pode corrigir situações de injustiça socioambiental ou evitar o agravamento de processos já em curso sem a concentração dos impactos negativos sobre um determinado grupo em situações concretas e em curto prazo.

No Brasil, as leis nº 10.650/2003 e 12.527/2011 e a Constituição Federal já previram tal direito, autorizando a exigência de fornecimento de informações de entidades públicas e, inclusive, privadas sobre a situação ambiental, as condições de saúde e os níveis de contaminação - como visto. O cidadão pode, assim, cobrar informações do Estado quando não cumpre com a proteção do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado dividindo interesses nos usos dos recursos ambientais com particulares.

Diante da desigualdade socioambiental explicada pela justiça ambiental e do potencial do acesso à informação nesses contextos, questiona-se a relação da precarização da informação ambiental durante a pandemia de Covid-19 no Brasil e o maior número de óbitos pela doença entre as classes mais baixas da população,

25 NÚCLEO DE OPERAÇÕES E INTELIGÊNCIA EM SAÚDE - NOIS. Diferenças sociais: pretos e pardos morrem mais de COVID-19 do que brancos. 11ª Nota Técnica. Disponível: www.ctc.puc-rio.br/diferencas-sociais-confirmam-que-pretos-e-pardos-morrem-mais-de-covid-19-do-que-brancos-segundo-nt11-do-nois/. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

26 REDE NOSSA SÃO PAULO. Dados das capitais brasileiras mostram a relação entre Covid-19 e desigualdade. Disponível em: www.nossasaopaulo.org.br/2020/06/03/dados-das-capitais-brasileiras-mostram-a-relacao-entre-covid-19-e-desigualdade/. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

27 GUDYNAS, Eduardo. Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais. Tradução de Igor Ojeda. São Paulo: Elefante, 2019.

considerando a desigualdade que é característica de nossa sociedade e a pandemia como um problema ambiental.

3. Informação ambiental e pandemia de Covid-19 no Brasil

A pandemia de Covid-19 fez a primeira vítima no Brasil em 12 de março de 2020 e em razão dela foi decretado estado de calamidade pública no país com efeitos até 31 de dezembro de 2020.²⁸ A doença causada pelo vírus Sars-Cov-2 atinge os indivíduos de diferentes maneiras, variando entre infecções assintomáticas e quadros clínicos graves com a necessidade de atendimento hospitalar em razão de problemas respiratórios. O patógeno tem alta capacidade de circulação o que facilita o contágio e pressiona o sistema de saúde por causa do elevado número de pacientes requerendo atendimento.²⁹

Conforme Falavigna et al,

o espectro clínico da doença pode variar desde pacientes assintomáticos ou oligossintomáticos, até quadros de insuficiência respiratória aguda grave, com necessidade de internação em unidade de terapia intensiva (UTI) e evolução para síndrome do desconforto respiratório agudo (SDRA)³⁰.

Embora existam vacinas aprovadas no Brasil e no mundo, o avanço do Programa Nacional de Imunização tem sido lento e confuso. Nossa produção interna ainda não é autossuficiente (dependendo da importação de Ingredientes Farmacêuticos Ativos – IFAS). Somadas as pessoas que tomaram apenas a primeira dose, o número de pessoas imunizadas até o momento não alcança sequer 3% da população³¹. Há capitais e cidades onde a vacinação foi suspensa por falta das vacinas. E, no ritmo atual, seriam precisos 4 anos para que toda a população alvo da campanha fosse vacinada³².

Diante desse quadro, ainda são muito importantes medidas de prevenção outras, que não sejam a vacinação. Tais medidas se referem ao uso de máscaras em locais públicos, à adoção de hábitos de higiene pela população, à manutenção do distanciamento social, se possível,³³ e, também, à divulgação de informações. Nesse caso, a própria adesão às medidas acima elencadas requer um trabalho de conscientização da população nesse sentido através da transmissão de informações

28 BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 18 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

29 BRASIL. Ministério da Saúde. Sobre a doença. Disponível em: coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

30 FALAVIGNA et al. Diretrizes para o tratamento farmacológico da COVID-19. Consenso da Associação de Medicina Intensiva Brasileira, da Sociedade Brasileira de Infectologia e da Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia. Revista Brasileira de Terapia Intensiva, v. 32, n. 2, p. 166-196, 2020.

31 G1 Portal de Notícias. Brasil já aplicou ao menos uma dose de vacina em mais de 5,75 milhões, aponta consórcio de veículos de imprensa. Disponível em <https://g1.globo.com/bemestar>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

32 CNN Brasil Portal de Notícias. No ritmo atual, Brasil levaria mais de quatro anos para vacinar toda a população. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br>. Acesso em 10 de fevereiro de 2021.

33 BRASIL. Ministério da Saúde. Sobre a doença. Disponível em: coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

sobre a gravidade do vírus, forma de contágio e comportamentos para sua proteção e cuidado. Apesar de dependerem do envolvimento da população para que produzam efeitos, são medidas em que o Estado tem papel de articulador importante, especialmente no que diz respeito à divulgação de informações.

Para responder se o maior risco de Covid-19 para as classes sociais mais baixas ocorre por falta de efetividade no direito de acesso à informação ambiental mister conhecer as ações do Estado brasileiro para enfrentamento da pandemia ligadas a divulgação de informações e quais os seus efeitos. Assim, destacam-se três ações constitucionais ajuizadas Perante o Supremo Tribunal Federal (STF) questionando a divulgação de informações ligadas à pandemia, as quais serão brevemente expostas (ADI 6.351/DF, ADPF 690 e ADPF 676).

Em 23 de março de 2020 foi editada a Medida Provisória nº 928/2020 que restringia o acesso à informação da Lei nº 12.527/2011 ao incluir o art. 6º-B, Lei nº 13.979/2020. Com isso, suspendia-se o prazo de resposta de órgãos e entidades da Administração Pública; impunha ao requerente a obrigação de exigir resposta no caso não fosse atendido, 10 dias após o fim do estado de calamidade pública e restringia o meio de obter informações exclusivamente à internet, suspendendo atendimentos presenciais, por exemplo.³⁴ Contrariando as normas brasileiras, a Medida Provisória estendia de maneira excessiva o prazo para entrega da informação que deveria ocorrer de forma tempestiva e oportuna. Além disso, reduzia as formas de se chegar até a informação, dificultando a participação e o controle de políticas públicas – o que se distancia do conteúdo do direito em estudo.

A medida foi questionada no STF via Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.351/DF. Em decisão monocrática, confirmada em unanimidade pelo plenário, o Ministro Alexandre de Moraes suspendeu a eficácia do art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, por violação formal e material à Constituição Federal.³⁵

O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade.³⁶

Neste período de pandemia também se verifica a ausência de informações e a divulgação de informações questionáveis – sobre as quais não há consenso científico – pelo próprio governo.

No primeiro caso, cuida-se da restrição de publicidade dos dados do boletim epidemiológico sobre número de contaminados e mortos por Covid-19 no Brasil. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 690, os partidos Rede Sustentabilidade, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialismo e

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 30/04/2020c. Disponível em: portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342764415&ext=.pdf. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

35 Com o mesmo objeto outras duas ações foram apresentadas: a ADI 6.347/DF, proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade e a ADI 6.352/DF, proposta, por sua vez, pelo partido Socialista Brasileiro.

36 BRASIL, op. cit., p. 5.

Liberdade (PSOL) argumentaram contra uma nova forma de divulgação de dados, a partir de 04 de junho, que não incluía os dados acumulados durante a pandemia e inviabilizava o acompanhamento do avanço da contaminação e a implementação de política pública sanitária para a doença. Mais uma vez o STF, em medida cautelar, se posicionou confirmando o direito de acesso à informação e determinando o retorno da divulgação integral e diária dos dados relativos à pandemia.³⁷

Quanto à divulgação de informações questionáveis, o governo brasileiro optou por desqualificar a importância do distanciamento social e defender a aplicação de protocolo médico para tratamento da doença sem comprovação científica, induzindo a população à automedicação. Junto à própria política pública de combate a Covid-19, estas medidas foram questionadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no STF por meio da ADPF 676 or violar o princípio da publicidade. Porém foi negado seguimento à ação por existirem “meios processuais ‘revestidos de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado’”³⁸.

De todo modo, o que se afirma é que a tônica do governo brasileiro durante a pandemia tem sido de precarização do direito de acesso à informação devido a restrições de acesso à informação, a restrições de divulgação da informação, à divulgação de informações falsas e à ausência de informações. Cabe resgatar que no conceito de informação ambiental estão incluídos todos os dados que se relacionem com o ambiente natural e com os padrões mínimos de qualidade vida. Por isso a sua abordagem está presente no contexto pandêmico. A oportunidade, a adequação e a transparência vêm sendo relativizados, afetando o direito de acesso à informação ambiental. Em consequência da desinformação, se torna mais difícil criar uma cultura de proteção contra o vírus, como já mencionado, controlar democraticamente as políticas públicas planejadas para enfrentamento da pandemia e, por parte do Estado brasileiro, implementar ações estratégicas com eficiência para atuar junto à parcela da população que mais necessita.

Mesmo o formulário para levantamento de dados relacionados à Covid-19 criado pelo Ministério da Saúde com base na Lei nº 13.979/2020 tem seu preenchimento incompleto e com lacunas. Entre as informações a serem inseridas pelos estados estão: o sexo, a faixa etária, o bairro, a situação do caso, a existência de comorbidades, o tipo de teste aplicado e a cor. Em razão da importância de informações sobre a doença e a população atingida, foi aprovado o Projeto de Lei nº 2.179/2020³⁹ que obriga o registro de marcadores étnico-raciais, idade, gênero, condição de deficiência e localização dos pacientes atendidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pelas

37 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 676. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Min. Alexandre de Moraes, DJ 20/10/2020b. Disponível em portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344767385&ext=.pdf. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 30/04/2020c. Disponível em: portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342764415&ext=.pdf. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

39 O projeto de lei é de autoria do senador Paulo Paim (PT-RS).

instituições privadas.⁴⁰

A população pobre, que tem a saúde mais exposta no contexto da pandemia, suporta esse efeito como resultado da dificuldade de realizar o distanciamento social e da falta de presença estatal com infraestrutura mínima, que se alia à deficiência de informações. É um grupo com residência em espaços que não dispõem de rede de saneamento básico, condições de moradia digna, precisam se deslocar diariamente para o trabalho e, por isso, estão sujeitos a uma maior carga viral.

No hiato da presença estatal esse grupo acaba por se organizar de forma autônoma a fim de fornecer informação e meios de proteção em face do vírus, diminuindo os danos provocados pela pandemia. A Central Única das Favelas (CUFA) em Pernambuco forneceu cartilhas instruindo sobre o uso de máscara e formas de prevenção ao novo coronavírus nas comunidades mais vulneráveis. De acordo com Altamiza Melo - presidente da CUFA em Pernambuco - a proposta conta, ainda, com a distribuição de máscaras de pano para a população e a mobilização social na formação de agentes multiplicadores da prevenção nessas comunidades.⁴¹

Não é possível afirmar que tão somente a falta de informações repercute no maior índice de óbitos entre os pobres, mas somada a elementos de desigualdade e injustiça já presentes (e, por vezes, ocultos) na sociedade, participa do resultado.

Conhecer a situação da pandemia no país, os índices de contágios, a sua proporcionalidade na população, os segmentos mais atingidos e a forma correta de se proteger da doença informam a coletividade e colaboram para a produção de resultados positivos. A divulgação de informações deve considerar os critérios sociais que interagem com o vírus, como elemento ambiental, a fim de que as ações estejam de acordo com a forma por meio da qual o vírus se manifesta entre os grupos sociais, sob pena de a política de enfretamento não ser efetiva junto a determinado segmento e, portanto, injusta. As medidas do Estado brasileiro restringem o acesso à informação e promovem informações questionáveis, o que atrapalha a entrega e o cruzamento de dados sobre a doença.

4. Considerações Finais

Como visto, o direito de acesso à informação ambiental compreende o direito da coletividade receber e exigir informações de órgãos e instituições públicas bem como de entidades privadas referente à situação ambiental de forma clara, adequada e oportuna, sob pena de responsabilização do agente no caso de recusa não amparada por lei. Como informação ambiental deve-se compreender todo o tipo de informação que se relacione com as condições básicas de vida, incluindo elementos bióticos, abióticos e sua conexão com o social.

40 AGÊNCIA SENADO. Senado aprova projeto que obriga registro de dados étnico-raciais de pacientes com covid-19. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/27/senado-aprova-projeto-que-obriga-registro-de-dados-etnico-racais-de-pacientes-com-covid-19>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

41 GUERRA, Ana Carolina. Central Única das Favelas cria projeto e distribui kits de higiene para 200 comunidades na RMR. Diário de Pernambuco, 11/05/2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/05/central-unica-das-favelas-cria-projeto-e-distribui-kits-de-higiene-par.html>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

Esse alcance conceitual do direito à informação ambiental se revela de modo mais evidente em contextos de desigualdade socioambiental, como no caso da pandemia de Covid-19 no Brasil em que os mais pobres tem mais chances de morrer pela doença que o restante da população. Não se pode negar que a falta de acesso à água potável e aos produtos da higiene básica (sabão, álcool líquido, álcool em gel, desinfetantes em geral), de recursos e de políticas públicas adequadas tenham relevância nesse quadro desigual.

Pela lente teórica da justiça ambiental, o acesso à informação constitui uma ferramenta importante de luta contra o direcionamento não aleatório dos impactos ambientais a grupos sociais específicos em razão da qualificação à participação, à possibilidade de fiscalização e de questionamento das decisões públicas.

Durante a pandemia de Covid-19 no Brasil, no que se refere ao direito de acesso à informação ambiental, verificou-se a precarização do direito questionado em, pelo menos, três ações perante o Supremo Tribunal Federal. O enfrentamento da pandemia caracteriza-se por restrições de acesso à informação, restrições de divulgação da informação, divulgação de informações falsas e ausência de informações.

Não é possível afirmar o resultado mais grave da pandemia junto aos mais pobres como consequência direta da falta de acesso à informação. No entanto, não se pode desconsiderar sua relevância na conscientização da população e na formulação de políticas públicas estratégicas para os mais suscetíveis de sofrer com a pandemia. E este é o necessário ponto de partida para que tais políticas públicas possam integrar, através da participação dessas mesmas populações, particularidades, especificidades muito importantes (ex. não adianta somente distribuir sabão onde não há água para se lavar as mãos).

O direito de acesso à informação quando efetivado atende situações concretas e urgentes, porém não age na própria causa das desigualdades socioambientais conformadoras de cenário de injustiça ambiental. Dessa forma, ele deve ser entendido como garantia importante de proteção da qualidade ambiental (condições básicas de vida) e de controle democrático, mas que enfrenta, tais como outras normas, dinâmicas de exclusão pelo próprio Estado, como visto no caso desse texto.

Referências

ACSERALD, HERCULANO e PÁDUA. Justiça Ambiental e Cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 2004.

AGÊNCIA SENADO. Senado aprova projeto que obriga registro de dados étnico-raciais de pacientes com covid-19. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/27/senado-aprova-projeto-que-obriga-registro-de-dados-etnico-racais-de-pacientes-com-covid-19>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 18 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. 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. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Portaria nº 160, de 19 de maio de 2009. Institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0160-190509.PDF>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Painel Covid-19. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Sobre a doença. Disponível em: coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar Na Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 690. Requerente: Rede Sustentabilidade, Partido Socialismo e Liberdade, Partido Comunista do Brasil. Relator: Min. Alexandre de Moraes, DJ 08/06/2020a. Disponível em: www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF690cautelar.pdf. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 676. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Min. Alexandre de Moraes, DJ 20/10/2020b. Disponível em portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344767385&ext=.pdf. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 30/04/2020c. Disponível em: portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342764415&ext=.pdf. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

BULLARD, Robert. Enfrentando o Racismo Ambiental no Século XXI. In: ACSERALD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José. Augusto. (Orgs.). Justiça Ambiental e

Cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.p. 41-68.

CNN Brasil Portal de Notícias. No ritmo atual, Brasil levaria mais de quatro anos para vacinar toda a população. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

Él País. Diretora de Meio Ambiente da OMS: “70% dos últimos surtos epidêmicos começaram com o desmatamento”. Disponível em <https://brasil.elpais.com>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

FALAVIGNA, Maicon et al. Diretrizes para o tratamento farmacológico da COVID-19. Consenso da Associação de Medicina Intensiva Brasileira, da Sociedade Brasileira de Infectologia e da Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia. Revista Brasileira de Terapia Intensiva, v. 32, n. 2, p. 166-196, 2020.

G1 Portal de Notícias. Brasil já aplicou ao menos uma dose de vacina em mais de 5,75 milhões, aponta consórcio de veículos de imprensa. Disponível em: <https://g1.globo.com/bem-estar>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

GUDYNAS, Eduardo. Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais. Tradução de Igor Ojeda. São Paulo: Elefante, 2019.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Justiça Ambiental no Direito Brasileiro: fundamentos constitucionais para combater as desigualdades e discriminações ambientais. Teoria Jurídica Contemporânea, v. 3, n. 1, p. 36-63, jan.-jun., 2018. Disponível em: revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/17547. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. Anais... I Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade [ANNPAS] – Indaiatuba, São Paulo, out./2002. Disponível em: anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/Selene%20Herculano.pdf. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Principais Estatísticas. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito à informação e meio ambiente. São Paulo: Malheiros, 2006.

NÚCLEO DE OPERAÇÕES E INTELIGÊNCIA EM SAÚDE - NOIS. Diferenças sociais: pretos e pardos morrem mais de COVID-19 do que brancos. 11ª Nota Técnica . Disponível: www.ctc.puc-rio.br/diferencas-sociais-confirmam-que-pretos-e-pardos-morrem-mais-de-covid-19-do-que-brancos-segundo-nt11-do-nois/. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

OLIVEIRA, Nelson. Covid desafia o Brasil a melhorar a qualidade e a transparência de dados. Agência Senado, 14 de agosto de 2020. Disponível em: www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/08/covid-desafia-o-brasil-a-melhorar-a-qualidade-e-a-transparencia-de-dados. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - PNUMA. Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental, afirma PNUMA, 03 de março de 2020. Disponível em www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e

reportagens/reportagem/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

RAMMÊ, R. S. Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres Ecológicos: conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica. Caxias do Sul, RS: Educ, 2012.

WORD HEALTH ORGANIZATION. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. Disponível em: <https://covid19.who.int>. Acesso em 26 de janeiro de 2021.

O acesso à informação à luz da Convenção de Aarhus e a Covid-19

The access to information in the light of the Aarhus Convention and the Covid-19

Valéria Emília de Aquino¹

Maria Carolina de Melo Santos²

Sumário: Introdução. 1. Princípios ambientais e a Convenção de Aarhus. 2. O acesso à informação e a cooperação internacional para a contenção da COVID-19. 3. Considerações finais. Referências.

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo principal discutir o direito de acesso à informação, enquanto um direito humano integrante da dignidade da pessoa humana, à luz da Convenção de Aarhus, justificando-se pela necessidade de se rediscutir tal direito em razão do fracasso dos governos em conter a pandemia. Para tanto, será empregado o método dedutivo, sustentando a hipótese de que se o mencionado direito tivesse sido adequadamente garantido desde o início da pandemia, o atual contexto social e de crise econômica, vivenciados globalmente, seria outro. Assim dizendo, caso os Estados tivessem cooperado desde o surgimento dos primeiros casos, fornecendo informações suficientes e transparentes, as consequências nestes setores teriam sido minimizadas, contudo, em razão de interesses políticos em torno do monopólio da informação, a saúde e o meio ambiente humanos deixam de ser tratados como um interesse comum da humanidade, e passam a ser vistos sob a ótica do lucro.

Palavras-chave: direitos fundamentais; pandemia; COVID; direito ambiental; cooperação.

Abstract: The main objective of this paper is to discuss the right of access to information, as a human right that is part of the dignity of the human being, in the light of the Aarhus Convention, finding its justification by the need to re-discuss this right due to the failure of governments to contain the pandemic. For this purpose, the deductive method will be used, supporting the hypothesis that if that right had been adequately guaranteed since the beginning of the pandemic, the current social and economic crisis context, experienced globally, would be another. So saying, if States had cooperated since the first cases arose, providing sufficient and transparent information, the consequences in these sectors would have been minimized,

1 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Especialista em Advocacia Cível pela Escola Superior de Advocacia/MG. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Pesquisadora do Grupo de Estudos Direito, Globalização e Cidadania. E-mail para contato: valeriaemiliaa@gmail.com.

2 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU (bolsista CAPES). Especialista em Direito Previdenciário pela faculdade Anhanguera/Uniderp. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Patos de Minas – UNIPAM. Docente nos cursos de graduação em Direito e Administração das faculdades UNIPAC (Uberlândia - MG) e FASF (Luz – MG). E-mail para contato: s.mcarolinam@gmail.com.

however, due to political interests around the monopoly of information, health and the environment cease to be treated as a common interest of humanity, and are seen from the perspective of profit.

Key words: fundamental rights; pandemic; COVID; environmental law; cooperation.

Introdução

A humanidade atualmente se encontra em um estágio evolutivo que pode ser denominado como “sociedade da informação”, que corresponde a uma era de rápida disseminação da informação ao redor do globo, do aumento deste fluxo e das conexões entre indivíduos, e mesmo entre Estados, dando origem a uma verdadeira aldeia global. Todavia, pelo fato das informações circularem e serem produzidas em grande velocidade, sendo veiculada pelos mais diferentes meios, nem sempre os indivíduos conseguem checá-las.

Logo, este intenso fluxo de informações interrompe uma etapa importante da sociedade da informação: a busca pela fonte. Não raro, existem diversas pessoas que não se importam em checar a veracidade dos fatos (seja por fatores como falta de tempo ou por dificuldade de compreensão e síntese dos dados obtidos, entre outros), no entanto, também é comum que os indivíduos não consigam ter acesso a um banco de dados confiáveis de seus governos, seja porque as informações são mantidas em sigilo, ou porque são distorcidas, ou ainda porque o meio de acesso a essas informações é excessivamente burocrático e dispendioso.

Infelizmente, o acesso inadequado à informação (ou a sua ausência) tem causado um fenômeno global de disseminação de fake news (ou mensagens com conteúdo falso ou deturpado), ou seja, de proliferação de informações falsas, que têm levado ao erro, e induzido os indivíduos a acreditar em uma falsa realidade. Ademais, é necessário frisar que esta propagação de notícias falsas tem levado à violação de direitos humanos.

Neste sentido, também é oportuno destacar que durante a pandemia da COVID-19 muitos mitos foram e ainda continuam sendo propagados, sendo tarefa quase que impossível rastrear a fonte criadora destas inverdades. Assim, a tarefa de desmistificar estas informações falsas ou equivocadas tem ficado a cargo, especialmente, das organizações internacionais -à exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial da Saúde (OMS) -, dos Estados, e das organizações não governamentais, que estão se valendo da cooperação para o intercâmbio de informações e tecnologias, para proporcionar um adequado acesso à informação para todos os indivíduos no mundo, por meio de campanhas educativas de combate à pandemia, partindo do pressuposto de que tanto o direito de acesso à informação quanto o direito à saúde e ao meio ambiente sadio são direitos humanos básicos, que compõem a dignidade da pessoa humana.

A existência de um direito fundamental pressupõe, portanto, a prestação de ações positivas ou negativas, por parte dos Estados, a depender da geração de direitos. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, neste sentido, exige

os dois tipos de ações do Estado, que deve ao mesmo tempo se abster de ações que possam lesar este bem coletivo, como também, ao demandar ações preventivas em prol da tutela do meio ambiente. Assim sendo, à luz de um Estado Socioambiental de Direito, tem-se que uma das obrigações dos estados consiste no dever de fornecer adequado acesso à informação e participação do público na tomada de decisões na seara ambiental. Tal princípio, além de possibilitar a democratização do acesso a tais informações, possibilita também a realização dos demais direitos humanos, posto que são interdependentes e, conseqüentemente, do desenvolvimento humano.

Neste contexto, torna-se imprescindível abordar como o acesso à informação contribui para com a consecução de um meio ambiente sadio, aqui entendido como o meio ambiente que permite o gozo de uma situação de bem-estar psicossocial e físico, e também o gozo dos demais direitos à ele relacionados, pressupondo a existência de um mínimo existencial ecológico. Desta forma, o trabalho tem por objetivo principal abordar, empregando o método dedutivo, o dever dos Estados de informar seus cidadãos sobre matérias que impactem diretamente o gozo dos seus direitos, para tanto, fazendo tal análise à luz da Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, de 1998. Como objetivos específicos, podem ser elencados os seguintes: a) discutir o direito à informação como componente essencial à dignidade da pessoa humana; b) demonstrar a conexão entre o dever estatal de informação e a prevenção contra a disseminação de pandemias; c) apontar como a cooperação internacional pode e deve ser utilizada em prol da humanidade, sobretudo, para a contenção da Covid-19.

A hipótese a ser sustentada é a de que se os Estados tivessem, desde o início da pandemia, cumprido para com o dever de fornecer informações adequadas sobre as dimensões da COVID-19, os impactos sobre o atual contexto econômico e social seriam distintos. Objetiva-se, portanto, discutir que quando os Estados fornecem informações adequadas aos seus cidadãos, e, quando cooperam entre si, toda sociedade tem a ganhar. Considerando que o meio ambiente é um interesse comum da humanidade, urge, então, que os Estados venham a fornecer toda informação útil, em matéria ambiental, a fim de evitar as conseqüências nefastas da disseminação de pandemias.

1. Princípios ambientais e a Convenção de Aarhus

Quando os países se submetem ao processo de assinatura e posterior ratificação dos tratados internacionais, estes encontram-se vinculados ao cumprimento das normas ali contidas, em virtude do *pacta sunt servanda*. Contudo, esta visão voluntarista do Direito Internacional não é suficiente, já que os Estados podem estar obrigados à determinada norma internacional, ainda que não positivada, como no caso dos costumes, ou ainda, vinculados às normas de caráter *jus cogens* (como no caso dos direitos humanos), de obrigação *erga omnes*, cuja violação constitui um dos

mais graves ilícitos internacionais.³

Apesar do Direito Internacional e o direito interno, de cada país, corresponderem a sistemas jurídicos distintos, ambos imiscuem-se e influenciam-se mutuamente. Assim, o progresso da disciplina de Direito Ambiental depende diretamente da proteção jurídica dada à disciplina internacionalmente. Neste sentido, necessário destacar que tanto a Conferência de Estocolmo de 1972 (cujo um dos resultados foi a redação da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano) e a Conferência do Rio, de 1992 (que teve como um dos resultados a Declaração de sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento) podem ser considerados como um marco, indispensável à consagração do meio ambiente como um interesse comum da humanidade e, posteriormente, pela incorporação do meio ambiente sadio enquanto um direito humano.

Ambas conferências reconheceram que as presentes e futuras gerações devem desfrutar de condições adequadas em um meio ambiente, sobretudo no que concerne ao direito ao gozo de uma vida com bem-estar e saúde, e que as desigualdades constituem um óbice ao acesso ao exercício dos direitos mais básicos, isto é, ao gozo dos direitos humanos, em razão de sua interdependência, já que a violação de um direito humano pode prejudicar direta ou indiretamente o exercício dos demais direitos desta espécie.

Inegável que a Conferência de Estocolmo de 1972 deixou um legado para a humanidade, ao criar as bases para a proteção internacional do meio ambiente, ao propor na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, por exemplo, princípios como: a utilização da ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico e social, evitando e combatendo os riscos e problemas ambientais (Princípio 18); cooperação internacional para eliminação e redução de efeitos prejudiciais de atividades sob o meio ambiente (Princípio 24), ou para conservação e melhoramento do meio ambiente (Princípio 25).⁴

Por outro lado, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento não somente estabeleceu a cooperação como um dos pilares para a realização do desenvolvimento sustentável (Princípio 5), fomentando a solidariedade mundial e reconhecendo a existência de uma responsabilidade comum, porém diferenciada entre os países (Princípio 7), como também propôs os princípios mais básicos do Direito Internacional do Meio Ambiente, tais como: a responsabilização dos agentes por danos ambientais (Princípio 13), a precaução (Princípio 15) e o poluidor-pagador (Princípio 16).⁵

Oportuno destacar ainda o Princípio 10 -que estabeleceu as bases da Convenção de Aarhus-, instiga a participação social em matéria ambiental, e estabelece o direito dos indivíduos de requerer à seus Estados o acesso à informação

3 ACCIOLY, Hidelbrando. DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 45-49.

4 Organização das Nações Unidas. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 05 set. 2020.

5 Organização das Nações Unidas. Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 05 set. 2020.

sobre o meio ambiente, especialmente sobre atividades que oferecem perigo a suas comunidades, e estabelece que os Estados devem proporcionar o adequado acesso à justiça (“acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos”), em caso de lesão ao meio ambiente. Já o Princípio 18, da referida declaração, estabeleceu o dever dos Estados de notificação sobre desastres naturais e outras situações de emergência, que possam produzir consequências danosas sob o território de outros países, propondo que a comunidade internacional venha a fornecer toda ajuda possível, no intuito de conter e minimizar os efeitos, e ajudar estes Estados afetados.

Nota-se, então, que a Declaração do Rio deixa claro o dever dos Estados de informar uns aos outros sobre situações que possam implicar no prejuízo do direito ao gozo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que, conseqüentemente, consistem uma violação do princípio da boa vizinhança. Assim dizendo, quando feita a análise do supramencionado Princípio 18, à luz do contexto epidemiológico, infere-se que as doenças podem tornar-se situação de emergência -já que no mundo globalizado elas são propagadas cada vez mais rápido-, e que pode colocar em risco o direito à saúde, bem como o direito ao bem-estar e o acesso a um meio ambiente sadio.

Apesar de grande parte dos documentos internacionais em matéria ambiental serem soft law, isto não invalida a importância destes para a construção da disciplina, já que a flexibilidade de suas normas permite a adaptação de novos compromissos ambientais. Outrossim, estas declarações de princípios atuam na formação de um costume internacional, ou na formação de princípios gerais de Direito Internacional Ambiental, que constituem-se como fontes, nos termos do art. 38, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.⁶

A proliferação na produção de soft law ambiental -também denominada como “acordos multilaterais ambientais” ou “multilateral environmental agreements”-, por serem fruto de uma diplomacia multilateral, permite a ampliação da proteção conferida ao meio ambiente, pois os Estados elaboram declarações, agendas e planos, por exemplo, no intuito de firmarem compromisso para alcançar algum objetivo ambiental, isto é, os países (e outros atores internacionais) elegem determinada matéria ambiental como um objetivo a ser alcançado, fixando metas ou propondo recomendações (redução da emissão de poluentes orgânicos persistentes, redução da temperatura global, promoção de políticas públicas ambientais em educação ambiental, etc) e, mesmo que o cumprimento seja baseado na voluntariedade, as normas ali contidas servem como norteadoras das condutas dos Estados, criando uma obrigação moral, cujo descumprimento pode gerar o desprestígio na comunidade internacional.⁷

Então, neste cenário de alargamento da proteção ambiental e do rol de direitos humanos, reconheceu-se como princípio do Direito Ambiental o acesso à informação, participação social, e justiça, como indispensáveis à satisfação do desenvolvimento humano. Assim sendo, em 1998, foi elaborada no seio da Comissão Econômica das

6 Corte Internacional de Justiça. Estatuto da Corte Internacional de Justiça. 1945. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justi%C3%A7a/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html>>. Acesso em: 06 set. 2020.

7 SOARES, Guido Fernando Silva. A proteção internacional do meio ambiente. Barueri: Manole, 2003, p. 92.

Nações Unidas para a Europa a “Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental” ou simplesmente “Convenção de Aarhus”.⁸

Em seu preâmbulo, a convenção reconhece que a proteção adequada ao meio ambiente é essencial para o bem-estar dos indivíduos e para a realização dos direitos humanos fundamentais, no qual se inclui o próprio direito à vida. Também reconhece que os indivíduos não somente têm o direito de gozar de um meio ambiente sadio, como também possuem o dever de contribuir para com a proteção e melhoramento do meio ambiente, em prol das gerações presentes e futuras, e que, por isso, torna-se imprescindível que os Estados forneçam a eles o acesso à informação, além do poder de participação no processo de tomada de decisões, e acesso à justiça em matéria ambiental, lembrando que esta última não consiste meramente no acesso ao poder Judiciário das partes⁹, mas sim um acesso mais amplo, que compreende também as esferas administrativas, tal como proposto no Princípio 10, da Declaração do Rio de 1992.

A convenção ainda concebe a transparência, nos órgãos e agências governamentais, como condição para a realização destes direitos, reiterando que o público necessita adquirir conhecimento sobre os procedimentos adotados pelos governos, para que seja possível a compreensão das informações, a participação social, e o exercício do seu direito de escolha até mesmo em outras áreas, como o direito do consumidor, já que determinadas leis podem influenciar diretamente no seu direito à saúde e ter impactos diretos no meio ambiente, como no caso dos organismos geneticamente modificados.

Plausível salientar que o art. 4º trata do direito ao acesso à informação, porém é o art. 2º que aborda importantes definições (tais como “partes”, “autoridade pública” e “público”, entre elas, conceitua o que deve ser entendido por “informação ambiental”:

3. “Informação ambiental”: qualquer informação apresentada sob a forma escrita, visual, oral, electrónica ou outra sobre:

a) O estado de elementos do ambiente, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, os locais de interesse paisagístico e natural, a diversidade biológica e os seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados e a interacção entre estes elementos;

b) Factores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação e actividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos em matéria de ambiente, políticas, legislação, planos e programas que afectem ou que sejam susceptíveis de afectar os elementos do ambiente referidos na alínea a), bem como análises custo-benefício e outras análises económicas e pressupostos utilizados no processo de tomada de decisões em matéria ambiental;

c) O estado da saúde humana e da segurança, as condições de vida dos indivíduos, os locais de interesse cultural e as estruturas construídas, na medida em que estes elementos sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos factores, actividades ou medidas referidas na alínea b).¹⁰

8 COMISSÃO ECONÓMICA PARA A EUROPA. Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente. 1998. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517(01)). Acesso em: 06 set. 2020.

9 SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do direito ambiental. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 161.

10 Idem.

Quanto à alínea “c”, pode ser compreendido que as informações que digam respeito à saúde e segurança humana são consideradas como informação ambiental, logo, por serem de interesse dos indivíduos, estes deverão ter acesso. Assim, diante do aparecimento de doenças infecciosas, os indivíduos podem e dever solicitar aos seus governos toda informação útil para impedir a disseminação e trabalhar para o combate das mesmas, evitando que uma determinada moléstia, por vezes endêmica, venha a adquirir o status pandêmico. Entretanto, tal cenário permite também aplicação do princípio da precaução, com a consequente adoção de medidas urgentes de contenção, pelos Estados, sem que necessariamente haja a participação ambiental ou o compartilhamento de informações, quando consideradas sensíveis. Em suma, a Convenção de Aarhus pode ser invocada pelos indivíduos, no que tange ao direito de saber o atual estágio evolutivo de doenças e outras informações básicas, como também pode ser invocada pelos países (partes), ao resguardar o direito de não compartilhar informações relacionadas à segurança do Estado, ou a solicitar a demais países o acesso à informação quando determinada conduta puder prejudicar o exercício de sua soberania.

Em similar acordo, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) propôs, em 2018, o Acordo Escazú (ou Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe), como resultado da Conferência Rio + 20. Este documento é o primeiro tratado da região sobre esta disciplina, e também o primeiro no mundo a incluir disposições sobre defensores de direitos humanos em matéria ambiental, e contém valiosas disposições sobre a garantia de tais princípios à luz do desenvolvimento sustentável, buscando fomentar a cooperação Sul-Sul entre os países do bloco, e servindo de ferramenta jurídica para a elaboração de políticas públicas e tomada de decisões ambientais.¹¹

Destarte, o Acordo de Escazú, também reconhece que a desigualdade e a discriminação obstam o acesso dos indivíduos a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável, e que por isso, torna-se necessário a superação de tais obstáculos, reconhecendo a vulnerabilidade das minorias, e primando pela a igualdade entre os povos, que devem ter acesso equânime à informação e participação oportuna, adequada e transparente sobre decisões que venham a afetar o meio ambiente e, conseqüentemente, a vida e o bem-estar destes indivíduos. Além disso, tal documento também promove o acesso à justiça diante da violação destes direitos.¹²

Diante do que fora exposto, percebe-se, portanto, que o fortalecimento da

11 Organização das Nações Unidas. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 04 set. 2020.

12 Para que o Acordo de Escazú entre em vigor, são necessárias 11 ratificações, tendo até é a presente data (04/09/2020), 22 assinaturas e 9 ratificações, dos seguintes países: Antígua e Barbuda (ratificou), Argentina, Bolívia (ratificou), Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador (ratificou), Granada, Guatemala, Guiana (ratificou), Haiti, Jamaica, México, Nicarágua (ratificou), Panamá (ratificou), Paraguai, Peru, República Dominicana, São Vicente e Grenadinas (ratificou), Saint Kittis e Neves (ratificou), Santa Lucia, e Uruguai (ratificou). Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>. Acesso em: 04 set. 2020.

democracia e do desenvolvimento sustentável criam condições propícias para o pleno exercício dos direitos humanos, e que o acesso às informações ambientais, a participação nos processos decisórios e o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, podem ser considerados como atributos da dignidade da pessoa humana, contribuindo para a satisfação de um mínimo existencial ambiental aos indivíduos, na conjuntura do Estado Socioambiental de Direito.

2. O acesso à informação e a cooperação internacional para a contenção da Covid-19

Embora a garantia dos direitos humanos (e fundamentais) seja considerada como universal, sabe-se que muitos indivíduos ainda carecem de equidade no acesso. Neste sentido, o acesso à informação e às tecnologias de informação é evidentemente desigual entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Porém, Weiss relembra que a taxa de acesso vem crescendo ao longo dos anos, e que este é um ponto crucial para que os governos “se adaptem à mudança da compreensão científica sobre os problemas globais que surgem repentinamente, como epidemias ou crises financeiras”¹³. Em outras palavras, a informação pode auxiliar os governos a superar os problemas globais, tal como a COVID-19, entretanto, urge ter cuidado com o manejo de informações sensíveis para que estas não sejam manipuladas por setores que utilizá-la com intuito ilícito e privado.

O acesso à informação, conforme mencionado, é um direito que pode ser exercido por indivíduos, ou por Estados -quando as atividades exercidas nos limites da jurisdição de um Estado, vier a ameaçar ou causar danos a outro, já que a boa vizinhança é princípio básico de Direito Internacional-, ocasião que dependerá da vontade dos países em cooperarem entre si e compartilharem informações. E quanto à cooperação, há de ser mencionado que ela tem por intuito repartir os custos e benefícios de ações conjuntas entre os atores internacionais, sendo exercida por meio de um processo de governança global, e que visa a satisfação de interesses em comum, que na seara ambiental, equivale ao interesse comum da humanidade.¹⁴

A consagração da cooperação internacional é um dos corolários da Carta das Nações Unidas (art. 1º. parágrafo 3), que deverá ser empregada sempre que possível na resolução de conflitos internacionais (os quais se encontram os problemas ambientais, em todos os seus segmentos) e para a promoção do respeito aos direitos humanos¹⁵. Deste modo, ao ONU vem promovendo a cooperação entre países e outros atores (entre os quais se incluem as próprias organizações internacionais) ao longo dos anos, para alcançar as mais diversas metas, entre elas, o conjunto de 17 metas intitulado como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

13 WEISS, Edith Brown. Direito Internacional em um mundo caleidoscópico. In: Cadernos do Programa de Pós-graduação em Direito PPGDir./UFRGS. Edição digital. Porto Alegre. Vol. XII, N. 1, 2017, p. 38-45.

14 CONTIPELLI, Ernani. Estado Constitucional Cooperativo: perspectivas sobre solidariedad, desarrollo humano y gobernanza global. Inciso, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 87-98, 30 jun. 2016. Universidad La Gran Colombia. <http://dx.doi.org/10.18634/incj.18v.1i.562>.

15 Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 02 sep. 2020.

Entre os ODS, merecem ser destacadas: a saúde e o bem-estar (ODS nº 3, “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades”), que conclama ao combate contra epidemias e outras doenças transmissíveis, bem como o acesso a serviços essenciais de saúde, o apoio à pesquisa e elaboração de vacinas e medicamentos; e o acesso à informação, participação e acesso à justiça (ODS nº 16, “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”), que promove o Estado de Direito, à luz da sustentabilidade, e o fortalecimento e transparência das instituições, por meio da cooperação internacional, possibilitando o acesso público à informação e a proteção das liberdades fundamentais.¹⁶

Portanto, o acesso à informação é nitidamente reconhecido como um direito indispensável para a realização das liberdades fundamentais mais básicas e para o “exercício pleno da democracia participativa ecológica”¹⁷. Significa então, que um indivíduo bem informado sobre os direitos que lhe concernem, consegue participar mais ativamente da vida em sociedade, demandando do Estado a proteção dos demais direitos humanos, e, principalmente a ampliação da proteção do meio ambiente.

Além dos ODS, a ONU tem lutado contra a falta de informação e com a propagação das fake news, através da utilização de suas redes sociais, criando materiais educativos, principalmente no contexto da pandemia, em parceria com o setor público e privado, e com jornais e outros meios de comunicação, buscando mobilizar a sociedade civil e alertá-la sobre os perigos da pandemia e da desinformação, bem como promovendo o debate sobre o acesso aos direitos humanos.¹⁸

Diante da proliferação de doenças de alto contágio, em particular àquelas desconhecidas pelas ciências, como no caso da COVID-19, os Estados devem ser precisos e transparentes, e agir de boa-fé, fornecendo o máximo de informações possíveis -seja número de contaminados, forma de disseminação, e toda e qualquer informação útil sobre enfermidades que possam colocar em xeque o futuro da humanidade.

A existência de um interesse público universal deve prevalecer sobre os interesses particulares dos Estados. Assim, os Estados devem compreender que o próprio exercício de suas soberanias, encontra-se atrelado à satisfação de certas obrigações -como àquelas de caráter jus cogens, no qual se encontra a própria proteção do meio ambiente-, e que por isso, a cooperação é fundamental para a concretização da própria existência e continuidade dos Estados. E este “imperativo de cooperação” deve ser empregado particularmente para a proteção de todas as formas de vida, do bem-estar, e do acesso equitativo aos recursos naturais pelas

16 Organização das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 07 set. 2020.

17 SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do direito ambiental. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 175.

18 United Nations. 5 ways the UN is fighting ‘infodemic’ of misinformation. Disponível em: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/five-ways-united-nations-fighting-%E2%80%99infodemic%E2%80%99-misinformation>. Acesso em: 07 set. 2020.

presentes e futuras gerações.¹⁹

A falta de cooperação por parte dos Estados, principalmente na seara ambiental, pode induzir tensões nas relações internacionais, bem como causar grande instabilidade econômica e social, tal como se verificou com a ocorrência da COVID-19. Se os Estados tivessem cooperado desde o surgimento dos primeiros casos, e fornecido acesso adequado à informação aos seus cidadãos, o cenário socioeconômico seria outro: evidentemente menos caótico, baseado no princípio da solidariedade, e mais orientado à concretização de um fim comum, o próprio combate da pandemia.

No entanto, a pandemia tem sido utilizada pelas grandes corporações (e por vários Estados) como uma “corrida rumo ao pote de ouro”, no qual no final a criação e produção de uma vacina poderá alterar a balança de poder, permitindo a ampliação do poderio econômico daquele que tornar-se detentor do monopólio da informação e tecnologia. Assim, ao invés de tratar o combate à pandemia como um interesse comum, os Estados passam a tratá-la dentro da alta política, como tema de segurança de Estado, o que justificaria a retenção de informações, tidas como confidenciais.

Neste sentido, pertinente relembrar que a própria Convenção de Aarhus, apesar de reconhecer que o acesso à informação -em matéria ambiental- contribui para a formação de uma consciência coletiva pró ambiente na sociedade, em seu art. 4º, prevê situações as quais os Estados poderão recusar o acesso à informação, recusa esta que deverá ser fundamentada (item 7), ocorrendo nos seguintes casos:

4. Pode ser recusado um pedido de informações se a divulgação das mesmas afectar negativamente:
 - a) A confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, nos casos em que tal confidencialidade esteja prevista no direito interno;
 - b) As relações internacionais, a defesa nacional ou a segurança pública;
 - c) O funcionamento da justiça, o direito dos cidadãos a um julgamento justo ou a possibilidade de as autoridades públicas conduzirem inquéritos de natureza criminal ou disciplinar;
 - d) A confidencialidade das informações comerciais e industriais, no caso de tal confidencialidade ser protegida por lei com o objectivo de proteger um interesse económico legítimo. Neste contexto, deverão ser divulgadas as informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da protecção do ambiente;
 - e) Os direitos de propriedade intelectual;
 - f) A confidencialidade de dados pessoais e/ou ficheiros relativos a pessoas singulares quando a pessoa em causa não tiver consentido na divulgação da informação ao público, caso tal confidencialidade esteja prevista na legislação nacional;
 - g) Os interesses do terceiro que tenha fornecido a informação solicitada sem estar sujeito à obrigação legal de a fornecer nem poder ser sujeito a tal obrigação, quando este não tiver consentido na divulgação do material em causa; ou
 - h) O ambiente a que se refere a informação, tal como os locais de reprodução de espécies raras.

E ainda, a Convenção prevê, no mesmo dispositivo (item 8), que os Estados poderão instituir a cobrança de taxa pelo acesso à informação solicitada, o que é uma

19 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a convenção de Aarhus. Rev. direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 297-327, Jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 set. 2020, p. 309.

medida desproporcional e incompatível com a garantia dos direitos fundamentais, já que o gozo destes não pode ficar condicionado a nenhuma condição econômica, e também pelo fato de que o meio ambiente é um bem coletivo e consiste em um interesse difuso, de tal maneira que deve prevalecer a supremacia do interesse público. Isto é, deve prevalecer o interesse dos cidadãos, que são a base da sociedade -já que abriram mão das suas soberanias individuais em prol da formação do Estado- em ter acesso à informação que diz respeito a uma coletividade indeterminada de pessoas. Além disso, deve ser destacado que, quando comparado à máquina estatal, o cidadão será sempre a parte mais vulnerável, então, diante da cobrança ou recusa do Estado pelo fornecimento dessas informações, o máximo que ele poderá fazer para resguardar seus direitos é se valer da competência das cortes internacionais ou regionais para apreciação de violações de tal sorte.

Conclui-se que, mesmo existindo documentos internacionais que fomentam o acesso à informação, tal como a Convenção de Aarhus, a existência destes, por si só, não é suficiente para garantir que os Estados venham a espontaneamente satisfazer as obrigações contidas neles. Não restam dúvidas de que o resultado seria outro, caso os indivíduos tivessem adequado acesso à informação, com a consequente sensibilização sobre os efeitos da doença. Outrossim, é preciso apontar que a cooperação internacional induziu os Estados a trabalharem juntos no compartilhamento de informações e tecnologias, para a consecução de um objetivo comum: o combate da pandemia e de seus efeitos perversos, que para além das perdas econômicas, colocou em risco a continuidade da vida humana, porém, esta cooperação foi tardia, e não deve acontecer somente diante dos danos já consumados, mas sim, deve ser utilizada preventivamente, já que os resultados deste tipo de cooperação produzem resultados benéficos à toda sociedade. A cooperação, portanto, é um dos pilares para a proteção internacional do meio ambiente, isto é, para a proteção da própria vida humana.²⁰

3. Considerações finais

A globalização, comum à sociedade da informação, faz com que acontecimentos locais adquiram proporções globais, no sentido de que, a violação de direitos humanos em um país, pode ser os efeitos sentidos em outras partes do mundo, tal como ocorre em relação ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou sadio. Assim dizendo, se um Estado possui uma normas e políticas ambientais incipientes, conseqüentemente, a proteção também será deficiente, o que pode vir a causar danos a países vizinhos, causando a violação dos princípios da boa vizinhança e boa-fé, bem como a violação da obrigação de não lesar outrem.

A garantia adequada do acesso à informação, em matéria ambiental, não somente tem por efeito a sensibilização dos indivíduos quanto às questões ambientais, como também os conscientiza, instigando a participação social, aumentando a qualidade das decisões sobre tal disciplina. Na conjuntura da pandemia da COVID-19, ficou ainda mais evidente que o direito à saúde e o direito ao meio ambiente encontram-se

20 LEHMEN, Alessandra. Governança ambiental global e direito. Curitiba: Juruá, 2015, p. 21.

diretamente atrelados, e por isso, é indispensável que os Estados cooperem entre si, adotando políticas mais incisivas de combate à pandemia, já que não adianta que o vírus seja contido localmente, se a sua disseminação é rápida, atingindo várias regiões ao redor do globo.

Meio ambiente e saúde, desta forma, devem ser tratados com máxima prioridade, já que concernem à continuidade da vida humana. Em outras palavras, deve prevalecer o entendimento de que a Natureza é um patrimônio e um interesse comum da humanidade, fazendo surgir a supremacia de um interesse público universal, acima de interesses particulares. E apesar da humanidade ter vivenciado a existência de outras pandemias, ao longo da história humana, nunca houve tamanho incentivo à cooperação como presenciado atualmente: Estados e indivíduos tomaram consciência de que as consequências da pandemia se acumulam ao longo do tempo e, quanto mais tempo demoramos para conter o vírus, mais extensos e intensos serão os efeitos.

Referências:

ACCIOLY, Hidelbrando. DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A EUROPA. Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente. 1998. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517(01)). Acesso em: 06 set. 2020.

CONTIPELLI, Ernani. Estado Constitucional Cooperativo: perspectivas sobre solidariedad, desarrollo humano y gobernanza global. Inciso, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 87-98, 30 jun. 2016. Universidad La Gran Colombia. <http://dx.doi.org/10.18634/incj.18v.1i.562>.

Corte Internacional de Justiça. Estatuto da Corte Internacional de Justiça. 1945. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justi%C3%A7a/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html>. Acesso em: 06 set. 2020.

LEHMEN, Alessandra. Governança ambiental global e direito. Curitiba: Juruá, 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a convenção de Aarhus. Rev. direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 297-327, Jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100012&lng=en&nr m=iso. Acesso em: 06 set. 2020.

Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>. Acesso em: 04 set. 2020.

Organização das Nações Unidas. Acordo Regional sobre Acesso à Informação,

Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 04 set. 2020.

Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 02 sep. 2020.

Organização das Nações Unidas. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 05 set. 2020.

Organização das Nações Unidas. Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>. Acesso em: 05 set. 2020.

Organização das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 07 set. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do direito ambiental. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOARES, Guido Fernando Silva. A proteção internacional do meio ambiente. Barueri: Manole, 2003.

United Nations. 5 ways the UN is fighting 'infodemic' of misinformation. Disponível em: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/five-ways-united-nations-fighting-%E2%80%98infodemic%E2%80%99-misinformation>. Acesso em: 07 set. 2020.

WEISS, Edith Brown. Direito Internacional em um mundo caleidoscópico. In: Cadernos do Programa de Pós-graduação em Direito PPGDir./UFRGS. Edição digital. Porto Alegre. Vol. XII, N. 1, 2017, p. 34-56.

“Todos no mesmo mar, nem todos no mesmo barco”: desigualdade na distribuição de riscos sanitários e justiça ambiental

“All in the same sea, not all in the same boat”: inequality in the distribution of health risks and environmental justice

Aline Gomes Mendes¹

Jhulia Ferreira Medeiros²

Roberta Oliveira Lima³

Sumário: Introdução. 1. Desigualdades na distribuição de riscos sanitários: uma questão transversal. 2. (in)Justiça ambiental, racismo ambiental, (in)justiça sanitária e a COVID-19. 3. O sistema interamericano e a COVID-19. 4. Conclusão. Bibliografia.

Resumo: Diante da crise sanitária causada pela pandemia do COVID-19, o presente artigo pretendeu, em seu objetivo geral, verificar se o desequilíbrio na distribuição dos riscos de contaminação pelo COVID-19, causador de maior letalidade para a população negra e periférica corresponde a uma situação de injustiça ambiental. Embora todo o planeta tenha sido atingido pelo vírus SARS-COV-2, constata-se que uma minoria tem condições infinitamente melhores de se defender, não só da pandemia, mas de seus efeitos. Em que pese o fato de que toda a sociedade esteja navegando no mesmo mar, o planeta Terra, seus membros não navegam como tripulantes da mesma embarcação. A depender das condições financeiras e sociais, uma minoria atravessará a tempestade em embarcações fortes, com ampla proteção, enquanto outros atravessarão em botes, tábuas e jangadas, com risco iminente de afogamento. A hipótese suscitada é de que o cenário que envolve a pandemia é revelador de enormes desigualdades na equalização de riscos sanitários e ambientais, gerando uma desproporcionalidade de contaminação em grupos específicos de nossa sociedade como pessoas negras e periféricas, sobretudo mulheres. O método de pesquisa é o indutivo e os procedimentos metodológicos acionados foram a pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Desigualdade; Riscos; Justiça ambiental.

Abstract: In view of the health crisis caused by the pandemic of COVID-19, the present article intended to verify if the imbalance in the distribution of the risks of contamination by COVID-19, which causes greater lethality for the black and peripheral population corresponds to a situation of environmental injustice. Although the entire planet has been affected by the SARS-COV-2 virus, it appears that a minority has infinitely better

1 Pós-graduanda em Direitos Humanos pela faculdade FACICA (2020), graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2020). Pesquisadora. E-mail: linemendes1984@gmail.com

2 Pós-graduanda em Direito Público e Direito do Consumidor pela faculdade Legale (2020), graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2019). Advogada. E-mail: jhuliamedeiros.adv@gmail.com

3 Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (2018) e mestre em Gestão de Políticas Públicas pela UNIVALI (2012). Professora (UNESA/RJ). Advogada. E-mail: roberta_lima@id.uff.br

conditions to defend themselves, not only from the pandemic, but from its effects. In spite of the fact that the whole society is sailing in the same sea, the planet Earth, its members do not sail as crew members of the same vessel. Depending on the financial and social conditions, a minority will cross the storm in strong vessels, with ample protection, while others will cross in boats, planks and rafts, with imminent risk of drowning. The hypothesis raised is that the scenario surrounding the pandemic reveals enormous inequalities in equalizing health and environmental risks, generating a disproportionate amount of contamination in specific groups of our society such as black and peripheral people, especially women. The research method is inductive and the methodological procedures used were bibliographic and documentary research.

Keywords: Inequality; Risks; Environmental justice.

Introdução

A desigualdade social é inquestionável, sobretudo no Brasil. Contudo, a pandemia de Coronavírus a deixou mais evidente. O que se verifica é que as condições financeiras e sociais determinam quem terá mais condições de se defender da pandemia e de suas consequências. Assim, um grupo, seja étnico, racial ou de classe, suporta uma parcela desproporcional das consequências negativas (riscos), e tal desproporcionalidade nos remete às premissas teóricas existentes da Justiça Ambiental.

No caso da pandemia do COVID-19, sabe-se que a doença começou a ser disseminada pelos mais ricos, no entanto, sua letalidade é exponencialmente superior para a população negra, pobre e periférica, que além de ser mais suscetível ao risco, por conta de comorbidades clínicas específicas, sofre com problemas socioeconômicos, tais como dificuldade de acesso à assistência médica, precariedade do serviço de saneamento básico e transporte, além da ausência de moradia, alimentação e higiene adequadas nos territórios que habitam.

Neste sentido, o presente artigo tem por objetivo principal verificar se o desequilíbrio na distribuição dos riscos de contaminação pelo COVID-19, causando maior letalidade para a população negra e periférica, sobretudo às mulheres, corresponde a uma situação de injustiça ambiental. Como objetivos específicos buscou: identificar as barreiras estruturais como o machismo, o racismo e a aporofobia enfrentadas por pessoas negras e periféricas para o acesso a direitos básicos, principalmente ao direito à saúde, representando verdadeiras violações aos direitos humanos; e examinar dados estatísticos que revelam as disparidades de raça e classe para contaminação e letalidade por COVID-19 para, ao final, verificar se tal situação pode se enquadrar como injustiça ambiental. O método de pesquisa é o indutivo e os procedimentos metodológicos acionados foram as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A hipótese ventilada é a de que o cenário que envolve a pandemia é revelador de enormes desigualdades na equalização de riscos sanitários e ambientais, gerando uma desproporcionalidade de contaminação em grupos específicos de nossa sociedade como pessoas negras e periféricas, sobretudo mulheres. Os resultados

alcançados encontram-se na conclusão, ressaltando-se que não se pretendeu, aqui, esgotar a amplitude da discussão existente acerca da injustiça ambiental e de toda situação de racismo e aporofobia sofrida pela população negra e periférica, mas sim propor uma reflexão acerca da desproporcionalidade na distribuição de riscos pelo recorte de gênero, raça e classe evidenciados pela pandemia do COVID-19.

1. Desigualdades na distribuição de riscos sanitários: uma questão transversal

“Letais são os abismos sociais que a nossa sociedade produziu.” – Emicida.

A pandemia causada pelo vírus SARS-COV2 (COVID-19) evidenciou a desigualdade social, sobretudo no Brasil. O que se verifica é que embora todo o planeta tenha sido atingido pela doença e venha suportando seus desdobramentos, há desproporcionalidade na distribuição dos riscos, pois uma minoria tem condições melhores de se defender, enquanto outro grupo, seja étnico, racial, de classe ou de gênero suporta maior parcela das consequências negativas.

Segundo o IBGE, foi constatado que entre as pessoas que apresentaram sintomas de síndrome respiratória, tais como febre, dificuldade de respirar, tosse e perda de olfato e paladar, 68,3% são negras (pretas e pardas) ante apenas 30,3% de pessoas brancas. Para o professor Ruy Braga o contraste tem raízes históricas ligadas à inserção das pessoas negras e pobres no mercado de trabalho e à qualidade de moradia e de vida no geral dessa população.⁴

Toda a situação suportada por essa população, o descaso, as dificuldades de acesso a direitos básicos, a informalidade e a precariedade nas condições de vida resultam no maior adoecimento da população negra e periférica, que também acaba por ter mais comorbidades, agravando o quadro da crise sanitária.

É importante mencionar que a precarização das condições de trabalho, qualidade de vida e direitos básicos das pessoas negras e periféricas advém de todo o processo histórico de escravização a partir do qual a sociedade, sobretudo brasileira, se estruturou. Mesmo com o fim da escravidão, que durou mais de trezentos anos, a população negra continuou sem garantia de seus direitos por omissão do Estado que não os amparou.

Assim, os recém libertos foram marginalizados, sem qualquer maneira de subsistência ou moradia e sem amparo dos governantes, submetendo-se a situações degradantes e humilhantes para manter seu sustento.⁵ Vale mencionar que a marginalização a que se refere, é a marginalização social, em que os indivíduos são excluídos socialmente, tratados como inferiores. Dessa forma, todo este processo de exclusão da população negra decorre da escravização e da ausência de políticas

4 SOARES, João Pedro. Mulheres e negros são os mais afetados pelo COVID-19 no Brasil, aponta IBGE. Deutsche Welle. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/mulheres-e-negros-s%C3%A3o-os-mais-afetados-pela-covid-19-no-brasil-aponta-ibge/a-54303900>> Acesso em 07 nov. 2020

5 FERNANDES, Florestan apud NUNES, Gilcerlândia. A Integração do Negro na Sociedade de Classes: uma difícil via crucis ainda a caminho da redenção. UFRN. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1805>> Acesso em 07 nov. 2020.

públicas de inclusão por parte do Estado.

A partir da análise de dados estatísticos, observa-se que os marcadores de classe, gênero e raça mostram quem são os mais afetados pela pandemia, principalmente por ter, ou não, condições de seguir as recomendações de higiene e isolamento da Organização Mundial de Saúde (OMS). Estudos realizados pela ONG Instituto Pólis em São Paulo revelaram que as pessoas negras, principalmente mulheres, são as mais afetadas pela pandemia.⁶

Tal fato se dá principalmente porque pessoas negras são a maioria no trabalho informal, sobretudo mulheres negras, dessa forma, não têm assegurados direitos trabalhistas, sendo obrigadas a escolher entre ficar sem nenhuma renda ou continuar trabalhando e correndo o risco de contaminação e propagação do vírus.

Além das dificuldades mencionadas, a população periférica é totalmente ignorada pelas políticas governamentais, chegando a ser irônico exigir que estas pessoas cumpram com isolamento social se precisam enfrentar uma rotina com transportes públicos lotados e dividem a casa pequena com uma família grande. Sobre o tema, o epidemiologista Jorge Kayano do Instituto Pólis afirma:

É importante que a gente perceba que as populações de uma mesma cidade se diferenciam por uma série de características. Quando você pega a característica raça/cor, vai perceber que a população negra é muito mais vulnerável e tem morrido mais do que a branca. A população negra está residindo, em média, em moradia mais precárias, está morando em bairros com menos infraestrutura tanto de saneamento quanto de acesso a serviços. Quando eu sei que a covid-19 está se espalhando e atingindo mais a periferia, que é onde tem mais negros, você vai ter mais negros adoecendo, em piores condições, com mais dificuldade de acessar serviços, ficando com um quadro da doença mais grave e chegando aos hospitais em condições mais precárias de atendimento.⁷

As mulheres, por sua vez, além de serem maioria no trabalho informal, lidam com a dupla jornada (trabalho-família), sendo responsabilizadas na sociedade patriarcal pelo trabalho de cuidado não remunerado, como o de cuidado com familiares e afazeres domésticos.

Com a decretação do isolamento - em que as crianças e adolescentes foram liberados das creches e escolas, passando a ter atividades virtualmente - muitas mulheres precisaram abdicar de seus rendimentos e de sua vida profissional para cuidar dos filhos em casa, principalmente as mães-solo, além de terem que assumir a responsabilidade de auxiliar seus filhos nas atividades escolares. Neste cenário, os mais pobres, que também sofrem com dificuldades de acesso à internet e não possuem aparelhos eletrônicos como computadores, celulares e tablets, também tiveram seu desempenho escolar prejudicado.

Assim, o desemprego, como desdobramento da pandemia, atinge principalmente mulheres, em sua maioria, negras (pretas e pardas) e periféricas, tendo em vista que a pandemia afetou principalmente as atividades de comércio, trabalho doméstico, serviços e construção civil, além do setor informal. Neste sentido, dados do IBGE

6 REDAÇÃO, Instituto Pólis. Quem são as pessoas mais afetadas pela pandemia? Instituto Pólis. Disponível em <<https://polis.org.br/noticias/quem-sao-as-pessoas-mais-afetadas-pela-pandemia/>> Acesso em 07 nov. 2020.

7 BOEHM, Camila. Mortalidade por COVID-19 é maior entre a população negra em São Paulo. Agência Brasil. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/mortalidade-por-covid-19-e-maior-entre-populacao-negra-em-sao-paulo>> Acesso em 07 nov. 2020.

apontam que o índice de desemprego para pessoas pretas está em 17,8%, seguido de 15,4% para pessoas pardas, enquanto que para pessoas brancas fica em 10,4%.⁸ As mulheres que mantiveram seus empregos, passaram a realidade do trabalho remoto, que tornou ainda mais penosa a conciliação entre as tarefas familiares e profissionais pelas mulheres.

Além disso, o número de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, com a pandemia, aumentou em todo o Brasil. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro registrou um aumento de 50% no número de denúncias nesse período.⁹

Vale mencionar que dentre os profissionais de saúde, mulheres e pessoas negras foram os mais expostos à doença. Em pesquisa realizada pela Secretaria de Saúde do Estado do Espírito Santo demonstrou-se que de 4375 profissionais do gênero feminino, 27% testaram reagentes para o vírus no exame PCR, enquanto os profissionais do gênero masculino, 21% testaram reagentes. No recorte de raça, 26% dos profissionais negros apresentaram anticorpos para a doença, enquanto 24% dos profissionais brancos foram reagentes.¹⁰

A população em situação de rua é ainda mais vulnerável ao contágio pelo vírus por não poder evitar aglomerações e também pela falta de acesso à saneamento e água. Em São Paulo, foi constatado que 52% das pessoas em situação de rua já haviam se contaminado pelo vírus. Além disso, são vítimas de preconceito, que faz cercear mais ainda o acesso à saúde dessas pessoas.

Durante a pandemia, o Ministério da Saúde precisou convocar veterinários para atender pessoas em situação de rua, bem como presidiários e indígenas, por recusa de médicos em atendê-los. Sobre o ocorrido, um dos veterinários Alexander Biondo, professor de zoonoses do Departamento de Medicina Veterinária da Universidade Federal do Paraná, declarou:

Esses grupos já eram excluídos, e a Covid-19 acentuou a exclusão. Nesta pandemia, temos muitos exemplos maravilhosos de dedicação de profissionais de saúde, incluindo pesquisadores. Mas há gente que deveria estar na linha de frente e se omitiu, se escondeu. Então, populações que já eram marginalizadas foram abandonadas porque não houve assistência para todos. O Ministério da Saúde convocou os médicos veterinários do Brasil. Tempo de guerra, fomos acionados e respondemos. Trabalho com fauna urbana. Mas na pandemia passei a atender seres humanos. Há conexão entre a saúde humana e a de animais. Mas não foi só isso.

A situação supramencionada demonstra que o preconceito culmina em cerceamento de acesso a direitos básicos, como a saúde. Como se já não bastasse não ter moradia, alimentação adequada, saneamento básico e saúde, também não é garantida à essa população a dignidade.

Deve ser mencionado, ainda, que no Brasil a gestão da pandemia preocupou-se mais com a economia do que com a vida, sobretudo das pessoas mais pobres que

8 REDAÇÃO, OXFAM. Mulheres negras e pandemia: reflexões sobre raça e gênero. OXFAM. Disponível em <<https://www.oxfam.org.br/blog/mulheres-negras-e-pandemia/>> Acesso em 07 nov. 2020.

9 Ibidem.

10 CARVALHO, Elis. Profissionais de saúde negros e mulheres foram os mais expostos à Covid-19. A Gazeta. Disponível em <<https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/profissionais-de-saude-negros-e-mulheres-foram-os-mais-expostos-a-covid-19-0920>> Acesso em 07 nov. 2020.

não possuem condições de se defender do COVID-19. A necropolítica¹¹ do governo atual demonstra a falta de preocupação com a vida das pessoas pobres, que em sua maioria são negras e periféricas.

A palavra para tal comportamento é aporofobia, conceito de Adela Cortina, definido como aversão, rejeição, temor e desprezo pelo pobre.¹² A filósofa afirma, ainda, que a prática se verifica principalmente contra pessoas que aparentemente não tem nada a oferecer de positivo ao PIB do país.

Esse “flagelo sem nome” se manifesta toda vez que se chuta mendigos dormindo na calçada (para não dizer dos casos em que se lhes ateia fogo), quando um vendedor de loja de grife mostra apenas os produtos mais baratos a quem entra na loja aparentando pobreza. E, no âmbito político, toda vez que se julga menos importante implantar políticas públicas aos pobres, que se destina a eles algumas migalhas ou nem isso.¹³

Assim, é flagrante a negligência do Estado Brasileiro na gestão da pandemia, que sob o argumento de salvar a economia, cortou 158 mil cotas do Bolsa Família, milhares de bolsas de pós-graduação destinadas a estudantes carentes, editou Medida Provisória que permitia suspender os contratos de trabalho por quatro meses, pretendia pagar o valor irrisório de duzentos reais como auxílio emergencial que foi fixado em seiscentos reais pela oposição no Congresso Nacional, entre outras condutas que ignoram completamente os mais pobres que suportam os riscos de forma desproporcional.¹⁴

A cabeça da elite da rapina e de setores do empresariado é aporófoba. Além de ajudarem a decidir os rumos do país em Brasília negligenciando os pobres, importam o vírus da Europa e dos EUA, transmitem a seus empregados, e não sentem qualquer incômodo ético ao demiti-los ou ao deixá-los sem salário durante a quarentena.¹⁵

É importante lembrar que a primeira vítima fatal do COVID-19 no Brasil foi uma mulher negra, empregada doméstica e de meia idade, que foi contaminada por sua patroa que voltava de uma viagem para o exterior. Não há como negar que o elevado número de óbitos de pessoas negras, sobretudo mulheres negras, é uma consequência de todo processo histórico de exclusão social, racismo e aporofobia estruturais.

2. (In)justiça ambiental, racismo ambiental, (in)justiça sanitária e o Covid-19

“Queremos uma justiça social que combine com a justiça ecológica. Uma não existe sem a outra” - Leonardo Boff

Conforme mencionado na seção anterior, a pandemia descortinou desigualdades

11 O termo necropolítica foi trazido no ano de 2003 pelo filósofo, professor, historiador e teórico político camaronense Achille Mbembe. Sugerimos a leitura do ensaio escrito pelo professor disponível em < <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169> >.

12 CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre – um desafio para a democracia. São Paulo: Contracorrente. 2020. p. 6.

13 DEBONA, Vilmar. A aporofobia do bolsonarismo. Le Monde Diplomatique. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-aporofobia-do-bolsonarismo/>> Acesso em 07 nov. 2020.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

e é dentro desse contexto que abordaremos, a seguir, as temáticas acerca da justiça ambiental, do racismo ambiental e da (in)justiça sanitária.

O movimento por justiça ambiental surge no final da década de 70, no estado de Nova York. Na ocasião, os moradores de um conjunto habitacional de classe baixa da cidade de Love Canal, em Niagara Falls, descobriram que suas casas haviam sido construídas em um canal aterrado com rejeitos bélicos e químicos. Após a publicidade do caso de Love Canal e de outros casos envolvendo a mesma questão, e através da articulação do movimento negro estadunidense que pressionou o congresso a encomendar uma pesquisa sobre os casos ocorridos, restou comprovado uma distribuição territorial desigual de rejeitos químicos perigosos, com as indústrias mais poluentes instaladas em áreas de etnias pobres. Foi a partir de então, que a justiça ambiental saiu do campo de ativismo e passou a ocupar espaços nos campos sociais, legais e políticos nos EUA¹⁶.

No Brasil, o debate acerca da justiça ambiental foi aperfeiçoado a partir da década de 92, após a conferência das Nações Unidas para o meio ambiente de 1992 – CNUMAD – realizada na cidade do Rio de Janeiro. A ECO 92, como foi chamada, buscou trazer discussões mais amplas e críticas acerca do modelo de desenvolvimento até então adotado pela sociedade como um todo. Nessa ocasião, abriu-se então um diálogo entre os diretamente atingidos por esse modelo e as entidades ambientalistas.¹⁷

Entretanto, em 2001, a Universidade Federal Fluminense – UFF, realizou o Seminário de Justiça Ambiental e Cidadania e criou a Rede Brasileira de Justiça Ambiental. A partir de então, o conceito de justiça ambiental introduziu-se no cenário nacional e culminou por influenciar diversas organizações locais e movimentos sociais.¹⁸

De acordo com o professor Wilson Madeira Filho, na obra *Direito e Justiça Ambiental*, o termo justiça ambiental se pluraliza semanticamente e pode abordar populações tradicionais, populações marginalizadas, como também os excluídos socialmente frente a uma política desenvolvimentista irracional e ecologicamente prejudicial.¹⁹

Ainda, sobre o conceito de justiça ambiental, o professor salienta que:

[...] Não apenas no que se refere a garantir para o termo justiça ambiental a leitura sociológica americana de comunidades afetadas pela socialização dos riscos e da poluição oriundos de um modelo desenvolvimentista irracional, em contrapartida a uma visão meramente tecnicista do Direito de reduzir-se a questão a uma subclassificação da administração judiciária, contentando-se com a criação de varas ou tribunais ambientais, cujas questões poderiam permanecer sendo julgada pela ótica do antigo Direito Civil. Mas, sobretudo, parece-nos, ao termo Justiça Ambiental se iria garantir, sociologicamente, o conceito de reivindicações de classes, absorvendo o paradigma ambientalista em seus discursos, estariam revitalizando

16 HERCULANO, Selene. *Justiça Ambiental: De Love Canal à cidade dos meninos*, em uma perspectiva comparada. Disponível em: < http://www.professores.uff.br/seleneherculano/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/JUSTIÇA_AMBIENTAL_de_Love_Canal_v5_à_Cidade_dos_Meninos.pdf >. Acesso em 07 nov. 2020.

17 LIMA, Roberta Oliveira. *Agro(tech) ou agro(tóxico)? Sustentabilidade, riscos, futuras gerações e justiça ambiental*. Ed. 1. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2019. p.158.

18 Ibidem.

19 MADEIRA FILHO, Wilson (Org.). *Direito e justiça ambiental*. Niterói: PPGSD – Programa de pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002. p.346.

mecanismos e antigas estratégicas de enfrentamento contra o Estado.²⁰

O professor Wilson Madeira Filho estabelece que, no que concerne à Justiça Ambiental no Brasil, há uma relação de conflito entre os Movimentos Sociais e o Direito, diferentemente do ocorrido nos Estados Unidos. À época, o que se aclarou foi o fato de que a Justiça Ambiental estadunidense superou este conflito, uma vez que o Direito passou a ser um parceiro nas reivindicações políticas, à medida que a técnica jurídica criou então nexos de casualidades a partir da emergência de percepções de fatos sociais até então não dimensionados²¹.

Neste diapasão, o professor conclui: “Justiça Ambiental não evita o Direito, Justiça Ambiental é o Direito. E o Direito é uma ciência incompleta que necessita que as ciências sociais venham ao seu socorro”.²²

Outro conceito que merece ser trazido no presente artigo sobre o Movimento por Justiça Ambiental, é o definido por Acselrad, Mello e Bezerra. Vejamos:

É a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda, no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulamentação ambientais. Por tratamento justo, entende-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas [...]²³

O racismo ambiental pode ser considerado como o ramo estadunidense da justiça ambiental, pois foi com feições de lutas raciais e ambientais que o movimento surgiu nos EUA, conforme já informado ao se retratar o caso de Love Canal, no qual o movimento negro passou a incluir em suas reivindicações o direito a um meio ambiente saudável e passou a lutar por equidade ambiental, com a sua militância embrionária cunhando o termo racismo ambiental²⁴.

Benjamin Chavis, reverendo e líder afro-americano na luta por direitos civis, estabeleceu então que:

Racismo ambiental é a discriminação racial nas políticas ambientais. É discriminação racial na escolha deliberada de comunidades de cor para depositar rejeitos tóxicos e instalar indústrias poluidoras. É discriminação racial no sancionar oficialmente a presença de venenos e poluentes que ameaçam as vidas nas comunidades de cor. E discriminação racial é excluir as pessoas de cor, historicamente, dos principais grupos ambientalistas, dos comitês de decisão, das comissões e das instâncias regulamentadoras.²⁵

Nota-se, por fim, que a justiça ambiental prevê tratamento equânime e justo que independem de questões relacionadas à raça, etnia e classes sociais. Além disso, preconiza que nenhum destes grupos suportem uma parcela desproporcional das consequências negativas das mudanças ambientais. Entretanto, o COVID-19 mostra

20 Ibidem. p.346.

21 Ibidem. p.53.

22 Ibidem. p.53.

23 ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília c. do a.; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p.16.

24 CAMACHO, D. (Ed.) Environmental injustices, political struggles: race, class and the environment. Durham/London. Duke University Press, 1998. p.5.

25 FIOCRUZ. 2020. Disponível em: < <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/dicionario-jornalistico/racismo-ambiental> >. Acesso em 07 nov. 2020.

que estamos longe do cumprimento dessas premissas trazidas pelo movimento.

2.1 Reforma sanitária brasileira: (in)justiça sanitária e o COVID-19

“Defendam o SUS!”

A reforma sanitária brasileira iniciou-se na década de 70, após a ditadura militar ocorrida no Brasil. O termo surge para fazer referência as ideias de mudanças e transformações necessárias em todo o setor da saúde e visava a melhoria de condições de vida das populações. Seu marco institucional se deu na década de 86, por ocasião da Conferência Nacional de Saúde e as propostas resultaram na universalidade do direito à saúde estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na criação do Sistema Único de Saúde (SUS)²⁶.

Não se pode olvidar que a reforma sanitária surgiu em meio ao movimento da democratização do Brasil, ou seja, no momento de transição entre a ditadura e a democracia que durou longos anos. Tal passo só foi possível com o ressurgimento da atuação da sociedade civil brasileira com movimentos sociais, sindicais e operários, além dos partidos de oposição.²⁷

O projeto da reforma sanitária buscava melhorias ao que se conhece hoje como direitos fundamentais, ou seja, o Estado deve proporcionar melhores condições de vida, saneamento, trabalho, alimentação, lazer, educação e etc... Dentro desse contexto, se vislumbra que não apenas os cuidados à saúde são suficientes e que a prevenção às doenças ocorre pela melhoria na condição de vida dos cidadãos.²⁸

Destaca-se que os movimentos populares em saúde tiveram sua origem em lugares periféricos das grandes cidades onde os moradores desses bairros passaram a se organizar e reivindicar melhores condições de vida, tais como melhores condições de acesso à educação, à saúde, saneamento, transportes, melhores moradias entre outros. Foi a partir dessas associações que foram eleitos representantes que encaminhavam as demandas sociais ao Estado.²⁹

O Movimento Popular em Saúde também teve a presença de médicos, profissionais de saúde e estava diretamente ligado à agitação política social em busca das liberdades políticas, como também do arrocho salarial resultante do regime militar que trouxera diversos problemas sociais.³⁰

Importante evidenciar que a epidemia da dengue foi o momento em que se deu mais notoriedade ao Movimento Popular em Saúde, pois foi justamente nesse momento que o quadro sanitário entrou em criticidade e alcançou expressão no cenário nacional.³¹

Tendo como base a reforma sanitária brasileira, a criação do SUS, conforme mencionado no início, se deu com o advento da Constituição da República Federativa

26 FIOCRUZ. 2020. Disponível em: <<https://pensesus.fiocruz.br/reforma-sanitaria>>. Acesso em 08 nov. 2020.

27 GERSCHMAN, S. A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2004. pp.29-30.

28 Ibidem. p.53.

29 Ibidem. pp.68-71.

30 Ibidem. pp.68-71.

31 Ibidem. pp.68-71.

do Brasil de 1988, em seu artigo 196, e foi a partir desse momento que os cidadãos brasileiros passariam a ter direito a uma saúde universal e gratuita. Vejamos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.³²

Embora o SUS ainda não tenha sido totalmente implementado até os dias atuais, torna-se importante salientar que se trata de uma referência no mundo como política pública de saúde e tem sido estudado e replicado em diversos países.³³

Por fim, traçando um paralelo entre as premissas trazidas pelo movimento por justiça ambiental e justiça sanitária, no que diz respeito ao acesso a um ambiente salubre e adequado de forma que nenhum grupo vulnerável suporte uma parcela desproporcional das consequências negativas sanitárias, pode-se entender que quando não há acesso universal, integral e igual à saúde e condições para saúde, a desigualdade na distribuição de riscos assola a população pobre, negra, periférica, gerando uma situação de (in)justiça sanitária. Tal cenário ficou evidenciado com a pandemia do COVID-19, onde grupos vulneráveis têm sofrido de forma desproporcional os efeitos da pandemia.

3. Sistema Interamericano de Direitos Humanos o Covid-19

“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos” Hannah Arendt

Além da matriz teórica da justiça ambiental e seus matizes como o racismo ambiental e a justiça sanitária, que apresentam um olhar atento sobre a vulnerabilidade de grupos específicos e a não democratização de contaminações ambientais e da saúde para populações específicas, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos pode ser acionado para a compreensão das desigualdades enfrentadas por determinadas populações durante o enfrentamento da pandemia do COVID-19.

O Sistema Interamericano de Direito Humanos (SIDH) surgiu no contexto de pós Segunda Guerra Mundial e se desenvolveu sob a perspectiva da solidariedade panamericana e na luta pela independência dos Estados americanos contra a ameaça de recolonização por parte de potências europeias. Foram realizados diversos congressos internacionais no decorrer do século XIX e em 1889 iniciou-se uma série de ciclos de conferências internacionais americanas, que ocorriam a cada 4 anos. Foi então que em 1948, na Nona Conferência Internacional Americana, realizada na cidade de Bogotá, que houve a inauguração do SIDH com a aprovação da Carta da OEA e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.³⁴

Importante destacar que a SIDH entrou em efetivo funcionamento somente em 1959, com a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), pois,

32 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

33 Recentemente, em meio a pandemia, houve uma tentativa do governo Bolsonaro de privatização do SUS. A tentativa se deu por meio da publicação do Decreto 10.530, que posteriormente foi revogado após intensa pressão popular.

34 PAIVA, Caio. Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: histórico, estrutura orgânica e normativa. Aula 06. Pós-graduação em Direitos Humanos (CEI). 2020.

a Carta da OEA limitava-se a criar e a estruturar a OEA e não definiu quais eram os direitos fundamentais da pessoa humana, como também não definiu os mecanismos de promoção e de proteção desses direitos. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem tampouco foi adotada como tratado e sim como uma resolução e não estabelecia mecanismos de proteção dos direitos humanos.

Porém, sua institucionalização convencional se deu somente em 1969, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, realizada em San José, na Costa Rica, por meio do Pacto de San José da Costa Rica. Essa etapa de institucionalização convencional encerrou-se em 1978, quando a Comissão Americana de Direitos Humanos entrou em vigor, após a ratificação da OEA. Neste mesmo documento foi criada a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

A funcionalidade da CIDH ocorre através da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que exerce os juízos de admissibilidade para a CIDH, entre outras atribuições, com foco principal na observância e defesa dos direitos humanos³⁵. Dentro do contexto pandêmico e diante de suas atribuições a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em março de 2020, recomendou aos Estados uma série de ações protetivas para o vulnerabilizado grupo de pessoas em situação de privação de liberdade.³⁶

Além das recomendações acima mencionadas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em abril de 2020, considerando a gravidade da crise de saúde causada pela pandemia do COVID-19, recomendou aos Estados da região a adotarem medidas urgentes e reforçadas para garantir os direitos das crianças e dos

35 Recomenda-se acessar o site < <https://cidh.oas.org/que.port.htm> >para informações acerca das funções e atribuições da CIDH.

36 Destacam-se algumas atribuições: 1. Adotar medidas para combater a superlotação de unidades de privação de liberdade, incluindo a reavaliação de casos de prisão preventiva, a fim de identificar aqueles que possam ser substituídos por medidas alternativas à privação de liberdade, priorizando populações com alto risco à saúde ante um possível contágio de COVID-19; 2. Avaliar de forma prioritária a possibilidade de conceder medidas alternativas, como liberdade condicional, prisão domiciliar ou liberação precoce para pessoas consideradas no grupo de risco, como idosos, pessoas com doenças crônicas, mulheres grávidas ou com crianças sob seus cuidados e para aqueles que estão em estágio avançado de cumprimento de suas sentenças; 3. Adaptar as condições de detenção de pessoas privadas de liberdade, particularmente no que diz respeito a medidas de alimentação, saúde, saneamento e quarentena, para impedir a propagação do COVID-19 dentro das unidades. Em particular, garantindo que todas as unidades tenham atendimento médico e prestem atenção especial às populações em uma situação particularmente vulnerável, incluindo idosos; 4. Estabelecer protocolos para garantia de segurança e ordem em unidades de privação de liberdade, em particular para prevenir atos de violência relacionados à pandemia e respeitando os padrões interamericanos. Para mais informações sobre o assunto: OEA. 2020. Disponível em < <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/066.asp> >. Acesso em 08 nov. 2020.

adolescentes.³⁷

Por fim, mencione-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos aprovou, em abril de 2020, a Resolução 1/2020³⁸ onde estabeleceu padrões e recomendações para os Estados na atenção e contenção da pandemia, com centro no pleno respeito aos direitos humanos e nos grupos sociais vulnerabilizados. Destaca-se que a Resolução traz a compreensão do direito à saúde como direito autônomo, destacando a necessidade dos Estados adotarem um enfoque de direitos humanos em suas políticas oficiais de enfrentamento à pandemia e que a adoção de medidas restritivas de direito, quando necessárias, deverão estar sujeitas aos princípios da legalidade e da proporcionalidade, transparência nas informações e o dever de informar com garantias aos jornalistas e defensores de direitos, dentre outros.

4. Conclusão

Ao final do presente artigo e diante da crise sanitária causada pela pandemia por COVID-19, verificou-se a presença da desigual distribuição dos riscos de contaminação pelo vírus do SARS-COV-2, e a conseqüente letalidade maior para a população negra e periférica.

Conforme incitado no título do texto, estão todos no mesmo mar pandêmico, mas nem todos estão no mesmo barco, aliás, alguns sequer tem barco, pois pelos dados colacionados na seção 1 desse capítulo, há notícia de grupos vulnerabilizados sendo atendidos por médicos veterinários e, outros, sem qualquer acesso a cuidados médicos ou aproximação adequada a direitos mínimos existenciais.

Aproveitando, mais uma vez, a alusão ao título do texto, foi possível vislumbrar através das informações trazidas ao longo do artigo, que em razão de condições financeiras e sociais distintas, uma minoria atravessará a “tempestade” em embarcações fortes e protegidas, enquanto parcelas consideráveis da população brasileira estará agarrada a botes, tábuas e jangadas, com risco iminente de

37 São algumas medidas: 1. Fortalecer a proteção de crianças e adolescentes, especialmente aqueles que não têm assistência familiar e que estão em instituições de assistência - e impedir a disseminação do COVID-19, implementando medidas que considerem suas particularidades como pessoas em estágio de crise. desenvolvimento e que atendam aos seus interesses o mais amplamente possível. A proteção deve, tanto quanto possível, garantir os laços familiares e comunitários; 2. Diante de situações de violência, recomenda-se adotar medidas para prevenir abusos, violência familiar, discriminação, abuso e exploração de crianças e ativar campanhas de conscientização e disseminação de números de telefone de denúncias, além de atuar com a devida diligência diante das denúncias feitas; 3. Possuir mecanismos que permitam às crianças continuar com o acesso à educação e com incentivos que sua idade e nível de desenvolvimento exijam. Os Estados devem garantir que meninas e meninos com algum tipo de deficiência possam acessar a educação on-line sem exclusão, por meio de sistemas de apoio, estratégias de comunicação e conteúdo acessível; 4. Promover rotinas de atividades para meninas, meninos e adolescentes, fornecendo ferramentas para que as famílias promovam atividades recreativas e jogos que lhes permitam momentos de recreação, a fim de garantir a saúde física, mental e emocional de crianças e adolescentes; 5. Ter mecanismos e procedimentos eficazes de acolhimento e assistência para a proteção abrangente dos direitos humanos das crianças em situações de mobilidade e deslocamento humano, com atenção especial aos seus melhores interesses, bem como empreender todos os esforços para impedir a separação familiar. e promover a sua reunificação; 6. Adotar medidas para garantir o direito à participação das crianças, oferecendo oportunidades para que suas opiniões sejam ouvidas e levadas em consideração nos processos de tomada de decisão sobre a pandemia. As crianças devem entender o que está acontecendo e sentir que participam das decisões que as afetam. Para mais informações: OEA. 2020. Disponível em < <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/090.asp> >. Acesso em 08 nov. 2020.

38 OEA. 2020. Resolução 1/2020. Disponível em < <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf> >. Acesso em 08 nov. 2020.

afogamento, fato comprovado pelo atual número de mortos, que já passa de 160 mil, em novembro de 2020.

O cenário que envolve a pandemia tem escancarado os abismos sociais que contornam o país, sendo revelador da falta de democratização dos riscos sanitários e ambientais, gerando uma desproporcionalidade de contaminação em grupos específicos de nossa sociedade como pessoas negras e periféricas, sobretudo mulheres; além dos povos indígenas, que não foram tratados como objeto central desse artigo, mas que merecem a lembrança e menção de seu genocídio - que atravessa séculos, e que agora encontra-se face a face com a pandemia do COVID-19.

A presente pesquisa concentrou-se na identificação da existência de barreiras estruturais enfrentadas por pessoas negras e periféricas para o acesso a serviços de saúde, examinando, para tanto, pesquisas, estudos e reportagens que revelaram as disparidades de raça, gênero e classe pela contaminação por COVID-19.

Ao final, tecendo-se uma breve revisão de literatura sobre o tema da justiça ambiental e suas multiformes apresentações como o racismo ambiental e a injustiça sanitária, foi possível constatar-se que o mar pandêmico não equaliza riscos, sobrecarrega parcelas específicas da população, correspondendo, portanto, a situações que podem ser enquadradas como (in)justiça ambiental, além de violadoras de direitos humanos e garantias fundamentais.

Bibliografia

ACSERLRAD, Henri; MELLO, Cecília c. do a.; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BOEHM, Camila. Mortalidade por COVID-19 é maior entre a população negra em São Paulo. Agência Brasil. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-08/mortalidade-por-covid-19-e-maior-entre-populacao-negra-em-sao-paulo> Acesso em 07 nov. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

CAMACHO, D. (Ed.) Environmental injustices, political struggles: race, class and the environment. Durham/London. Duke University Press, 1998.

CARVALHO, Elis. Profissionais de saúde negros e mulheres foram os mais expostos à Covid-19. A Gazeta. Disponível em <<https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/profissionais-de-saude-negros-e-mulheres-foram-os-mais-expostos-a-covid-19-0920>> Acesso em 07 nov. 2020.

CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre – um desafio para a democracia. São Paulo: Contracorrente. 2020.

DEBONA, Vilmar. A aporofobia do bolsonarismo. Le Monde Diplomatique. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/a-aporofobia-do-bolsonarismo> Acesso em 07 nov. 2020.

FERNANDES, Florestan apud NUNES, Gilcerlância. A Integração do Negro na

Sociedade de Classes: uma difícil via crucis ainda a caminho da redenção. UFRN. Disponível em: < <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1805> > Acesso em 07 nov. 2020.

FIOCRUZ. 2020. Disponível em: < <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/dicionario-jornalistico/racismo-ambiental> >. Acesso em 07 nov. 2020.

_____. Disponível em: <<https://pensesus.fiocruz.br/reforma-sanitaria>>. Acesso em 08 nov. 2020.

GERSCHMAN, S. A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira [online]. 2nd ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2004.

HERCULANO, Selene. Justiça Ambiental: De Love Canal à cidade dos meninos, em uma perspectiva comparada. 2001. Disponível em: < http://www.professores.uff.br/seleneherculano/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/JUSTIÇA_AMBIENTAL_de_Love_Canal_v5_à_Cidade_dos_Meninos.pdf >. Acesso em 07 nov. 2020.

LIMA, Roberta Oliveira. Agro(tech) ou agro(tóxico)? Sustentabilidade, riscos, futuras gerações e justiça ambiental. Ed. 1. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2019.

MADEIRA FILHO, Wilson (Org.). Direito e justiça ambiental. Niterói: PPGSD – Programa de pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. Disponível em < <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169> >. Acesso em 08 nov. 2020.

OEA. 2020. Disponível em < <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/066.asp> >. Acesso em 08 nov. 2020.

_____. Disponível em < <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/090.asp> >. Acesso em 08 nov. 2020.

_____. Resolução 1/2020. Disponível em < <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf> >. Acesso em 08 nov. 2020.

PAIVA, Caio. Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: histórico, estrutura orgânica e normativa. Aula 06. Pós-graduação em Direitos Humanos (CEI). 2020.

REDAÇÃO, Instituto Pólis. Quem são as pessoas mais afetadas pela pandemia? Instituto Pólis. Disponível em < <https://polis.org.br/noticias/quem-sao-as-pessoas-mais-afetadas-pela-pandemia/> >. Acesso em 07 nov. 2020.

REDAÇÃO, OXFAM. Mulheres negras e pandemia: reflexões sobre raça e gênero. OXFAM. Disponível em < <https://www.oxfam.org.br/blog/mulheres-negras-e-pandemia/> > Acesso em 07 nov. 2020.

SOARES, João Pedro. Mulheres e negros são os mais afetados pelo COVID-19 no Brasil, aponta IBGE. Deutsche Welle. Disponível em < <https://www.dw.com/pt-br/mulheres-e-negros-s%C3%A3o-os-mais-afetados-pela-covid-19-no-brasil-aponta-ibge/a-54303900> > Acesso em 07 nov. 2020

Segunda parte

Resumos Expandidos

Covid-19 e suas consequências ambientais e ao desenvolvimento como direito

Covid-19 and its environmental consequences to development as a right

Anna Luiza Pinage Barbosa¹

Cristiane Borborema Chaché²

Paloma Martins Mendonça³

O Coronavírus SARS-CoV-2 foi relatado pela primeira vez na cidade de Wuhan, China, no final de 2019, como causador da COVID-19. O COVID-19 apresenta disseminação rápida pelo fácil contágio e já atingiu quase todos os países do mundo, tendo sido declarado como uma emergência internacional de Saúde Pública (GUO et al, 2020; OMS, 2020). Desse modo, muitos países implementaram políticas públicas visando o isolamento social e até mesmo o lockdown, com o intuito de minimizar a sua propagação, reduzindo as atividades apenas àquelas de caráter essencial, que trouxeram impactos sociais e ambientais, tanto em escala local quanto global (MUHAMMAD et al, 2020). Desta forma, a problemática em tela é a verificação destes impactos relacionando-os ao direito ao desenvolvimento, além de propor medidas para atenuar danos ao meio ambiente e aos seres humanos. A pesquisa foi baseada em levantamento bibliográfico por meio de artigos científicos, doutrinas, legislações e tratados internacionais. Nesse contexto, o Direito ao Desenvolvimento “é reconhecido pela Organização das Nações Unidas como um direito humano fundamental e indisponível, e reconhece-o como um direito a igualdade de oportunidades para as pessoas e as nações” (FERREIRA; CASTRO. 2004, p. 31-32). O direito ao desenvolvimento é inalienável e deve ser promovido e efetivado pelos Estados. Ao encontro disso, o Direito ao Meio Ambiente, em esfera global, consiste no manejo de direitos e obrigações dos Estados e das Organizações, bem como dos indivíduos pela defesa do meio ambiente (SILVA, 2002, p.5). No decorrer das últimas décadas, tratados, acordos internacionais e conferências têm ocorrido para melhor gestão ambiental. Neste sentido, é importante tratar seus efeitos da pandemia, relacionados ao direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente. A Agência Espacial Europeia relatou a diminuição dos índices de até 50% na emissão de dióxido de nitrogênio, gás eliminado pelos meios de transportes. A poluição de canais, praias e rios foi significativamente reduzida devido à ausência dos turistas e de barcos (SAADAT et al. 2020). Todavia, o consumo de energia elétrica doméstica aumentou, assim como

1 Graduanda na Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro pesquisadora do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito (GEMADI). Endereço eletrônico para contato: annaluizapinage@gmail.com

2 Doutora em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora do Programa de Mestrado Profissional em Ciências Ambientais da Universidade de Vassouras (Univ). Endereço eletrônico para contato: crisbchache@hotmail.com

3 Pós Doutora em Biodiversidade e Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz, Professora do Programa de Mestrado Profissional em Ciências Ambientais na Universidade de Vassouras (Univ). Endereço eletrônico para contato: prof.paloma.martins@gmail.com

a produção de resíduos sólidos (com EPI) e de efluentes líquidos, estes trazendo preocupação pela possibilidade de contaminação em locais sem saneamento básico (CALMA, 2020). Dessa forma, há a necessidade de mudanças de hábitos e o desenvolvimento de projetos para tratamento de resíduos e saneamento básico por parte dos gestores públicos e da sociedade civil. Tudo isso com intuito de diminuir as desigualdades e promover um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave: Direito ao desenvolvimento; direito ambiental; pandemia; COVID-19.

Direito à água: uma questão de sobrevivência em tempos de Covid-19

Right to water: a matter of survival in times of Covid-19

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel¹

Rafaella Araujo Lessa Chapim²

A questão do acesso à água vem gerando ainda mais desigualdades e vulnerabilidades em tempos de COVID-19, principalmente aos mais necessitados. Necessário é entender como o direito à água se tornou ainda mais fundamental em meio à essa pandemia. E o presente artigo pretende abordar esse ponto sensível: como as populações mais afetadas se tornaram mais vulneráveis ao contágio. De acordo com a Resolução n. 64/292, de julho de 2010 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano fundamental e internacional, imprescindível para gozo de vida plena (ONU, 2010). No âmbito nacional, tramita uma proposta de emenda à Constituição brasileira, a PEC 4/2018, que insere o acesso à água potável no rol dos direitos e garantias fundamentais (SENADO FEDERAL, 2018). A água sempre esteve associada à sobrevivência, mas diante do desafio global contra o vírus, o acesso à ela o torna mais latente. Assim, uma rotina simples como lavar bem as mãos tem sido uma estratégia poderosa contra a doença que parou todo o planeta (Opas, 2020). No entanto, se estamos numa guerra, nem todos estão munidos da arma adequada (TRATA BRASIL, 2020). Acesso à água representa prevenção e redução da proliferação da doença, o que é uma prioridade máxima. Quanto à vulnerabilidade, temos o agravante: acesso não tem a ver com disponibilidade de água limpa e segura apenas, mas também com a sua distribuição, abastecimento e uso (ANA, 2019). Nesse aspecto, a falta de isonomia afeta a saúde das populações e os índices de desenvolvimento humano. Para tanto, haverá análise legislativa e revisão bibliográfica, para demonstrar que a falta de acesso à água agrava ainda mais a situação das populações mais pobres e fragilizadas. Não é de hoje que o acesso à água potável e ao saneamento básico são apontados como problema global. Mas em tempos de COVID-19, a falta desse ouro azul (CARLI, 2017) torna ainda mais evidente o abismo social. Portanto, dar acesso à água deve ser o objetivo das autoridades a nível global, a fim de mitigar essa escassez. Agora, mais do que nunca a nossa sobrevivência depende disso: grande ironia desse planeta azul.

Palavras-chave: Direito à água; COVID-19; Direito Humano; Vulnerabilidade.

1 Doutor em Direito da Cidade pela UERJ, Mestre em Sociologia e Direito pela UFF. Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Pesquisador Líder do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito – GEMADI. E-mail: pedroavzaradel@id.uff.br.

2 Mestranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Professora de Civil e Processo Civil na Universidade Estácio de Sá (ESA). Coordenadora do Curso de Direito da ESA. Advogada. Endereço eletrônico: rafalessachapim@gmail.com

Pacto ecológico europeu: uma saída para uma Europa pós-pandemia e um modelo aplicável ao Brasil?

European ecological pact: an exit to a post-pandemic Europe and a model applicable to Brazil?

Diego Fontenele Lemos¹

Héctor Hugo Palacio Domingues²

A pandemia de Sars-Cov-2 (Covid-19), que assolou o mundo neste ano permitiu uma reflexão sobre os impactos ambientais causados pela atividade humana sobre o meio ambiente. Essa reflexão não deriva apenas dos catastróficos impactos econômicos da pandemia, mas também da recuperação de alguns ambientes frente à ausência humana ocasionadas pelo isolamento social e lockdown. Muitos ambientes estão ensaiando uma significativa recuperação. Percebe-se, mais do que nunca, que o desenvolvimento sustentável é uma alternativa clara para um mundo pós-pandemia. O mundo não pode permitir que uma nova pandemia surja, pois isso seria calamitoso para as economias globais e colocaria em risco, mais uma vez, toda população. O Pacto Ecológico Europeu foi criado com o intuito de lidar com os problemas climáticos e ambientais. Seu objetivo maior foi elucidado no documento da Comissão do Meio Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar do Parlamento Europeu (COM (2019) 640): “transformar a União Europeia numa sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, que, em 2050, tenha zero emissões líquidas de gases com efeito estufa e em que o crescimento econômico esteja dissociado da utilização dos recursos”. Em abril de 2020 foi lançada a Aliança Europeia para a Recuperação Verde, com a finalidade de criar e implementar soluções que recuperem a economia mundial por meio de investimentos massivos necessários para reativar a economia e gerar empregos. Assim, por meio da pesquisa de natureza qualitativa, com fins descritivos e exploratórios, realizada por meio de embasamento bibliográfico, pretende-se analisar o Pacto Ecológico Europeu como alternativa para o desenvolvimento e retomada da economia da Europa pós-pandemia e a possibilidade de aplicação ao Brasil, como forma de recuperar a economia do país sul-americano e criar uma agenda ambiental efetiva pós-pandemia. O Pacto Ecológico Europeu tem objetivos consistentes com a política ambiental da União Europeia de redução do impacto humano em diversos setores no meio ambiente, algo que não pode ser dito do Brasil. Assim, a implantação do referido pacto trará grandes benefícios ao bloco Europeu e seria um divisor de

1 Mestrando em Direito das Relações Internacionais e da Integração na América Latina pela Universidad de La Empresa (UDE) – Uruguai. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bacharel em Comunicação Social – Relações Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: diegofontenelelemos@gmail.com

2 Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor aposentado da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: hectorhugopd@gmail.com

águas se aplicável à incipiente política ambiental brasileira.

Palavras-Chaves: Meio Ambiente; Pacto Ecológico Europeu; Europa; Brasil;

Injustiça ambiental e o agravamento da pandemia pelo Covid-19

Environmental injustice and the worsening of the Covid-19 pandemic

Anna Luiza Pinage Barbosa¹

Cristiane Borborema Chaché²

Paloma Martins Mendonça³

Não é incomum a difusão da ideia de que todos os seres humanos estão igualmente sujeitos aos efeitos da degradação da natureza. Entende-se que todos são vítimas potenciais da crise ambiental em razão de compartilharem o mesmo macro ecossistema global: a Terra. Esse pensamento parte do princípio de distribuição “democrática” dos riscos. Todavia, os mais pobres e grupos étnicos desprovidos de poder sofrem com a desproporção dos riscos ambientais (ASCELRAD et. al. 2009), especialmente quanto ao saneamento básico. Os conflitos ecológicos distributivos (ALIER, 2007) dos riscos ambientais podem ser denominado de injustiça ambiental. O tratamento só é justo é quando nenhum grupo de pessoas, seja grupos étnicos, raciais ou de classe, suporta consequências ambientais negativas, o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, em prol do desenvolvimento, destina a grupos mais vulneráveis (HERCULANO, 2008). Potencializando os casos de injustiça ambiental, a pandemia, provocada pelo Coronavírus SARS-CoV-2, relatado pela primeira vez na cidade de Wuhan, China, no final de 2019, como causador da COVID-19 (GUO et al, 2020; OMS, 2020) exige ao Poder Público a adoção de práticas e políticas voltadas aos grupos vulneráveis. Uma vez que as necessidades básicas como acesso à água, ao saneamento sanitário, coleta de lixo, moradias adequadas sem superlotação são escassas e inexistentes, assim como são impraticáveis por esses grupos o distanciamento físico e a auto-quarentena (CORBURN et. al., 2020). Nesse sentido, a democracia é tida como a única forma de Estado que seja solução para crise ecológica. Enquanto processo coletivo de tomada de decisões, é necessária uma nova formatação democrática: a democracia ambiental (PAROLA, 2017). Desta forma, o presente trabalho analisa a relação de injustiça ambiental com o agravamento da pandemia provocada pelo COVID-19. A pesquisa, então, foi elaborada a partir do levantamento bibliográfico de artigos científicos, doutrinas, legislações e tratados internacionais. A situação é agravada pelo fato de pesquisas científicas recentes relatarem a identificação do Coronavírus, transmissor da doença, no esgoto doméstico em países como Brasil

1 Graduanda na Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro pesquisadora do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito (GEMADI). Endereço eletrônico para contato: annaluizapinage@gmail.com

2 Doutora em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora do Programa de Mestrado Profissional em Ciências Ambientais da Universidade de Vassouras (UnIV). Endereço eletrônico para contato: crisbchache@hotmail.com

3 Pós Doutora em Biodiversidade e Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz, Professora do Programa de Mestrado Profissional em Ciências Ambientais na Universidade de Vassouras (UnIV). Eletrônico para contato: prof.paloma.martins@gmail.com

(PRADO et al., 2020), Itália (LA ROSA et al. 2020) e República Checa (MLEJNKOVA et al., 2020), exemplificativamente. Em países como esses, o auto-isolamento se verificou impraticável e o acesso ao saneamento básico varia de acordo com a classe econômica. Dessa forma, as camadas mais pobres são as que mais estão suscetíveis ao contato com o vírus por essa ser uma potencial forma de contaminação. Nesse sentido, eliminar desigualdades e promover um meio ambiente ecologicamente equilibrado, se torna primordial para a dissipação da COVID-19.

Palavras-chave: justiça ambiental; democracia; Coronavírus.

(In)Segurança alimentar sob o prisma da justiça ambiental em tempos de pandemia

Food (in)security under the prism of environmental justice in pandemic times

Lilian Vitor do Nascimento Ferreira¹

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel²

A pandemia de Covid-19 (SARS-CoV-2) evidenciou as desigualdades sociais no Brasil e trouxe à tona novamente o debate acerca da segurança alimentar e nutricional. O cenário traz preocupação aos organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO, que teme pelo retorno do Brasil ao mapa da fome. O que inicialmente se apresentava como uma crise de saúde coletiva, hoje está na iminência de se transformar em uma crise alimentar, dada a insegurança alimentar e nutricional que atinge milhões de pessoas (ONU, 2020). Ao mesmo tempo em que se observa a redução da renda das famílias, o desemprego e a ausência de políticas públicas voltadas à manutenção das atividades da agricultura familiar, evidenciado pelo veto ao Projeto de Lei nº 735 de 2020, o país apresenta forte crescimento do agronegócio (CEPEA; CNA, 2020). O cenário que se apresenta é do agronegócio de um lado, voltado à produção de commodities, causando graves impactos ambientais, ao passo que do outro lado, está a agricultura familiar – geograficamente bem distribuída e possibilitando o abastecimento local – padecendo pouco a pouco. A disparidade de tratamento entre os pequenos produtores rurais e aqueles que praticam uma agricultura industrial se acentua no momento atual. A pesquisa se propõe a analisar se a mesma assimetria que existe no acesso aos recursos naturais e às políticas estatais também ocorre na distribuição dos danos ambientais. A análise, que se fará a partir da revisão bibliográfica e da pesquisa documental, pretende verificar como a produção agrícola nacional contribui para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e qual tratamento tem recebido do governo federal em tempos de crise. É necessário que se repensem os próximos passos em relação à pandemia sem desconsiderar o crescente quadro de insegurança alimentar e uma produção agrícola com suas bases firmadas na Justiça Ambiental (HERCULANO, 2002).

Palavras-chave: agricultura familiar; Covid-19; justiça ambiental; segurança alimentar.

1 Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense, especialista em Direito Público pela Universidade Candido Mendes e mestranda em Direito Constitucional no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Advogada. E-mail: lilianvnascimento@gmail.com.

2 É Pós-Doutor e professor adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF). Integra o quadro permanente do Mestrado em Direito Constitucional da mesma Universidade (PPGDC/UFF). É coordenador da área científica de Direito Ambiental do IBEROJUR. E-mail: pedroavzaradel@id.uff.br.

O direito de participação das pessoas atingidas pela mineração em tempos de isolamento social

The right of participation of affected people by mining in times of social isolation

Tatiana Ribeiro de Souza¹

Karine Gonçalves Carneiro²

O presente trabalho versa sobre o exercício do direito de participação das pessoas atingidas pela mineração, nas decisões relativas aos processos de reparação de danos, em tempos de isolamento social. A questão que se coloca é se podem se considerar participativos os processos decisórios que, em razão do isolamento social imposto pela pandemia da COVID19, são realizados com o uso de tecnologias digitais para reuniões, audiências públicas e assembleias virtuais, quando parte da população atingida não tem acesso e/ou acessibilidade a essas tecnologias. O objetivo principal do trabalho é demonstrar a possibilidade de violação dos direitos fundamentais à informação e à participação das pessoas atingidas durante o período de pandemia, ao se impor ferramentas para participação virtual nos processos judiciais e extrajudiciais de reparação de danos. Trata-se de pesquisa realizada com as pessoas do povoado de Gesteira, no município de Barra Longa, Minas Gerais, atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão, ocorrida em 05 de novembro de 2015, que se encontram em processo de luta pelo direito ao reassentamento coletivo. A pesquisa foi realizada por meio do acompanhamento das negociações para o reassentamento coletivo de Gesteira, bem como das reuniões virtuais realizadas durante os meses de março a agosto de 2020. A principal conclusão a que chegamos foi de que a única possibilidade de construir um processo de reparação de danos que respeite o direito à informação e à participação com o uso de tecnologias digitais é com a implementação prévia, pelas causadoras dos danos, das condições de uso dessas tecnologias para as pessoas atingidas, tendo em vista que a necessidade de participar dessas negociações decorre do desastre-crime cometido pelas mineradoras Samarco, Vale e BHP Billiton.

Palavras-chave: Desastre de Fundão; Direito à informação; Direito à participação; Pandemia.

1 Doutora em Direito Público e mestre em Ciências Sociais. Professora Adjunta do Departamento de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (GEPSA/UFOP). tatiana.souza@ufop.edu.br

2 Doutora em Ciências Sociais e mestre em Sociologia. Professora Adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (GEPSA/UFOP). karine.carneiro@ufop.edu.br

Genocídio indígena moderno: a relação entre o direito às terras indígenas e o número de mortes durante a pandemia

Modern indigenous genocide: the relation between the right to indigenous lands and the number of deaths during the pandemic

Ana Gabriela Correia de Souza Gusmão¹

Laryane Vicente de Campos²

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel³

É sabido que o Brasil possui um histórico de violência institucional contra os povos originários. Com o advento da Covid-19 foi possível identificar como essas populações vivem em situação de maior vulnerabilidade. Isso porque, o Estado brasileiro, inicialmente, não adotou medidas eficazes para conter o avanço da pandemia nessas comunidades, pelo contrário ainda editou normativa que legitima a invasão de terras indígenas, que estão em processo de demarcação, mesmo diante dos alertas feitos pela APIB, por ONGs e Institutos de Pesquisa que se dedicam aos povos originários. Isto revela sua postura negligente não só em relação aos índios, mas também ao meio ambiente, uma vez que a especulação e grilagem de terras indígenas estão intimamente ligadas ao desmatamento ilegal. Esse cenário contribuiu para conduzir a atual situação ao descontrole, levando ao aumento das invasões de terras indígenas, que resultou nos altos índices de contaminação da Covid-19 entre os povos tradicionais. Nesse contexto, o desmatamento no Brasil aumentou de forma alarmante em relação aos últimos anos. Considerando isso, o presente trabalho tem o objetivo de traçar um paralelo entre o número de indígenas atingidos pela Covid-19, as omissões e ataques do Poder Público no que tange ao direito às terras indígenas previsto constitucionalmente e seu impacto no meio ambiente, através de uma pesquisa bibliográfica, calcada na análise legislativa, jurisprudencial e de dados recentes. De acordo com o relatório da Plataforma Intergovernamental Sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecossistêmicos (IPBES) realizado em 2019, a destruição da natureza nas terras indígenas é muito mais lenta que nos outros locais. Dados da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) indicam que mais de 150 povos já foram afetados, contabilizando 28.471 casos confirmados, e cerca de 739 mortes. Nesse sentido, também é importante apontar que após a edição da In 09/2020 da FUNAI, que autoriza a ocupação de terras que ainda não foram homologadas pela União, segundo o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), 58 propriedades em terras indígenas já foram certificadas na Bahia. A postura do Poder

1 Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do GEMADI. E-mail: anagusmao@id.uff.br. Endereço do Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2091002673122528>.

2 Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do GEMADI. E-mail: laryanecampos@id.uff.br. Endereço do Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8312865672301323>.

3 Doutor em Direito da Cidade pela UERJ, Mestre em Sociologia e Direito pela UFF. Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Pesquisador Líder do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito – GEMADI. E-mail: pedroavzaradel@id.uff.br. Endereço do Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9763136077747007>.

Público não só representa uma omissão quanto aos direitos indígenas, expondo ao risco de contaminação e morte, como também está em descompasso com a prevenção de danos ao meio ambiente, ao passo que a certificação dessas terras tem ligação íntima com o desmatamento nessas regiões, de acordo com a Fundação SOS Mata Atlântica o estado ocupa a segunda posição no ranking de desmatamento da Mata Atlântica. Diante disso, garantir o direito às terras indígenas vai além da proteção desses povos, tem relação direta com o cumprimento dos princípios da prevenção e do não retrocesso ambiental, já que é notório que a população indígena exerce um papel fundamental na proteção do meio ambiente, seus conhecimentos sobre a floresta contribuem para maior preservação e busca pelo equilíbrio ecológico.

Palavras-chave: direito indígena; pandemia; covid-19; demarcação.

O livro é composto por duas partes, a primeira tratando de artigos completos e a segunda versando sobre resumos expandidos.

Integram a primeira parte os seguintes eixos: direito ao desenvolvimento, pandemia e meio ambiente; pandemias e sua relação com o ambiente; perspectivas sustentáveis para o pós-pandemia; pandemia, justiça ambiental e democracia.

O teor das matérias mostra inegavelmente a grande acuidade intelectual dos organizadores desta obra jurídica.

Certamente os leitores deste momentoso livro colherão informes e reflexões muito importantes e oportunos nos artigos apresentados. Insisto na prevenção, que se adquire através de uma educação integral e permanente, de caráter ambiental e sanitário, capacitando-nos para atuar, com constância, decisão e lucidez, na vida política e social, como na vida individual e familiar.

(Paulo Affonso Leme Machado, no Prefácio da obra).