



Amanda Ferraz da Silveira  
Danielle Anne Pamplona  
Heline Sivini Ferreira  
(Orgs.)

# OS CAMINHOS DO **SOCIOAMBIENTALISMO**

Estado que protege, empresa que respeita e  
o fortalecimento dos Direitos Humanos



O momento atual de nossa existência aponta para um retrocesso enorme em termos de direitos humanos. Se o processo de globalização por um lado auxiliou no incremento da dimensão internacional de proteção à pessoa, por meio especialmente da construção de um largo consenso acerca da necessidade protetiva destes direitos e por via de consequência, por um aperfeiçoamento de organismos e instituições protetivas aos mesmos, por outro lado as revoluções industriais que se seguiram e seguem, como parte do processo de desenvolvimento global, por meio dos avanços tecnológicos, informáticos, e do capital informativo e financeiro, geram, para além de ganhos, uma importante dimensão de fragilização dos direitos humanos. Ainda, o que se chama hoje de Revolução 4.0, na convergência de tecnologias digitais, físicas e biológicas, promete trazer uma mudança paradigmática no mundo do trabalho, das relações interindividuais, e da geopolítica. Obviamente, os efeitos futuros prometem ser positivos, mas certamente também se gerarão efeitos negativos que poderão trazer um aprofundamento ainda maior das fragilidades protetivas já existentes em relação aos direitos. O processo de desenvolvimento econômico e civilizacional precisa ainda aprender a melhor combater os efeitos negativos gerados pelo “progresso”. As mudanças climáticas e suas consequências, os deslocados ambientais, o fenômeno das migrações forçadas, a vulnerabilização social a que estão submetidos diversos grupos marginalizados, as questões de gênero, a fragilização do emprego, o empoderamento global de empresas que muitas vezes se desenvolvem sem observar e se responsabilizar por eventuais violações a direitos humanos, são os temas que compõe este compêndio de ideias voltadas sempre a encontrar a melhor resposta na afirmação da existência digna de todos. Leitura mais do que importante, necessária. Sim, felizmente, também com palavras se defendem os direitos humanos!



## **Os caminhos do Socioambientalismo**



# Os caminhos do Socioambientalismo

Estado que protege, Empresa que respeita e o  
fortalecimento dos Direitos Humanos

**Organizadoras:**

Amanda Ferraz da Silveira

Danielle Anne Pamplona

Helene Sivini Ferreira



**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Carole Kümmecke - <https://www.behance.net/CaroleKummecke>

**O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.**



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) [https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

SILVEIRA, Amanda Ferraz da; PAMPLONA, Danielle Anne; FERREIRA, Helene Sivini (Orgs.)

Os caminhos do socioambientalismo: Estado que protege, Empresa que respeita e o fortalecimento dos Direitos Humanos [recurso eletrônico] / Amanda Ferraz da Silveira; Danielle Anne Pamplona; Helene Sivini Ferreira (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

198 p.

ISBN - 978-85-5696-696-4

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Direitos Humanos; 2. Estado; 3. Políticas Públicas; 4. Direitos Humanos; 5. socioambientalismo; I. Título.

---

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

# Sumário

|   |     |
|---|-----|
| <b>Prefácio</b> .....   | 9   |
| Amélia Sampaio Rossi  |     |
| <b>1</b> .....  | 11  |
| <b>A falta de reconhecimento das migrações ambientais pelo Acordo de Paris</b><br>Nelma Terezinha Bouard; Nicole Marie Trevisan   |     |
| <b>2</b> .....  | 37  |
| <b>A proteção jurídica internacional dos refugiados climáticos</b><br>Andressa Corsetti Silva; Jéssica Fernanda Maciel da Silva   |     |
| <b>3</b> .....  | 59  |
| <b>Deslocados ambientais e a responsabilização do Estado – o Caso Mariana</b><br>Eduarda Alencar Maluf Kiame; Victória de Almeida Richa   |     |
| <b>4</b> .....  | 77  |
| <b>Indicação geográfica e a valorização do trabalho na cadeia produtiva do açaí no Estado do Pará</b><br>Melissa Mika Kimura Paz; Suzy Elizabeth Cavalcante Koury                                       |     |
| <b>5</b> .....  | 99  |
| <b>Mulheres: direitos humanos violados e a busca por sua efetivação no trabalho</b><br>Ana Flávia Pinheiro Leão Zanella; Tayane Priscila Tanello  |     |
| <b>6</b> .....  | 117 |
| <b>O <i>Chief Executive Officer</i> (CEO) e a responsabilidade social corporativa</b><br>Ricardo Murilo da Silva  |     |
| <b>7</b> .....  | 139 |
| <b>Refugiados ambientais sob a perspectiva da <i>soft law</i> e do <i>jus cogens</i></b><br>Gustavo Borsani Salomão Cury  |     |
| <b>8</b> .....  | 161 |
| <b>Solidaridad, cambio climático y tributación sobre el carbono</b><br>Ernani Contipelli; Felipe Chiarello de Souza Pinto   |     |
| <b>9</b> .....  | 177 |
| <b>Tribunal Regional Federal da 1ª Região e o dever de manutenção de coerência jurisprudencial nos casos de trabalho análogo ao de escravo</b><br>Camila Franco Henriques; Valena Jacob Chaves Mesquita |     |



## **Prefácio**

*Amélia Sampaio Rossi*

A palavra também é instrumento para a defesa de direitos. Não apenas a ação, mas também o discurso que a embasa contribuem para esta proteção. Este livro, que tenho o prazer de prefaciar, se constrói em uma coletânea de artigos tendo como tema central a defesa dos direitos humanos e não poderia chegar em hora mais necessária.

O momento atual de nossa existência aponta para um retrocesso enorme em termos de direitos humanos. Se o processo de globalização por um lado auxiliou no incremento da dimensão internacional de proteção à pessoa, por meio especialmente da construção de um largo consenso acerca da necessidade protetiva destes direitos e por via de consequência, por um aperfeiçoamento de organismos e instituições protetivas aos mesmos, por outro lado as revoluções industriais que se seguiram e seguem, como parte do processo de desenvolvimento global, por meio dos avanços tecnológicos, informáticos, e do capital informativo e financeiro, geram, para além de ganhos, uma importante dimensão de fragilização dos direitos humanos. Ainda, o que se chama hoje de Revolução 4.0, na convergência de tecnologias digitais, físicas e biológicas, promete trazer uma mudança paradigmática no mundo do trabalho, das relações interindividuais, e da geopolítica. Obviamente, os efeitos futuros prometem ser positivos, mas certamente também se gerarão efeitos negativos que poderão trazer um aprofundamento ainda maior das fragilidades protetivas já existentes em relação aos direitos. O processo de desenvolvimento econômico e civilizacional precisa ainda aprender a melhor combater os efeitos negativos gerados pelo “progresso”.

As mudanças climáticas e suas consequências, os deslocados ambientais, o fenômeno das migrações forçadas, a vulnerabilização social a que estão submetidos diversos grupos marginalizados, as questões de gênero, a fragilização do emprego, o empoderamento global de empresas que muitas vezes se desenvolvem sem observar e se responsabilizar por eventuais violações a direitos humanos, são os temas que compõe este compêndio de ideias voltadas sempre a encontrar a melhor resposta na afirmação da existência digna de todos. Leitura mais do que importante, necessária. Sim, felizmente, também com palavras se defendem os direitos humanos!

Curitiba, verão, 2018

## **A falta de reconhecimento das migrações ambientais pelo Acordo de Paris**

*Nelma Terezinha Bouard*<sup>1</sup>

*Nicole Marie Trevisan*<sup>2</sup>

### **1 Introdução**

A migração humana e o deslocamento no contexto das mudanças climáticas vieram a ganhar atenção dos pesquisadores e agentes políticos nos últimos anos. Estes eventos desastrosos são altamente visíveis pela destruição causada pelas variações climáticas (KÄLIN; SCHREPFER, 2012, p. 4). A migração ambiental mostra a necessidade de um novo pensamento sobre os impactos provocados nas condições ambientais (WARNER, 2011, p. 1). A necessidade de uma nova adaptação, como o reconhecimento internacional.

As pessoas que se deslocam através das fronteiras no contexto das mudanças climáticas necessitam ser abordadas a partir de uma perspectiva política e de direitos humanos, colocando a responsabilidade dos emissores tradicionais em elaborar políticas

---

<sup>1</sup>Discente do Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pesquisadora do NEADI- Núcleo de Estudos de Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Endereço eletrônico: nelma.bouard@gmail.com.

<sup>2</sup>Estudante de Pós-Graduação em Direito Constitucional pela Faculdade Estácio de Sá (Rio de Janeiro). Pesquisadora do NEADI- Núcleo de Estudos de Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Endereço eletrônico: nicatevi@hotmail.com.

com base nos seus direitos correspondentes. As questões políticas e humanas se entrelaçam conforme esclarecem Moreira e Rocha (2010, p. 18): humana porque se refere a pessoas que “têm suas vidas ou seus direitos mais fundamentais ameaçados ou violados”, e a política por abarcar o âmbito das políticas públicas de proteção, que são de responsabilidade do Estado “porque dependem de decisões de Estados e instituições que se guiam por outros tipos de interesse”, deixando a desejar sobre as ações efetivas.

Os problemas climáticos relacionadas com a mobilidade humana foi tema de discussão do Acordo de Paris que, assinado em 2015 na Organização das Nações Unidas em Nova York, conta com 195 países signatários, incluindo o Brasil, que ratificou o documento em de junho de 2017.

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a falta de uma terminologia acordada – “refugiados ambientais”, o que é um ‘vazio’ no meio jurídico internacional, efetividade dos direitos desses povos, já que a concessão de refúgio é um ato soberano do Estado que envolve questões políticas. Também constitui objetivo analisar a sua não especificação no Acordo de Paris, último principal documento ratificado no âmbito internacional sobre as mudanças climáticas mundiais, e suas consequências para os direitos humanos e a lacuna legislativa dos países de acolhida, como no caso do Brasil, que recebe muitos haitianos desde o terremoto de 2010, carecendo de legislação específica sobre refugiados ambientais.

Para tal análise, o método de pesquisa utilizado é o dedutivo, utilizando-se de artigos, livros, revistas e sites, construindo o embasamento bibliográfico necessário para corroborar o tema.

## **2 Mudanças climáticas e o deslocamento humano**

As mudanças climáticas criam muitos desafios para as pessoas, Estados e comunidade internacional. As organizações humanitárias nos últimos anos se tornaram conscientes das

consequências do aquecimento global sobre as comunidades em muitas partes do mundo, especificamente em termos de mobilidade humana.

O termo mudança climática global, ou aquecimento global, refere-se à aceleração do efeito estufa natural devido a mudanças induzidas pelo ser humano. Após a primeira Revolução Industrial, houve a crescente concentração atmosférica dos chamados gases de efeito estufa (GEE), para os quais teme-se que a radiação da terra pode mudar drasticamente dentro de algumas décadas com o consequente aumento de 1 a 4 ° C na temperatura média da Terra. As vulnerabilidades são derivadas fatores e (OIM, 2017, p.32) de clima e de desigualdades multidimensionais, muitas vezes produzidas por processos de desenvolvimento díspares. Essas diferenças elevam os riscos derivados das mudanças climáticas. Pessoas marginalizadas nos planos social, econômico, cultural, político, institucional ou outros, são especialmente vulneráveis às mudanças climáticas, mantendo os níveis de desigualdade em todas as suas formas.

A Organização Internacional para as Migrações (IOM, 2017, p.13) considera que a migração pode ser uma estratégia de sobrevivência, especialmente no caso de desastres naturais. A relação entre ambiente, mudanças climáticas e migração é frequentemente associada com outros fatores como o crescimento populacional, pobreza, governança, segurança humana e conflitos. As complexidades do nexos entre migração, meio ambiente e mudanças climáticas requerem uma abordagem integral em pesquisa, políticas públicas e uma prática dos governos e organizações internacionais em termos de acolhimento dessa categoria de vulneráveis (OIM, 2017, p.21).

As mudanças climáticas originam-se (CEPAL,2010) principalmente das emissões de gases de efeito estufa antropogênicos, produzindo modificações como o aumento da temperatura média global, mudanças nos padrões de precipitação, aumento do nível do mar e as mudanças nos padrões de eventos climáticos extremos. As catástrofes climáticas não só contribuem

para os processos de mobilidade humana, mas eles aumentam como causa deles ao longo do tempo, na medida em que os impactos decorrentes das mudanças climáticas são acentuados.

Até agora, foi difícil determinar uma relação linear e causal entre as mudanças das condições climáticas (tanto antropogênicas quanto naturais) e a migração, uma vez que diversos fatores sociais, econômicos, ecológicos e culturais intervêm. Referências específicas sobre as mudanças ambientais e migração começaram a aparecer na literatura, nas décadas de 1970 e 1980, crescendo em menções mais regulares durante a década de 1990.

Uma das principais análises científicas, como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), incluiu menções à migração ambientalmente induzida desde o primeiro relatório de avaliação, em 1990. Observou que a migração humana pode ser uma das consequências mais graves das mudanças climáticas, apesar disso, a migração ainda é vista como uma decisão discricionária de cada governo. Nesses, um conjunto de fatores determinarão a direção a ser tomada, antes da ameaça ou do fato consumado de um evento climático extremo causar a mobilização humana. Como estimativa dos especialistas do IPCC, o número de pessoas que podem ser forçadas a migrar pela mudança ambiental em todo o mundo ganhou ampla atenção da mídia (KÄLIN; SCHREPFER, 2012, p.17). De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2017), haverá aproximadamente 200 milhões de deslocados até 2050 (AFIFI; STAL; DUN et al, 2009) e, segundo a OIM, somente em 2015, mais de 19,2 milhões de pessoas fugiram de desastres em 113 países. Esses desastres deslocam entre 3 e 10 vezes mais pessoas do que conflitos ou guerras ao redor do mundo (IDMC, 2016).

A partir de 2005, e com maior assiduidade em 2009, começa a aparecer uma maior quantidade de informações que respondem por eventos climáticos extremos relacionados às mudanças climáticas. Nos últimos anos, e especialmente desde 2013, começam a aparecer algumas notícias sobre o deslocamento de populações

devido ao fator climático as mudanças climáticas são um dos maiores desafios que a humanidade enfrenta em toda a sua história. O quinto relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), apresentado em 2014, mostra que o aumento de emissões de gases de efeito estufa decorrentes da atividade humana, fundamentalmente dos chamados países desenvolvidos desde a revolução Industrial, é o fenômeno que mais contribuiu para o aquecimento global e consequente alteração do sistema climático da terra (OIM, 2017, p.29-32). Conforme Roberto Aruj, (2008) os efeitos do controle climático como impulsor de uma futura migração dependem de vários fatores, como a quantidade de futuras emissões de gases de efeito estufa; o índice futuro do crescimento demográfico e da distribuição da população; a evolução meteorológica do cambio climático; a eficiência das estratégias locais e nacionais de adaptação e a situação socioeconômica das grandes prioridades da sociedade. Explica:

A alteração do meio ambiente é reconhecida tanto como causa, como consequência dos movimentos populacionais. É uma causa quando as pessoas não podem mais alcançar uma vida segura em suas terras e são obrigadas a escapar, sem ter outra alternativa. É uma consequência quando a degradação do meio ambiente é resultado de um movimento massivo de pessoas, tanto na zona de expulsão como na de recepção.

Devido às previsões de que até a segunda metade do século XXI este aumento será significativo, cabe pensar em medidas que não deixem o problema para depois. Assim, os locais de acolhida, sejam outros Estados, países, ou até cidades, possam se preparar para receber essas pessoas.

### **3 A relação entre os direitos humanos e a legislação brasileira**

A definição de um termo específico que abarque a condição dos refugiados ambientais não se trata apenas de uma discussão

teórica sem aplicabilidade prática. A prática encontra relação com os direitos humanos quando se trata de seguir esses preceitos estabelecidos na Declaração Universal de 1948, documento amplamente difundido e aceito pelos Estados, para abarcar as pessoas em situação de refúgio, como no caso do Brasil, que recebe haitianos desde o terremoto de 2010.

A ausência da terminologia adequada, além de deixar os refugiados ambientais num limbo devido à ausência de proteção pelos documentos que tratam de migrantes e refugiados em geral, propicia violações de direitos humanos por parte dos Estados de acolhida, que deveriam proteger essas pessoas em situação de vulnerabilidade, isto é, sem instrumentos que garantam direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, acarretando também em um preconceito que exclui essas pessoas que tentam se realocar no novo território. Nesse sentido, Hannah Arendt (1979, p. 330) preceitua que “o homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana,” portanto, devem ser protegidos – os direitos ou o homem?]. No mesmo sentido, firmando a necessidade de proteção dos indivíduos com base na Declaração de 1948, Flávia Piovesan (2012, p. 44) elucida:

A Declaração de 1948 introduz a concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos, sendo a dignidade humana o fundamento dos direitos humanos. Indivisibilidade porque, ineditamente, o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ao consagrar direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais, a Declaração ineditamente combina o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando com o valor da liberdade ao valor da igualdade.

No caso dos refugiados ambientais, a situação denota uma gravidade maior, já que esses, provavelmente, não poderão retornar

ao seu local de origem. Conforme trata Costa (2011, p. 15) a desterritorialização fragmenta a identidade destas pessoas ao desfazer a ideia de pertencimento a um determinado local no qual se constitui a identidade social e cultural, que deverá ser refeita no local de acolhida, o que implica numa “identidade fabricada ambígua, pois é a afirmação de uma identidade na pretensão de afirmar direitos, mas que tem, como raiz, a perda de direitos” (COSTA, 2011, p. 15). Outro agravante é a causa que enseja essas migrações em decorrência de desastres ambientais pois, sendo específica, torna-se distinta do elencado em documentos internacionais que tratam do assunto.

Diante da ausência de conceituação específica que viabilize a criação de instrumentos protetivos nos Estados de acolhida, utiliza-se instrumentos internacionais que carecem de terminologia adequada como o princípio do *non-refoulement* da Convenção de 1951, que garante que o Estado receptor não envie o refugiado ao seu país de origem. No caso das migrações ambientais, é feita a analogia com o princípio, no sentido que não pode repatriar o migrante mesmo em razão de danos ao ambiente, incluindo os naturais e os derivados de atividades humanas, em razão da sua vulnerabilidade (CLARO, p. 112, 2013).

O Brasil reconhece o princípio e tenta aplicá-lo ao caso dos refugiados em solo nacional. O princípio do *non-refoulement* também encontra previsão na Convenção de Cartagena, cláusula 5, conforme redação (ACNUR):

Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*.

Importante destacar que a Convenção de Cartagena, seguindo as bases axiológicas do Estatuto dos Refugiados de 1951, e as alterações inseridas no Protocolo de 1967, preza pelos direitos fundamentais

mostrando a consonância da Constituição Federal de 1988 (BRASIL), com a Convenção, que traz em seu artigo 4º, inciso II, o princípio da “prevalência dos direitos humanos”. Logo, o governo brasileiro deve assegurar a aplicação deste princípio e garantir a efetiva proteção destas pessoas em situação de vulnerabilidade.

Cabe destacar a forma como o Brasil trata a questão dos refugiados ambientais, já que a proteção aos direitos humanos é expressa na CF/88, devido a migração dos haitianos após o terremoto do Haiti. Segundo o site das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS), “o Brasil é o país da região com maior número de haitianos. Até o fim de 2016, 67 mil haitianos tiveram os pedidos de residência aceitos, incluindo temporárias e permanentes”, e o país contribuiu para regularizar a situação destas pessoas viabilizando o acesso ao trabalho formal (NAÇÕES UNIDAS).

Apesar da preocupação do país em garantir direitos básicos, há muito a ser feito. Os instrumentos internos de proteção legal destas pessoas ainda não são suficientes para abarcar a proteção efetiva de modo que cessem as violações e que as garantias fundamentais sejam eficazes.

No Brasil, a Lei 9.474/1997 define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, caracterizando quem são os refugiados, estabelecendo medidas para o ingresso no país bem como diretrizes para o pedido de refúgio, e estabelecendo ainda a criação do CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados, “órgão responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados” (ITAMARATY). Segundo o site, “a lei brasileira é reconhecida como uma das mais avançadas sobre o assunto, tendo servido de modelo para países da região”, por ter elaborado um “diploma exclusivo sobre refugiados” (JUBILUT, 2007, p. 191). A crítica que se faz é que mesmo o Brasil tendo criado uma Lei para implementar o Estatuto dos Refugiados, a questão não avança para abarcar especificamente

os refugiados ambientais, pois esses não sofrem perseguição e não estão buscando apenas melhorar de vida em outro país. Encontram-se em situação específica ainda não abarcada pelo ordenamento pátrio.

Outra iniciativa brasileira que aborda os não nacionais em território brasileiro é a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração) que, segundo Sidney Guerra (2017, p. 178), chega em “boa hora” já que o Brasil carecia de norma neste sentido, e traz avanços por ter “sido concebida em conformidade com a proteção conferida aos direitos humanos na Carta Magna brasileira”. O autor destaca que as principais mudanças trazidas pela nova Lei de Migração é “a desburocratização do processo de regularização migratória; a institucionalização da política de vistos humanitários e a não criminalização por razões migratórias” (GUERRA, 2017, p. 1722). Para a questão dos refugiados ambientais, a Lei carece da terminologia apropriada, já que o legislador preferiu “adotar a figura do migrante e do visitante (art. 1), em conformidade com a política consagrada na atualidade em prol dos direitos humanos” (GUERRA, 2017, p. 1723), tratando o migrante como um sujeito de direitos em igualdade com os nacionais ao prever direitos que antes eles não possuíam. Como expõe Guerra (2017, p. 1723):

A inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do imigrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do imigrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; direito a abertura de conta bancária; direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em residência; e direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

Como contraponto às benesses da Lei, as autoras Asano e Timo (2017) elucidam que, apesar das tentativas de proteção a essas pessoas, muito ainda tem que ser feito, já que constantes violações, incluindo casos de deportação enquanto o migrante ou refugiado aguarda pelo visto, são verificados no país. Para as autoras (ASANO; TIMO, 2017), medidas que visem a garantia de direitos humanos dos migrantes sem discriminar a situação migratória precisam ser elaboradas, e sugerem que além da não discriminação: os procedimentos regulatórios sejam “rápidos, efetivos e acessíveis como uma obrigação do Estado e um direito do migrante”; existam instrumentos contra a criminalização das migrações, para evitar a detenção dos mesmos pela “situação migratória”; haja o “controle judicial e o acesso dos migrantes a recursos efetivos sobre todas as decisões do poder público que possam gerar vulneração de seus direitos”. Sugerem ainda “a criação de uma instituição nacional autônoma, com um corpo profissional permanente e especializado e mecanismos de supervisão e controle social, responsável pela aplicação da lei” (ASANO; TIMO, 2017).

A ineficácia de pontos cruciais do tratamento brasileiro aos que buscam refúgio no país poderia receber alternativas efetivas se

a questão tivesse sido abordada na Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (UNFCCC), Portanto, a crítica sobre a ausência da terminologia que deveria ser abordada na COP 21 não pode deixar de ser feita, ainda mais por se tratar de uma Convenção-Quadro das Nações Unidas, que teria o caráter de *soft law*, ou seja, mesmo dependente de negociações posteriores, “servem para construir um conjunto de princípios gerais diretores utilizados nas negociações internacionais” (MATOS; MONT’ALVERNE, p. 59. 2016). A Convenção-Quadro sendo *soft law*, “possui um valor jurídico em termos práticos e possui características que a aproxima da *hard law* como, por exemplo, o fato de os Estados aceitarem mecanismos de monitoramento e de controle de sua aplicação”. Portanto, logo se percebe a importância de discutir o tema na COP21, para uma possível criação de um novo instrumento jurídico, o que gerou grande expectativa (MATOS; MONT’ALVERNE, p. 59. 2016):

[...] um novo instrumento jurídico internacional vinculante, que, possivelmente, viesse a tratar do problema dos “refugiados climáticos”. Se tais expectativas se confirmassem, um importante passo teria sido dado para a proteção destes deslocados, tendo o trabalho em tela relevante papel no fomento das discussões acerca da necessidade da tutela e promoção dos direitos desses “refugiados”.

Cabe frisar que a condição do refugiado possui estreita relação com os direitos humanos. As possíveis violações pela ausência de normas favoráveis à acolhida, acarreta em graves violações de direitos fundamentais, dificultando a valoração do princípio da dignidade da pessoa humana, indo na contramão da Declaração Universal de 1948.

#### 4 Questões jurídicas e o Acordo de Paris

Os países têm a obrigação de proteger os migrantes por razões ambientais, independentemente do seu deslocamento ser mais ou menos forçado ou voluntário. Atualmente, não existe um instrumento jurídico global (vinculativo ou não) que aborde especificamente a questão dos migrantes por razões ou migração por razões ambientais, embora existam princípios ou instrumentos legais de alcance internacional, regional e nacional que protegem migrantes por motivos ambientais ou podem ser utilizados para esse fim (IOM, 2016).

O direito internacional dos direitos humanos é o corpo de lei aplicável em tempos de paz e de conflito armado. Todo ser humano deve ser protegido pelo direito dos direitos humanos em virtude de sua condição humana e as disposições do princípio da ‘não-devolução’ podem revelar-se particularmente importantes a este respeito. Na Conferência de Nansen de 2011, a importância dos princípios dos direitos humanos e, em particular, a proibição da não repulsão, foi destacada como um possível quadro de proteção para aqueles deslocados através de fronteiras que não se enquadram no regime de proteção aos refugiados. A proteção dos direitos humanos, embora importante, é, no entanto, um sistema de proteção minimalista (KÄLIN; SCHREPFER, 2012, p. 25). Em particular, não regula a admissão em um estado estrangeiro e não fornece uma resposta clara no que diz respeito ao status que a essas pessoas deve ser concedido durante a sua estadia no exterior.

Os fenômenos ambientais podem influenciar diretamente os direitos definidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, fornecendo um suporte fundamental para a definição, reconhecimento e proteção dos migrantes devido a causas ambientais. A Declaração prevê no artigo 14 o direito de buscar e desfrutar de asilo, mas não de receber, uma vez que esta continua a ser uma decisão soberana do Estado; sendo que, deve sempre haver respeito aos direitos fundamentais de qualquer ser humano, como o

direito à vida e a integridade física, o direito de cada pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, que incluem alimentos, roupas e habitação, e a melhoria contínua das condições de sua existência. O Ex-Secretário Geral da ONU (UNISDR, 2009) Ban Ki-moon, pronunciou-se a respeito dos riscos e desastres que podem acontecer, principalmente nos países em desenvolvimento, devido às mudanças climáticas:

(...) a mudança climática está começando a redimensionar a distribuição desigual da natureza quanto aos riscos de desastres, aumentando o perigo e, ao mesmo tempo, diminuindo a resiliência e, portanto, direcionando ainda mais os impactos de desastres para as comunidades pobres dos países em desenvolvimento.

A controvérsia diz respeito à categorização de pessoas mobilizadas por mudanças climáticas. Algumas organizações referem-se a "refugiados ambientais", enquanto outros, seguindo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), enfatizam que a palavra "refugiado" tem um significado jurídico específico no contexto da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao status dos Refugiados. Portanto esses termos não são reconhecidos internacionalmente pelo ACNUR e, como alternativa, é utilizada a expressão "migrantes ambientais" ou "motivados pelo meio ambiente".

As imprecisões sobre o conceito de refugiado decorrem de possíveis causas ambientais, por não incluírem nenhum dos cinco motivos definidos no Estatuto de Refugiado de 1951: raça, religião, nacionalidade, acolhida a um grupo social ou opiniões políticas. O uso do termo 'migrantes' em vez de 'refugiados' inclui movimentos populacionais internacionais e nacionais, o que dificulta o uso da terminologia adequada o no caso de problemas ambientais, pois as catástrofes geralmente ocorrem dentro do próprio país. A OIM define a migração interna como "movimento de pessoas de uma região para outra no mesmo país com o propósito de se estabelecer em outro lugar. Essa migração pode ser de um personagem

temporário ou permanente. Os migrantes internos se movem dentro do país sem atravessar qualquer fronteira (por exemplo, migração do campo para a cidade)". E para deslocamento define "movimento forçado de uma pessoa de sua casa para o outro país ou região devido, em geral, a conflitos armados ou desastres naturais" (OIM, 2006, p. 45).

O objetivo fundamental da COP 21 é evitar interferências do ser humano no sistema climático. A Convenção UNFCCC estabelece os níveis de emissão de gases de efeito estufa em um período que permite que os ecossistemas se adaptem naturalmente às mudanças climáticas, assegurem a produção de alimentos e permitam o desenvolvimento econômico de forma sustentável.

No que se refere especificamente às migrações devido a mudanças no clima, referindo-se principalmente à COP 16 (2010), à COP 18 (2012) e à 21 (2015), na aprovação do parágrafo 14 (f) dos Acordos de Cancun (2010 - COP 16), os Estados reconhecem migração, deslocamento e deslocalização induzida pela mudança climática como um desafio de adaptação e concordaram em aumentar a sua compreensão e cooperação a este respeito. A COP 21 de 2015 inclui uma formulação específica que destaca que "promover, proteger e respeitar (...) os direitos dos migrantes em situação climática vulnerável, é considerado um avanço para aqueles afetados pela mobilidade humana em todas as suas formas." (OIM, 2017, p.46).

Uma primeira lacuna no quadro normativo atual é a falta de uma terminologia acordada ou mesmo vinculativa. Na ausência de clareza terminológica para aqueles que têm fronteiras cruzadas após os impactos das mudanças climáticas, a contradição terminológica começou desde o início: essas pessoas têm sido frequentemente chamadas de "refugiados ambientais", "refugiados do clima" ou subsumidas sob uma noção de "migrantes ambientais". A Conferência de Nansen (2011) observou a falta de uma terminologia acordada e enfatizou que os termos imprecisos, como "refugiado do clima" ou "refugiado ambiental", devem ser evitados. A Conferência

reconheceu, no entanto, a necessidade de esclarecer a terminologia correta para o migrante decorrente do clima, pois ele ainda não é considerado oficialmente pela ONU como um ‘refugiado’.

O Acordo de Paris, tratado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), rege medidas de redução de emissão de dióxido de carbono a partir de 2020. O Acordo foi negociado durante a COP 21, em Paris, e foi aprovado em 12 de dezembro de 2015. O Acordo reconhece que a mudança climática afeta a totalidade da humanidade e que "as Partes devem ter em conta suas respectivas obrigações relacionadas com, entre outros, direitos humanos, comunidades locais, migrantes e o direito ao desenvolvimento". Pela primeira vez em um documento dessa importância sobre o clima, foi possível incluir a necessidade de atenção aos migrantes no Preâmbulo.

Em entrevista feita na COP 21 para o site (MIGRAMUNDO), Fernanda de Salles Cavedon, representante da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA), conta que os governantes não abordaram o assunto no Acordo; apenas fizeram uma referência aos deslocamentos ambientais provocados por mudanças climáticas.

Apenas com a referência que os governantes fizeram ao assunto o texto deixou a desejar. As “versões anteriores do Acordo previam a criação de um organismo de coordenação dos deslocamentos provocados pelas mudanças climáticas”, dispositivo que foi suprimido pelo acordo, limitando a “referência aos deslocamentos provocados por mudanças climáticas ao item sobre perdas e danos (*loss and damage*)”.

A discussão do tema “migrações ambientais como medida de adaptação às mudanças climáticas” pelo Acordo de Paris deveria ser mais ampla, incluindo nas negociações uma abordagem sobre o clima em favor da inclusão dos direitos humanos nas decisões e acordos sobre as mudanças climáticas.

Um dos apontamentos sobre a questão das migrações ambientais é a necessidade de distinção entre os termos refugiados

e migrantes<sup>3</sup>, para que o termo refugiado ambiental passe a ser considerado por tratados e acordos internacionais e, conseqüentemente, possibilite um melhor tratamento pela legislação interna, visto que essas pessoas se submeteriam à proteção do novo local de moradia. Na ausência de definição do termo, estes refugiados são abarcados pela expressão “abrigo humanitário”, que não é suficiente para tratar este caso.

A grande maioria dos Estados não prevê, nos seus quadros legais, a entrada e residência legal, mesmo que temporária, das pessoas expostas aos impactos da mudança climática ou os residentes das ilhas em perigo pelo aumento do nível do mar. Havia esperança de que um impulso fosse gerado para abordar este vácuo jurídico na reunião ministerial do Estados-Membros da ONU, em Genebra, em dezembro de 2011, facilitados pelo Alto Comissariado por ocasião do 60º aniversário da Convenção sobre Estatuto dos Refugiados. De acordo com a responsabilidade estatutária e com o desenvolvimento progressivo do direito internacional nas áreas de interesse, o ACNUR se ofereceu para trabalhar com os Estados para desenvolver uma estrutura ou instrumento de referência para se aplicar a situações de deslocamento externamente aos abrangidos pela Convenção sobre o Estatuto Refugiados de 1951, em particular aos movimentos transfronteiriços resultantes das alterações climáticas e desastres naturais. A maioria dos Estados claramente declarou que não estavam preparados para discutir, elaborar ou aceitar novas obrigações internacionais a esse respeito na Conferência Internacional por se tratar de "Milhões de pessoas sem

---

<sup>3</sup> Distinção do termo refugiado e migrante é fundamental, segundo o site Nações Unidas no Brasil (ONU, 2015) “os refugiados são pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições” e devido a intolerável situação de perigo que enfrentam diariamente, muitos são obrigados a “cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos, onde passam a ser consideradas um ‘refugiado’, reconhecido internacionalmente, com acesso à assistência dos Estados”. Segundo a ONU (ONU, 2015), os migrantes “escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas, principalmente, para melhorar sua vida, buscando melhores oportunidades de trabalho e educação ou procurando viver com parentes que moram fora do país de origem”. A diferença é que os migrantes continuam sob a proteção do seu governo, já os refugiados, como dito, precisam da ajuda do Estado em que passaram a viver.

proteção: Deslocamento induzido pela mudança climática em países em desenvolvimento” (ACNUR, 2013), por ser um assunto complexo, que requer decisões rápidas pelo grande número de deslocados.

A nível regional, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 estabelece, embora não vinculativo, os princípios em resposta a conflitos armados e violações para os direitos humanos, e como analogia, pode ser relacionado aos fatores ambientais (ou um desastre natural ou um processo de degradação), pois esses, poderiam causar sérios danos às pessoas. (OIM, 2017, p.48-49). A Organização dos Estados Americanos (OEA. AG/RES. 2429, 2008) reconheceu o efeito negativo que os impactos das mudanças climáticas podem ter sobre o gozo dos direitos humanos; destacou a importância de proteger e auxiliar as pessoas deslocadas por desastres naturais dentro de seu próprio país. A Declaração de Brasília (ACNUR, 2010) sobre a proteção de refugiados e apátridas nas Américas não contém qualquer referência às mudanças climáticas ou pessoas deslocadas por desastres naturais, embora analise os desafios atuais na área de proteção de refugiados e deslocados internos.

Os Estados precisam de alternativas para auxiliar essas populações vulneráveis. Organizações humanitárias podem apoiar, ajudando-os a identificar a gama de opções que poderiam ajudar as pessoas, com o objetivo de gerenciar os efeitos das mudanças climáticas. Tais opções devem reduzir a vulnerabilidade a curto, médio e longo prazo. Segundo Kalin e Schrepfer (2012, p.44):

A falta de resposta institucional coerente a nível internacional, em particular de agentes humanitários e de desenvolvimento, pode agravar a situação das pessoas afetadas. Nenhuma agência até agora assumiu a responsabilidade pelas pessoas deslocadas através das fronteiras no contexto das mudanças climáticas. A abordagem da OIM é subsumir a todos, seja forçado ou não, através de fronteiras ou não, sob uma única noção de migrante ambiental, que foi criticado por negligenciar a diferença entre migração

"forçada" e "voluntária" e, assim, dar uma atenção insuficiente proteção dos direitos humanos. (Tradução livre).

Na 21ª Conferência das Partes da UNFCCC, em Paris, não houve o resultado esperado, já que não foi citado no documento o problema dos refugiados em decorrência de desastres ambientais – “refugiados ambientais”. O tema precisa receber uma atenção maior devido as tragédias ambientais do século XXI, como o caso do Haiti, que provocou as migrações em decorrência da impossibilidade de continuar residindo no local afetado (ARMADA, 2016, p.163).

A COP 21 que poderia versar sobre o assunto trazendo melhores esclarecimentos não o fez, o que deixa o tema a mercê da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, que não abarca os refugiados ambientais, devido a terminologia trazida pelo texto da Convenção.

Em busca de uma definição, a Organização Internacional para Migrações (OIM) e a instituição *Refugee Policy Group*, de acordo com Nunes (2016, p. 39), publicou o trabalho “*Migration and the Environment*” apontando agentes capazes de provocar “rupturas ambientais”. Mas nele não utilizou a expressão “refugiado ambiental” e a “descreveu como imprecisa por não se encaixar no conceito de 1951”, priorizando a denominação de “migrantes ambientais”. Com isso, não colocou fim à lacuna terminológica, impedindo o debate internacional. Como aponta Nunes (2016, p. 39), a classificação como “migrantes” faz com que o deslocamento seja visto como algo voluntário, excluindo “a dimensão compulsória” e fazendo-o perder força.

Uma das consequências das lacunas legais existentes é o fato de que as pessoas que se deslocam através das fronteiras na sequência de riscos relacionados ao clima geralmente podem encontrar-se em uma situação de limbo. No entanto, isso não é apenas vinculado à falta de quadros normativos adequados para essas pessoas, mas também a lacunas institucionais na resposta às suas necessidades de proteção e assistência. Em outras palavras,

ninguém se sente responsável por essas pessoas que não são apenas migrantes "comuns" nem refugiados e, portanto, não podem ser identificados em termos de status e quadro legal aplicável. A ausência de uma abordagem sistemática na resposta operacional representa muitos riscos para os direitos da população afetada. Neste contexto, é importante ver que, ao contrário das situações de refugiados, o país de origem mantém um papel crítico e uma responsabilidade para com as pessoas que passaram para outro Estado, já que essas pessoas geralmente não quebraram os laços com seu país de origem. Assim, na ausência de capacidade para ajudá-los e protegê-los, deve defender e salvaguardar seus interesses no Estado em que eles encontrarão refúgio, por exemplo, ativando um esquema de proteção temporária sempre que possível ou mesmo necessário (KÄLIN; SCHREPFER, 2012, p. 43-44).

Na ausência do reconhecimento do termo “refugiados ambientais”, o debate com a proteção dessas pessoas, questionando quais documentos valem - documentos que tratam de migrantes ou de refugiados? Documentos que geralmente não trazem a classificação de refugiados ambientais. Logo, o problema deveria receber a devida atenção das agências internacionais competentes.

Há falta de arranjos institucionais para abordar efetivamente as necessidades de proteção e assistência das pessoas que migram ou estão sendo deslocadas no contexto das mudanças climáticas. São necessários novos instrumentos internacionais ou regionais que definam as condições em que a admissão e permanência temporária (ou permanente) deve ser concedida (KÄLIN; SCHREPFER, 2012, p. 70), com direitos às pessoas admitidas durante a estadia, bem como com modalidades de cooperação com o país de origem e mecanismos internacionais de suporte/repartição de encargos. Por fim, menciona-se que o conhecimento sobre a dinâmica dos movimentos populacionais no contexto das mudanças climáticas ainda é bastante limitado.

## 5 Considerações finais

É difícil prever a quantidade de pessoas que serão deslocadas ou que decidirão migrar por razões ligadas às mudanças climáticas, elaborar políticas com base em suas necessidades e identificar quais são os direitos correspondentes à sua proteção, parece mais acertado. A preocupação em apenas produzir números que dêem conta de mostrar apenas estatísticas não traz respostas ao problema. Além de estatísticas, que apontam para o aumento de pessoas que vão migrar, cabe identificar as áreas prioritárias de ação para abordar a migração ambiental. Essas áreas podem ter tensões pré-existentes de desentendimentos étnicos, desigualdades socioeconômicas e má governança. A variabilidade ambiental em longo prazo pode culminar em emergências complexas (KÄLIN; SCHREPFER, 2012, p. 21).

A mudança ambiental é um conjunto maior de fatores que afetam a migração humana e o deslocamento em todo o mundo. Alguns movimentos se assemelham à migração e ao deslocamento familiar padrões, mas outros movimentos provavelmente ocorrerão em circunstâncias de emergência ou complexas crises humanitárias, particularmente quando as mudanças climáticas exacerbam os riscos naturais, como ciclones, violência comunal e conflito (WARNER, 2011, p.17).

As atividades em todos os níveis (global, regional, nacional, local) são necessárias e só podem ser resolvidas através da cooperação internacional. O atual regime de proteção internacional em relação aos movimentos populacionais no contexto das mudanças climáticas está marcado por várias lacunas, falta de terminologia acordada, fraca implementação dos princípios orientadores sobre o deslocamento interno em muitos países e uma substancial falta de regras e garantias em relação à admissão, permanência e status das pessoas deslocadas através de fronteiras internacionalmente reconhecidas por efeitos de mudanças

climáticas ou outras catástrofes naturais de aparecimento repentino.

Se os governos não tomam medidas para reduzir os riscos que as pessoas enfrentam em crises agudas decorrentes de catástrofes naturais, o problema será difícil de abordar. Por isso a prioridade em reconhecer o termo “refugiado ambiental” nas organizações internacionais e, conseqüentemente, nos acordos e protocolos internacionais a respeito das mudanças climáticas para a sua devida proteção legal (WARNER, 2011, p. 15). É necessário o investimento em estratégias de construção de resiliência projetadas para antecipar situações de crise descontroladas com práticas eficazes e estruturas institucionais para ajudar governos no desenvolvimento de leis, políticas e programas adequados.

## Referências

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>. Acesso em: 04 de out. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados)>. Acesso em 4 de out. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/>>. Acesso em: 2 de out. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Brasília 2010**. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano)>. Acesso em: 14 de nov. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Cartagena**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Docum>

entos/portugues/BD\_Legal/Instrumentos\_Internacionais/Declaracao\_de\_Cartagena>. Acesso em 20 de nov. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Milhões de pessoas sem proteção: deslocamento induzido pela mudança climática em países em desenvolvimento**- 2013. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2013/9170>>. Acesso em: 10 de nov. de 2017.

AFIFI, T., STAL, M; DUN, O et al. Researching environmental change and migration: evaluation of EACH-FOR methodology and application in 23 case studies worldwide. In F. Laczko & C. Aghazarm (Eds.), **Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence** (pp. 197-243). 2009. Switzerland: International Organization for Migration. Disponível em: <<http://ro.uow.edu.au/sspapers/1412/>>. Acesso em: 4 de out. de 2017.

ARENDDT, Hanna. **As Origens do Totalitarismo**. 1979. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_arendt\\_origens\\_totalitarismo.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_arendt_origens_totalitarismo.pdf)>. Acesso em 20 de out. de 2017.

ARMADA, Charles Alexandre Souza. **Governança Global e Justiça Ambiental face aos Desafios da Mudança Climática Planetária**. 2016. 374 f. Tese de Doutorado (Programa de Doutorado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2016. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/146/TESE%20DOUTORADO%20-%20Charles%202016%20-%2011%20-%2010.pdf>> Acesso em: 5 de out. de 2017.

ARUJ, Roberto S. Causas, consecuencias e impactos de las migraciones en América Latina. **Papeles de Población**, vol. 14, n.55. enero/marzo, Toluca. México. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252008000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000100005)>. Acesso em: 10 de nov. de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 20 de nov. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 20 de nov. de 2017.

CEPAL- **Comissão Econômica para a América Latina e Caribe**. Disponível em: <<http://cepal.org/notas/65/Titulares2.html>>. Acesso em: 12 de nov. de 2017.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O Aporte Jurídico Do Direito Dos Refugiados e a Proteção Internacional dos “Refugiados Ambientais”. **Cosmopolitan Law Journal**, v. 1, n. 1, dez, p. 95-122. 2013.

COSTA, Claudia Silvana da. **Refugiados no Contexto das Mudanças Ambientais**. 2011. 220f. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/6671?show=full>>. Acesso em: 25 de nov. de 2017.

GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração No Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, n. 4. p. 1717-1737. DOI: 10.12957/rdc.2017.28937.

IDMC- **Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos**. Disponível em: <[http:// internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-reportinternal-displacement-IDMC.pdf](http://internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-reportinternal-displacement-IDMC.pdf)>. Acesso em 12 de out. de 2017.

ITAMARATY. **Refugiados e CONARE**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 20 de nov. de 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo. Método, 2007.

KÄLIN, Walter; SCHREPFER, Nina. ‘**Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches**’. Division of International Protection. February 2012. Division of International Protection United Nations High Commissioner For Refugees (UNHCR). Geneva, Switzerland. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4f33f1729.pdf>>. Acesso em: 3 de out. de 2017.

LIPPSTEIN, Daniela; GOMES, Daniela. A Proteção Político-Jurídica do Refugiado Ambiental. **Revista Direito em Debate**, ano XXII, n. 40, p. 155-192, jul./dez. 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate>>. Acesso em: 15 de nov. de 2017.

MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. O Regime Internacional do Clima e a Proteção aos “Refugiados Climáticos”: quais desafios da COP 21?. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 52-77, 2016. DOI: 10.5102/rdi.v13i2.3931.

MIGRAMUNDO. **Acordo de Paris Deixa a Desejar Sobre Refugiados Ambientais**. Disponível em: <<http://migramundo.com/acordo-de-paris-deixa-a-desejar-sobre-refugiados-ambientais-aponta-pesquisadora/>>. Acesso em: 2 de out. de 2017.

MOREIRA, Julia Bertino; ROCHA, Rossana Reis. Regime internacional para Refugiados: mudanças e desafios. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300003)>. Acesso em: 04 de out. de 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **ONU Lança Estudo sobre Migração Haitiana para Brasil, Chile e Argentina**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-lanca-estudo-sobre-migracao-haitiana-para-brasil-chile-e-argentina/>> Acesso em: 20 de nov. de 2017.

NANSEN CONFERENCE. 2011. Disponível em: < <https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf>>. Acesso em: 06 de nov. de 2017.

NUNES, Paula Pimenta Matoso. **Invisíveis e Irreconhecíveis**: entre a proteção dos deslocados ambientais e a soberania estatal. 2016. 105 f. Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/21431/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Completa%20-%20Paula%20Pimenta%20Matoso%20Nunes.pdf>>. Acesso em: 5 de out. de 2017.

OEA- **Organização dos Estados Americanos**. AG/RES. 2429, 2008. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/AGRES\\_2429.doc](https://www.oas.org/dil/AGRES_2429.doc)>. Acesso em: 29 de out. de 2017.

OIM- Organização Internacional para as Migrações. Migraciones, Ambiente y Cambio Climático: Estudios de Caso en América del Sur. **Cuadernos Migratorios**, n. 8, agosto. 2017. Disponível em:

<<http://www.environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/Research%20Database/OIM%20-%20Cuaderno%20migratorio%208%20-versi%C3%B3n%20WEB.PDF>>. Acesso em: 25 de out. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Organización Internacional para as Migrações. Reunión Técnica sobre Migración, Desplazamiento y Movilidad Humana.** 2016. Disponível em: <<https://environmentalmigration.iom.int/technical-meeting>>. Acesso em: 04 de nov. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Organización Internacional para as Migrações. Manual de capacitación sobre migración, medio ambiente y cambio climático.** Módulo 5. Perspectiva jurídica. 2006. Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/perspectivas-de-la-oim-sobre-las-actividades-en-materia-de-migracion-medio-ambiente-y-cambio>>. Acesso em: 29 de out. de 2017.

ONU- **Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 04 de out. de 2017.

**UNISDR-Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres.** UN Doc.A/64/280, 10 August 2009. Disponível em: <<https://www.unisdr.org/we/inform/resolutions-reports>>. Acesso em: 29 de out. de 2017.

WARNER, Koko. **'Climate Change Induced Displacement: Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations'**. Division of International Protection United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Geneva, Switzerland. 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4df9cc309.pdf>>. Acesso em: 2 de out. de 2017.



# A proteção jurídica internacional dos refugiados climáticos

*Andressa Corsetti Silva*<sup>1</sup>  
*Jéssica Fernanda Maciel da Silva*<sup>2</sup>

## 1 Introdução

Conforme o item 2 do artigo 1º da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) o termo “refugiado” relaciona-se às pessoas que, em virtude de temor de perseguição por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, saíram de seu país de nacionalidade ou país em que possuíam residência habitual e não possam/queiram a aqueles retornar.

Embora o conceito tenha sido ampliado ao longo dos anos com instrumentos como o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, a Convenção da Organização da Unidade Africana (1969) e a Declaração de Cartagena (1984), não se constata nestes diplomas legais a proteção específica ou menção das pessoas que se tornaram refugiadas em virtude dos desastres naturais (ocasionados pelas mudanças climáticas), os denominados “refugiados climáticos” (termo que se utilizará no trabalho).

Mesmo que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), tenha publicado, em janeiro de 2007, o “Plano

---

<sup>1</sup>Advogada. Especialista em Direito Constitucional e Direitos Humanos Fundamentais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC). Endereço eletrônico: andressacorsetti@hotmail.com.

<sup>2</sup>Advogada. Mestranda em Direito, Especialista em Direito Ambiental e Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Endereço eletrônico: jessihfer@gmail.com.

de Ação de 10 pontos para os Refugiados e Migrações Mistas”, o qual abrangeu as migrações relativas aos desastres naturais, aquele reitera a inexistência de proteção específica as pessoas supracitadas e manifesta-se em sentido contrário à ampliação do conceito de refugiado para alcançá-las.

Em razão da falta de proteção especial por parte do Direito Internacional do Refugiado (DIR), pretende-se explorar neste artigo o sistema protetivo que pode ser aplicado a estes migrantes. Assim, analisa-se à aplicação subsidiária do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), considerando que se trata de *lex generalis* em relação ao DIR, que é *lex specialis* e, igualmente, explora-se o emprego dos outros ramos do Direito Internacional (DI), como o próprio DIR, eis que se entende necessária a ampliação do conceito e não sua limitação (ideia baseada na concepção da Convenção da organização da Unidade Africana e na Declaração de Cartagena).

## **2 Mudanças climáticas**

O termo mudança climática está definido no artigo 1º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) como sendo aquela “atribuída direta ou indiretamente à atividade humana, que altera a composição da atmosfera mundial e que vai além da variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis” (ONU, 1992).

O aquecimento global é um dos componentes das mudanças do clima, que consiste no aumento gradual da temperatura da superfície terrestre e se relaciona às emissões de gases do efeito estufa na atmosfera. Os gases mais comuns de efeito estufa são o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), o metano (CH<sub>4</sub>) e o óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), os quais são liberados na atmosfera a partir de atividades consideradas imprescindíveis ao modo de vida humano e, por isso, esta problemática é tida como o maior desafio a ser enfrentado pela humanidade (LEITE, 2015, p. 524).

Destaca-se que os gases de efeito estufa também são liberados pelas influências naturais que sempre estiveram presentes na história do planeta, porém tais influências naturais por si só não explicam a elevação das temperaturas globais na superfície, que se intensificaram a partir da metade do século XX (DOW, 2006, p.29).

Diante desta nova causa de deslocamento de pessoas, passa-se a abordar os atos normativos que podem ser aplicados para a proteção dos refugiados climáticos, o novo grupo de migrantes oriundos dos desastres naturais ocasionados pelas mudanças do clima. Assim, cita-se os furacões e ciclones que são influenciados pela elevação do nível do mar, a intensidade de chuvas, secas severas em lugares específicos, o aumento de ondas de calor (PEIXER, 2012, p.18). Desta forma, por vezes, estas ocorrências acabam por dificultar ou tornar inviável a vida em determinada região e, conseqüentemente, faz com que grupos populacionais sejam forçados a se deslocarem em busca de sobrevivência, conforme será explanado no tópico seguinte.

## **2.1 A relação entre os desastres naturais e o deslocamento de pessoas**

Os desastres naturais são considerados um desafio para diversos ramos do direito, eis que apresentaram um aumento significativo ao longo dos anos, resultando na destruição dos ecossistemas e afetando, principalmente, as pessoas que se encontram em áreas de risco (LEITE, 2015, p. 537).

Juras (2008) revela que estes desastres estão impactando progressivamente um número maior de indivíduos, ao constatar que:

A média mundial de desastres naturais subiu de 260 em 1990 para 337 em 2003, e o número de pessoas atingidas por esses desastres cresceu exponencialmente. É certo que a Terra tem passado, ao longo de toda a sua história geológica, por enormes variações climáticas. No entanto, há evidências cada vez mais fortes de que

as mudanças mais recentes não são variações naturais, mas estão relacionadas com o aumento da temperatura da Terra (JURAS, 2008, p. 35).

Dados da Estratégia Internacional para a Redução de Riscos de Desastres (2013) revelam que, no período compreendido entre 2000 e 2012, os desastres naturais provocaram um prejuízo econômico de 1,3 trilhão de dólares, afetaram 2,7 bilhões de pessoas e fizeram 1,1 bilhão de vítimas fatais no mundo todo.

Em relação ao deslocamento de pessoas, o Relatório Global de Deslocamento Interno (2007) elabora periodicamente um levantamento mundial sobre os deslocamentos de pessoas em virtude de desastres ou de conflitos e violência. O Relatório de 2017 aponta que, no ano de 2016, aproximadamente 24,2 milhões de pessoas foram deslocadas em consequência de catástrofes naturais, sendo que quase 97% deste total relacionam-se com os fenômenos climáticos.

Ainda, quando se fala no período compreendido entre os anos de 2008 e 2016, somam-se 227,6 milhões de deslocados por desastres naturais, sendo 86% destes por fenômenos climáticos. Informa, ainda, o Relatório em questão que os 10 maiores deslocamentos decorrentes de desastres foram relacionados ao clima, sendo que os desastres causados por inundações tendem a constituir a maioria de deslocamentos climáticos (IDMC, 2017, p.32).

Por conseguinte, é de se notar a situação de vulnerabilidade ocasionada por estes desastres naturais. As mudanças climáticas, conflitos, pobreza e exclusão política são condicionantes que tornam cada situação mais ou menos vulnerável, sendo que, grupos populacionais mais vulneráveis têm menor capacidade de responder aos impactos causados pelas mudanças climáticas e a pobreza afeta a capacidade de determinados indivíduos de se prevenir e de se protegerem destes desastres (PEIXER, 2012, p.35).

### 3. A proteção jurídica internacional dos refugiados climáticos

O conceito de refugiado ambiental foi abordado pela primeira vez em meados dos anos 70, contudo, apenas se tornou expressão de uso comum depois de 1985, em virtude de um documento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) elaborado por Essam Elhinnawi e denominado “Environmental Refugees” (RENAUD; BOGARDI; DUN; WARNER, 2007, p. 11).

De acordo com Cambrézy e Lassailly-Jacob (2010), as denominações recorrentes para se referir a estes migrantes giram em torno de “refugiados ambientais”, “eco refugiados” ou “refugiados climáticos. De maneira geral, estas expressões reportam-se àquelas pessoas que foram obrigadas a deixar seu local de residência habitual em razão de um evento, que talvez tenha origem natural, mas que seria agravado pela ação humana.

Pode-se utilizar a expressão refugiados ambientais como um gênero, na qual se enquadra como espécie o refugiado climático. Afirmam Lopes, Saber e Hossne (2012) que “os refugiados do clima, em longo prazo, referem-se ao subconjunto de migrantes ambientais forçados a mover-se” (LOPES; SABER; HOSSNE, 2012, p. 412).

No entanto, no entendimento de Cambrézy e Lassailly-Jacob (2010), é necessário delimitar as definições. Os refugiados climáticos relacionam-se com o aquecimento do planeta, com a ocorrência de secas, inundações, ciclones, elevação do nível do mar, etc. Mas, quando se tratam das vítimas de terremotos ou erupções vulcânicas, por exemplo, estas se classificariam como refugiados ambientais (ou refugiados do meio ambiente).

Assim, neste artigo, optou-se por utilizar o termo “refugiados climáticos”, por entender ser este o que melhor se enquadra na questão abordada (como anteriormente, já mencionado).

Em relação à proteção dos refugiados climáticos, não há no sistema internacional qualquer legislação específica sobre o tema. O autor José Leite (2015) identifica um “descompasso” entre a gravidade e a urgência do tema e a falta da sua regulamentação específica pelo

DI, apontando ainda a necessidade do desenvolvimento de instrumentos jurídicos mais aptos e a obrigatoriedade de medidas em matéria de gestão de riscos de catástrofes.

Mesmo diante da falta de previsão legal, verifica-se que o DI em si possui diversas ramificações e a proteção destas pessoas pode ser alcançada de maneira ampla e não exclusiva (BATISTA, 2015, p.87).

Assim, a lacuna da proteção jurídica pode ser complementada, ou usada como alternativa, por meio dos ramos do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito Internacional dos Refugiados (DIR), Direito Internacional Humanitário (DIH), Direito Internacional das Migrações (DIM), Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), Direito Internacional das Mudanças Climáticas (DIMC) e Direito dos Desastres Ambientais (DAA), sendo que os dois primeiros possuem maior relevância e merecem atenção (BATISTA, 2015, p.87). Na sequência, propõe-se uma breve análise de cada uma dessas possibilidades.

#### **4 Proteção jurídica sob a Égide do DIDH**

Segundo André Ramos (2016), os direitos humanos em si consistem em um conjunto de direitos indispensável à vida digna de qualquer ser humano, eis que se fundamentam na liberdade, igualdade e dignidade. Explica o autor que tais direitos não são taxativos, pois as necessidades humanas variam de acordo com o contexto histórico de uma época, assim, os direitos nascem conforme o fluxo das demandas sociais. Ainda, destaca que os direitos humanos trazem o poder de exigir do Estado ou do particular determinada obrigação.

No mesmo sentido, Flávia Piovesan (2013) explica que: “enquanto reivindicações morais, os direitos humanos são fruto de um espaço simbólico de luta e ação social, na busca por dignidade humana, o que compõe um construído axiológico emancipatório” (PIOVESAN, 2013, p.187).

O DIDH nada mais é que a internacionalização dos direitos humanos, criado em resposta às babáreis da Segunda Guerra Mundial, porém antes de se instituir como tal, possuiu como precedentes o DIH, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Entende-se que cada precedente auxiliou de alguma forma na ideia de que direitos humanos são matéria de ordem pública internacional, transcendendo as fronteiras e limites de soberania de um Estado (MAZZUOLI, 2017, p. 59-64).

Segundo Ignacy Sachs (1998), a Carta da ONU (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) são os pilares do processo de internacionalização dos direitos humanos. Os institutos legais trazem a proteção do ser humano em seu bojo. A Declaração Universal, por exemplo, é o instrumento que define que o simples fato de ser “pessoa” é requisito para ser titular de direitos, estes pautados no princípio da dignidade humana e consagrados como valores básicos universais (PIOVESAN, 2013, p. 205).

Em virtude da existência de outros ramos de proteção específica, como é o caso do DIH e do DIR (*lex specialis*), o DIDH funciona como *lex generalis*, ou seja, é aplicado subsidiariamente caso não exista previsão específica. Além disso, percebe-se, entre os ramos, uma relação de convergência, complementaridade e de influência recíproca, o que justifica a aplicação do DIDH na hipótese de insuficiência nas outras ramificações do DI (RAMOS, 2017, p.147-148).

O DIH é composto pelos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos, sendo necessário mencioná-los.

#### **4.1 Sistema global**

O sistema de proteção global é aquele criado no âmbito das Nações Unidas e, por esta razão, pode ser chamado de sistema

“onusiano”. Detém caráter geral (p. ex.: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos) e específico (como as convenções internacionais de combate à tortura, à discriminação racial, à discriminação contra as mulheres). Ademais, foi graças a esse sistema que o ser humano conseguiu ser reconhecido como sujeito de direito internacional público (MAZZUOLI, 2017, p. 66).

Destaca-se que tal sistema entrou em vigor com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e Pacto internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), sendo que o primeiro documento dispõe no Artigo 13º que: “1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. e 2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”. Destarte, já pode-se observar um tipo de permissão a migração.

Ainda, cumpre salientar que, em caráter global, há normas internacionais que detêm órgãos de monitoramento ligados ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, pontua-se, por exemplo: a) Comitê sobre direitos Econômicos, Sociais e Culturais (referente ao Pacto Internacional sobre tais direitos), b) Comitê contra a tortura (relativo à Convenção contra a Tortura e todo tratamento Cruel, Desumano ou Degradante ou Punição), c) Comitê de Direitos Humanos (tocante ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos) (BATISTA, 2015, p.90-91). Assim, em virtude do surgimento destas normas e órgãos internacionais no âmbito da ONU, elucida Flávia Piovesan:

Isso significa que o campo de incidência do aparato global de proteção não se limita a determinada região, mas pode alcançar, em tese, qualquer Estado integrante da ordem internacional, a depender do consentimento do Estado no que se atém aos instrumentos internacionais de proteção (PIOVESAN, 2013, p. 339).

Deste modo, a proteção do ser humano como sujeito de direitos, ou mais especificamente sujeito de direito internacional público, passa-se a ser universal, respeitando a anuência dos Estados partes do sistema “onusiano”.

## 4.2 Sistema regional

No que se refere ao sistema regional de proteção, ressalta-se os institutos europeu, interamericano e africano, sendo que, do mesmo modo que o sistema global, detém caráter geral e específico. Destaca-se que o “geral” tem o intuito de alcançar todas as pessoas e o “específico” visa determinado sujeito de direito (MAZZUOLI, 2017, p.59).

Cada um destes institutos apresenta aparato jurídico próprio, veja-se:

- a) o sistema europeu possui como tratado basilar a Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, a qual originou a Comissão e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Em 1998, entrou em vigor o Protocolo nº 11, o qual trouxe mudanças significativas dentro do sistema, como, por exemplo, a fusão da Comissão e da Corte (possibilitando a existência de uma Corte Permanente) e o acesso direto e irrestrito à participação dos petionários neste instituto (OLIVEIRA, 2007, p.299).
- b) o sistema interamericano é pautado na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, a qual originou a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.
- c) já, o último a ser criado, o sistema africano, fundamenta-se na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981, a qual deu origem a Comissão Africana, sendo que a Corte surgiu em virtude do Protocolo à Carta, em 1998 (PIOVESAN, 2013, p. 341).

Observa-se que não é pelo fato da existência de dois sistemas internacionais de proteção que há divergência entre eles, ou pior, que são incompatíveis. Os sistemas servem como um auxílio de caráter regional e geográfico à vítima lesada, sendo que todos são importantes para evitar falhas de um ou do outro instituto.

Com o fim de aprimorar esta ideia, dispõe Flávia Piovesan:

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas, ao revés, são complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Diante desse universo de instrumentos internacionais, cabe ao indivíduo que sofreu violação de direito escolher o aparato mais favorável, tendo em vista que, eventualmente, direitos idênticos são tutelados por dois ou mais instrumentos de alcance global ou regional, ou, ainda, de alcance geral ou especial. Vale dizer, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos (PIOVESAN, 2013, p.342)

Os refugiados climáticos, como seres humanos que tiveram seus direitos básicos violados, se enquadram na categoria de sujeitos de direito internacional e podem, sem sombra de dúvidas, buscar tutela neste ramo, tanto no sistema global como no regional, sendo aplicável todo o arcabouço jurídico do DIDH.

## **5 Proteção jurídica sob a Égide do DIR**

No que se refere ao DIR, primeiro é necessário discorrer sobre o ACNUR e o aparato jurídico que define que seria o refugiado neste ramo.

Mediante a elaboração da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e de seu Protocolo adicional (1967), definiu-se o conceito de refugiado como sendo toda pessoa perseguida em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, que não está em seu país de origem ou em sua residência habitual, e nele não possa retornar ou não queira devido a este temor. Ressalta-se que esta definição foi ampliada para qualquer época, já que Protocolo adicional retirou a limitação de data que existia para os eventos anteriores a 1º de janeiro de 1951 (ACNUR).

Ainda no intuito de ampliar tal conceito, verificou-se a criação de dois institutos regionais protetivos, quais sejam: a Convenção da Organização da Unidade Africana (1969) e a Declaração de Cartagena (1984) que tornaram o conceito igualmente aplicável àqueles que tenham saído de seus países em razão da grave perturbação à ordem pública.

O ACNUR publicou, em janeiro de 2007, o “Plano de Ação de 10 pontos para os Refugiados e Migrações Mistas”, com o fim de promover a melhor proteção e dar assistência a diversas situações de migração, incluindo em caso de desastres naturais. O Plano foi amplamente apoiado pela maioria dos Estados e organizações internacionais (BINGAHM, 2010, p. 49).

Assim, o Plano de ação visa mitigar os efeitos da entrada irregular de pessoas, com base em princípios de direito internacional como a solidariedade e a cooperação. A articulação destas ações é de suma importância ao promover a assistência de migrações que normalmente ocorrem de forma irregular, sem a documentação necessária, eis que muitas vezes as pessoas afetadas colocam suas vidas em risco e são obrigadas a viajar em condições desumanas, sendo possível ainda que sejam vítimas de exploração e abuso. (PEIXER, 2012, p. 114)

Embora a ACNUR tenha publicado tal plano e previsto uma proteção, mesmo que subjetivamente, aos refugiados climáticos, pois estes se enquadrariam nas migrações decorrentes de desastres naturais, o órgão da ONU não reconhece efetivamente o status destes refugiados, já que acredita que seu conceito não se encaixa na definição clássica de refugiado (LEAL, 2017, p.83).

Contudo, a autora Flávia Piovesan, discorda da postura do órgão supramencionado, eis que afirma que “a definição ampliada e a definição clássica de refugiados não devem ser consideradas como excludentes e incompatíveis, mas pelo contrário, são complementares” (PIOVESAN, 2015, p.253).

Por consequência, observa-se que o atual caráter restritivo é retrógrado e não há motivos para não se alargar o conceito de

refugiado, eis que a Convenção da Organização da Unidade Africana (1969) e a Declaração de Cartagena (1984) já auxiliaram, em alguma medida, na expansão da definição.

## **6 Proteção sob a Égide do DIH**

Segundo Flávia Piovesan (2013), o DIH foi um precedente fundamental para o processo de internacionalização dos direitos humanos, eis que esse direito se aplica na hipótese de guerra, limitando a autonomia do Estado e assegurando os direitos fundamentais dos indivíduos.

Instituído no âmbito dos conflitos armados, protege o ser humano em sua situação mais vulnerável a fim de lhe garantir o mínimo de dignidade possível. Nessa perspectiva, elucida Sidney Guerra (2016):

O Direito Internacional Humanitário tem a finalidade de amenizar o sofrimento alheio, buscando, ainda que em uma situação catastrófica e pavorosa, o mínimo que se possa preservar em uma pessoa: a sua dignidade. Para tanto, devem ser observados seus princípios norteadores que têm origem nos tratados, costumes e princípios gerais do Direito: humanidade, necessidade e proporcionalidade (GUERRA, 2016, p.469)

Neste panorama, é possível a tutela jurídica dos refugiados climáticos quando tais pessoas se encontram em situações de conflitos armados internos ou internacionais, devendo ser aplicada a legislação específica do DIH. Além disso, verifica-se a previsão no artigo 4º do Estatuto do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) relacionado à “assistência humanitária”, o que fundamenta a proteção a esta categoria de refugiados (BATISTA, 2015, p. 106).

O item 1, a, do artigo supracitado aduz que “o papel do CICV será, em particular: manter e disseminar os Princípios Fundamentais do Movimento, a saber humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, serviço voluntário, unidade e universalidade”.

Destarte, o DIH como outros ramos do DI, baseia-se principalmente na proteção e preservação da dignidade da pessoa humana, sendo que uma pessoa que foi forçada a evadir-se de qualquer lugar que seja em virtude de desastres naturais causados pelo auxílio das ações humanas, deve ser igualmente atingida pela assistência humanitária.

## **7 Proteção sob a Égide do DIM**

De acordo com Batista (2015), a proteção que é encontrada neste ramo está ligada aos tratados internacionais de migração. A autora menciona a proteção global disposta nos artigos 13 e 14 da Declaração Universal de Direitos humanos, os quais tratam do direito do migrante em sair de seu país de origem e buscar proteção em outro.

O artigo 13, supramencionado, dispõe que toda pessoa tem o direito de circular livremente, escolher a sua residência no interior de um Estado e abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu próprio, bem como regressar ao mesmo caso queira. Já o artigo 14, item 1, aduz que “toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”.

No que se refere à proteção regional, esta já pode ser verificada em alguns tratados, como é o caso: a) da Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes; e da b) Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência das Pessoas Internamente deslocadas na África (BATISTA, 2015, p.107).

A primeira Convenção citada, em seu artigo 1º, aborda o conceito do refugiado e menciona outro tipo de migrante, sem denominação, o qual se aproximaria de quem seria o refugiado climático, como aquele que “devido à ocorrência de desastres naturais ou eventos graves” necessita refugiar-se em outro Estado.

No que tange a segunda Convenção, a proteção advém dos deslocados internos, eis que se tratam das pessoas, ou grupo de pessoas, que não chegaram a cruzar as fronteiras, mas deixaram sua residência habitual em diversas situações, sendo uma delas,

conforme o próprio tratado, os “desastres naturais”, o que igualmente se aproximaria dos refugiados climáticos.

## **8 Proteção sob a Égide do DIMA**

O DIMA pode ser conceituado como um “conjunto de regras e princípios que criam obrigações e direitos de natureza ambiental para os Estados, as organizações intergovernamentais e os indivíduos” (SILVA, 1995, p. 5). Dentre os princípios gerais, mais importantes, desse direito, elenca-se: a) Princípio da Cooperação Internacional e da Responsabilidade Comum, mas Diferenciada; b) princípio do Poluidor-Pagador; c) Princípio da Prevenção e da Precaução e d) Princípio do Desenvolvimento Sustentável (LEITE, 2015)

A necessidade de proteger o meio ambiente em nível mundial decore da intensa degradação ambiental, considerando ainda que não há fronteiras delimitadas para esta degradação e, justamente por isso, é que se começou a elaborar documentos internacionais com a finalidade de combater a “poluição transfronteiriça” (SIRVINSKAS, 2012, p. 805). Leite (2015) revela que os conflitos ambientais precisam de uma resposta internacional, global e conjunta, devido à complexidade das consequências que as mudanças e danos ambientais podem causar ao futuro da humanidade e do planeta.

O quarto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), publicado em 6 de abril de 2007, em Bruxelas, na Bélgica, demonstrou que até o final do século ocorrerão drásticas alterações ambientais, como a extinção de espécies, falta de água, inundações, furacões e tempestades cada vez mais fortes, além de um aumento significativo no nível do mar. Desta maneira, Sirvinskaskas (2012) entende ser necessária a tomada de medidas governamentais eficientes na tentativa de minimizar o aumento na temperatura terrestre, de modo que a humanidade possa adaptar-se às mudanças climáticas.

Em relação à proteção dos refugiados climáticos, Batista (2015) elucida que se aplica a este grupo os princípios pertencentes na Agenda 21 e na Convenção de Aarhus, bem como os princípios gerais do DIMA, ressaltando-se o Princípio da Precaução e o da Cooperação Internacional e da Responsabilidade Comum, mas Diferenciada

Thomé (2015) declara que o princípio da precaução é baseado na ideia de implementação de medidas que possam evitar ou reduzir riscos/danos que ainda não podem ser identificados cientificamente, sendo que sua consolidação se deu a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (RIO 92). Desta forma, vale dizer que os Estados devem estar preparados para a ocorrência de desastres naturais, já que não se conseguiu provar se a ação praticada contra o meio ambiente foi a causadora ou a influenciadora para a ocorrência de tais danos. Já, o segundo princípio é baseado no reconhecimento da distinção entre as Nações subdesenvolvidas e desenvolvidas e na responsabilidade histórica, destas últimas, pelos efeitos nocivos ao meio ambiente a fim de alcançar tal status econômico.

Ora, desta forma é indiscutível que as pessoas que se deslocam de sua residência habitual ou não em virtude dos danos ambientais, possuirão respaldo nas fontes do DIMA.

## **9 Proteção sob a Égide do DIMC**

O DI também promove a tomada de medidas governamentais eficientes na tentativa de minimizar o aumento da temperatura terrestre, de modo que a humanidade possa adaptar-se às mudanças climáticas (SIRVINSKAS, 2012, p. 319), e é neste sentido que se enquadra o DIMC, uma espécie do DIMA.

Considerando a presunção de que a intervenção antrópica é o principal causador da do desequilíbrio do meio ambiente, o DIMA busca enfrentar a crise ambiental mundial, incluindo as novas situações provocadas pelas mudanças climáticas. Nesse sentido, o

DIMC surge para tutelar ações entre a comunidade internacional em prol da mitigação do aquecimento global.

Sirvinskas (2012) aduz que diversos tratados, convenções, declarações, protocolos, diretrizes, recomendações, regras e princípios internacionais na esfera do meio ambiente visam minimizar as mudanças no clima e seus efeitos no planeta buscando a diminuição de lançamento de gases de efeito estufa e da destruição do ozônio na atmosfera.

Dentre esses diversos documentos, destaca-se: a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC (criada a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, Realizada no Rio de Janeiro em 1992) e o Protocolo de Kyoto (elaborado em 1997, contendo metas obrigatórias para os países desenvolvidos reduzirem 5% das emissões dos gases que colaboram com o efeito estufa).

A partir da UNFCCC foi instituído a Conferência das Partes – COP, órgão supremo da Convenção que realiza reuniões periódicas com representantes diplomáticos dos Estados-Partes a fim de constituírem regulamentações sobre a temática. Em relação aos refugiados climáticos, houve menção na COP-16 (2010) e na Decisão nº3 da COP-18 (2012) quando aludem sobre o “deslocamento induzido pela mudança do clima” e como tais mudanças afetam os padrões de migração, deslocamento e mobilidade humana (BATISTA, 2015, p.113).

### ***10 Proteção sob a Égide do DAA***

Os desastres em si podem se concretizar em virtude de causas naturais, negligências ou acidentes. No que se refere aos naturais, destacam-se os terremotos, erupções vulcânicas, tsunamis, ciclones, tornados, inundações (PATIL, s.d, p.2).

Trata-se de um novo ramo do DI, fundado no Marco de Ação de Hyogo (MAH) de 2015 e no Projeto de Artigos sobre a Proteção em Caso de Desastres Naturais da Comissão de Direito Internacional da ONU (BATISTA, 2015, p.120).

Segundo José Leite (2015), o MAH foi criado para elucidar que os riscos de catástrofes têm impacto direto na questão das vulnerabilidades e que se estas fossem resolvidas as situações de riscos não seriam tão catastróficas.

Cumpre destacar que os refugiados climáticos que moram em países subdesenvolvidos são os que mais sentem as ações e consequências dos desastres naturais, sendo também os que mais necessitam de prevenção e proteção, eis que muitas vezes perdem suas casas, famílias e, logo depois do ocorrido, as condições mínimas de sobrevivência se tornam inviáveis. Assim, evidente a ligação entre vulnerabilidade ambiental e violação dos direitos humanos.

Frisa-se que não há ainda na ordem internacional global um tratado que verse sobre a redução dos riscos de desastres naturais ou a assistência em tais situações (BATISTA, 2015, p.120). Contudo, segundo Imogen Saunders (2014), mesmo que a proteção legal relativa à redução dos riscos de desastres seja escassa no plano internacional, os Estados podem preencher as lacunas com os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas, guiando suas condutas e desenvolvendo o direito internacional para prevenir e proteger tais situações.

Destarte, não apenas os princípios serviriam para preencherem tais lacunas, mas outras normas derivadas das ramificações do DI também. Destaca-se que O DIDH, por exemplo, ao definir ao longo Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que todo ser humano tem direitos, fundado no princípio da dignidade, deixa clara a responsabilidade internacional dos Estados frente à proteção dos refugiados climáticos, por motivos de desastres naturais.

## 11 Conclusão

Diante do quadro das mudanças climáticas nos dias atuais, verifica-se que a ação contínua e ininterrupta do ser humano, contrária ao bem-estar do meio ambiente, resulta na eclosão de eventos desastrosos, e, conseqüentemente, faz surgir a categoria de refugiados ambientais, ou, neste caso e mais precisamente, como espécie, os refugiados climáticos.

Embora a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo adicional (1967), não tenham ampliado de maneira geral o termo “refugiado” a fim de alcançar os refugiados climáticos, depara-se indicativos de proteção a este grupo na Convenção da Organização da Unidade Africana (1969) e na Declaração de Cartagena (1984). Ainda, mais precisamente, há uma rede protetiva inserida dentro dos Ramos do DI, sendo que os mais importantes a serem destacados são os: DIH, DIR e DIMA.

Diante do exposto, analisou-se o DIH, dentre todas as ramificações do DI é o que possui maior proteção aos refugiados climáticos, pois abrange o sistema global e o sistema regional de proteção aos direitos humanos. Ora, assim, o migrante climático possui direitos intrínsecos fundados no princípio supremo da dignidade da pessoa humana, ainda assim, observou-se que os sistemas são complementares, o que auxilia a proteção do indivíduo.

Em relação ao DIR, mesmo que a ACNUR não entenda que os refugiados façam parte da definição clássica de “refugiado”, observou-se a publicação por este órgão do “Plano de Ação de 10 pontos para os Refugiados e Migrações Mistas”, o qual possui a finalidade de proteger e assistir situações de migrações como as de desastres naturais. Assim, isso acaba por demonstrar e ratificar a ideia de que há sim uma ideia de ampliação do conceito clássico, já que são dependentes.

Por fim, ao analisar o DIMA, identifica-se uma necessidade latente de manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, eis que para isso foram criadas obrigações que devem

ou deveriam ser seguidas pelos Estados e pela população como um todo. Ainda, o próprio princípio da precaução tenta impedir que surjam os refugiados climáticos.

Por conclusão, verifica-se que os dados demonstrados ao longo do trabalho mostram números exorbitantes de imigrações forçadas em virtude de desastres naturais, sendo que se estima que devido a ação contínua e ininterrupta do homem no meio ambiente, outros milhares irão ocorrer. Destarte, se esta é a atual situação do planeta necessário não apenas investir no princípio da precaução, mas também ampliar a proteção aos refugiados climáticos, criando uma legislação específica para este fim, contudo, mesmo sem esse ordenamento jurídico estes migrantes possuem respaldo legal nos ramos do DI.

## Referências

ACNUR. Agência das Nações Unidas para Refugiados. **O que é a Convenção de 1951**. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951>> Acesso em: 01 out 2017.

\_\_\_\_\_. Agência das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena**. Disponível <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)> Acesso em: 02 out 2017.

ALLEY, R. et al. *Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima: Sumário para os Formuladores de Políticas*. 2007, p.8. Disponível em: <[http://www.cptec.inpe.br/mudancas\\_climaticas/](http://www.cptec.inpe.br/mudancas_climaticas/)>. Acesso em: 29 nov 2017.

BATISTA, Carolina de Abreu. **A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**, 2015, p.87-111. Tese. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CAMBRÉZY, LASSAILLY-JACOB, Luc, Véronique. **Réfugiés Climatiques, Migrants Environnementaux ou Déplacés? Du consensus de la catastrophe à la surenchère médiatique – introduction**, 2010, p.7-8. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2010-4.htm>> Acesso em: 28 set 2017.

D'AVALIA; NIENCHESKI, Caroline D. Bender, Luísa Zuardi. **Panorama jurídico sobre a proteção dos refugiados de guerra e ambientais.** s.d, p.4-5. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/34840/23582>> Acesso em: 01 de out 2017.

DOW, Kirstin, DOWNING, Thomas E. **O atlas da mudança climática: o mapeamento completo do maior desafio do planeta.** São Paulo: Publifolha, 2006.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público.** 10. São Paulo Saraiva 2016.

SANCHS, Ignacy. **O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos.** 199. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9416/10984>> Acesso em: 29 nov 2017.

JURAS, Iliada da Ascenção Garrido Martins. **Aquecimento global e mudanças climáticas: uma introdução.** Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/641>> Acesso em: 29 set 2017.

LEITE, José Rubens Morato. **Manual de direito Ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2015.

LEAL, César Barros. **Breves notas sobre os refugiados ambientais e seu desafio na contemporaneidade.** Direitos Ambiente e Humanos. Coordenação de Antônio Augusto Cançado Trindade e César Barros Leal.- Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora. 2017.

LOPES, SABER, HOSSNE, Adelirian Martins Lara, Aziz Nacib Ab'Saber. **O Conceito de Refugiado Ambiental – é uma questão bioética?** 2012. Disponível em <<https://www.saocamillo-sp.br/pdf/bioethikos/98/05.pdf>> Acesso em: 4 out 2017.

MAZZUOLI. Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos.** 4ª ed. São Paulo: Forense Ltda 2017.

MEIRA FILHO, Luiz Gylvan. **Parte 1B – A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.** In: Cadernos NAE – Mudança do Clima – Volume 1, 2005, p.63.OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.** Editora del Rey, 2007,.

PATIL, Yuvraj D. **Disaster affected Environmental Refugees & Human Rights.** s.d, p.2. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=2002497>> Acesso em: 25 nov 2017

PEIXER, Janaína F. B. **O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios,** 2012. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Temas de Direitos Humanos.** 8<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ONU. **Convenção-Quadro Das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima.** 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/>> Acesso em: 02 out 2017.

RAMOS. André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RENAUD; RENAUD; BOGARDI; DUN; WARNER. Fabrice, Janos J, Olivia, Koko. **Control, adpt or flee: how to face environmental migration?** UNU Institute for Environment and Human Security (UNU -EHS), 2007.

SAUNDERS, IMOGEN. **International Disaster Relief Law and Article 38(1)(c) of the Statute of the International Court of Justice: The Forgotten Source of International Law.** 2014, p.29. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/books/the-international-law-of-disaster-relief/international-disaster-relief-law-and-article-381c-of-the-statute-of-the-international-court-of-justice-the-forgotten-source-of-international-law/47A8BADFEF34999F157D79E015ACAB9A>> Acesso em: 29 de nov 2017.

SILVA, Geraldo E. do N. e. **Direito Ambiental Internacional.** Rio de Janeiro: Thex Ed, 1995.

SIRVINSKAS, *Luís Paulo.* **Manual de direito ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2013.

THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Disaster impacts 2000-2012.** UNISDR, 2013 disponível em: < [http://www.preventionweb.net/files/31737\\_20130312disaster20002012copy.pdf](http://www.preventionweb.net/files/31737_20130312disaster20002012copy.pdf)>. Acesso em: 25 nov 2017

THOMÉ. Romeu. **Manual de Direito Ambiental.** 5 ed. Bahia: Editora JusPoivm, 2015.



## Deslocados ambientais e a responsabilização do Estado – o Caso Mariana

*Eduarda Alencar Maluf Kiame*<sup>1</sup>

*Victória de Almeida Richa*<sup>2</sup>

### 1 Introdução

Na atualidade, tem sido cada vez mais frequente a ocorrência de catástrofes ambientais e de progressiva degradação de recursos ambientais primordiais, afetando de maneira prejudicial a vida e a segurança de pessoas, grupos, e até mesmo comunidades inteiras, muitas vezes inviabilizando a sobrevivência em seus locais de origem (RAMOS, 2011).

O cenário acima exposto acarreta consequências de diversas ordens, destacado que o presente estudo buscará iluminar os efeitos nocivos em relação ao contingente humano envolvido num desastre ambiental. Em tal seara, importa inicialmente esclarecer que os refugiados ambientais são aqueles que foram obrigados a abandonar, de forma temporária ou até definitiva, o local em que tradicionalmente vivem em virtude de visível declínio do ambiente, sendo que este pode ser tanto por razões naturais quanto humanas. Isso porque há uma sensibilização da sua existência e/ou da qualidade da mesma, de forma que a subsistência desses indivíduos

---

<sup>1</sup> Acadêmica de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Endereço eletrônico: eduarda\_kiame@hotmail.com.

<sup>2</sup> Acadêmica de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Endereço eletrônico: vic.almeidao2@gmail.com .

entra em perigo (SOUZA, 2012), conforme define o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Nesse sentido, compreende-se que é um processo migratório forçado, em que a pessoa, em decorrência de mudanças climáticas e alterações no meio ambiente – como desertificação, secas, elevação do nível dos mares e interrupção de eventos climáticos sazonais – se vê ameaçada e busca refúgio em outro local (FRANCO FILHO, 2013). No entanto, adotar-se-á para os fins desta pesquisa a denominação “deslocados ambientais”, haja vista ser a nomenclatura adequada em se tratando de mudança geográfica da população afetada, nos limites internos do país, restringindo-se a categoria dos refugiados às hipóteses em que configurada a imigração propriamente dita.

Alguns desastres ambientais que aconteceram no mundo podem ser citados como exemplos desencadeadores do êxodo de massas de população, a teor do evento em dezembro de 2004, quando um tsunami atingiu a costa de certos países asiáticos, ou do furacão Katrina, em 2005, que deixou muitos norte-americanos desabrigados, e ainda do ciclone de 2008 em Mianmar, que causou diversas fatalidades e, novamente, vários ficaram desabrigados (DECICINO, 2008).

Tendo em vista as preocupações decorrentes destas catástrofes e suas consequências para a população, propõe-se o exame do acidente ocorrido em Mariana, no Brasil, com o escopo de compreender a problemática dos deslocados ambientais e aprofundar-se no âmbito da proteção do Estado para com esses indivíduos. Procurando, desta forma, contribuir com as discussões de uma temática de relevância acentuada no cenário atual e tratar de uma categoria de pessoas que não recebe o amparo jurídico efetivo que necessita.

## **2 Deslocados ambientais no contexto brasileiro**

Atualmente, no mundo globalizado, é possível afirmar que há mais deslocados por desastres naturais do que por conflitos

armados. Entretanto, a legislação internacional ainda não reconhece como “refugiados” aquelas pessoas que deixam um país para fugir de desastres naturais e mudanças climáticas. Nesse contexto, o deslocamento interno, ou seja, dentro de um mesmo país, torna-se um desafio primordial (ACNUR, 2012).

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para o Refugiado, refugiado é toda pessoa que “devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira recorrer a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira a ele regressar” (ACNUR, 1998, p.1).

Nesse sentido, o tema requer tratamento específico pelo Direito, pois a situação concreta dos deslocados ambientais necessita de proteção especial, além daquela normalmente fornecida pelos instrumentos gerais de direitos humanos. O auxílio a pessoas nestas condições deve ser mais do que aquele meramente operacional, sendo efetivo para prevenir injustiças e discriminações (SANTOS, 2015).

### **3 A responsabilidade do Estado nos desastres ambientais**

Releva de início destacar o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, presente dentro do capítulo dedicado ao meio ambiente, que impõe, em seu *caput*, a defesa e preservação do meio ambiente como tarefa do Poder Público e da coletividade. Em seguida, estabelece, em seu § 1º, diversas atribuições ao Poder Público para exercer seu dever de proteção do meio ambiente através de fiscalização, controle e preservação.

No mesmo sentido, um dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente – inciso I do artigo 2º da Lei 6.938/1981 –, é a “ação

governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (FREITAS, 2005, p. 29).

Existem na Carta Magna princípios que compõem uma base para analisar a validade das leis e sua interpretação em matéria ambiental. Os princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador e desenvolvimento sustentável são alguns exemplos que possuem destaque e podem ser extraídos de diversos dispositivos legais, como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; das Constituições Estaduais; dentre outros (MIRRA,1996).

O princípio do poluidor-pagador encontra-se previsto no artigo 225, § 3º, da Constituição brasileira, ao abordar os efeitos de condutas lesivas ao meio ambiente: “As condutas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas independentemente da obrigação de reparar o dano causado”.

Da interpretação do artigo acima mencionado, e do artigo 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, é possível identificar a natureza objetiva da responsabilidade civil ambiental, que é dizer: se afasta a necessidade da comprovação da culpa do agente causador do ato lesivo. A responsabilidade por dano ambiental é objetiva e o dever de fiscalização é compartilhado entre os entes da federação, sendo, portanto, que a competência é comum. É posição pacificada na doutrina e na jurisprudência, como é possível verificar diante do julgado do Supremo Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IBAMA. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO CARACTERIZADA. 1. Tratando-se de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam

ocorrendo. 2. **O Poder de Polícia Ambiental pode - e deve - ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambiental é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração.** 3. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, logo responderá pelos danos ambientais causados **aquele que tenha contribuído apenas que indiretamente para a ocorrência da lesão.** Agravo regimental improvido”. (AgRg no REsp 1417023/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/08/2015, DJe 25/08/2015)

A tese da responsabilidade objetiva também foi firmada em sede de julgamento de recurso repetitivo, conforme decisão abaixo:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DE VAZAMENTO DE AMÔNIA NO RIO SERGIPE. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO EM OUTUBRO DE 2008.

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) para demonstração da legitimidade para vindicar indenização por dano ambiental que resultou na redução da pesca na área atingida, o registro de pescador profissional e a habilitação ao benefício do seguro-desemprego, durante o período de defeso, somados a outros elementos de prova que permitam o convencimento do magistrado acerca do exercício dessa atividade, são idôneos à sua comprovação; b) **a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar;** c) é inadequado pretender conferir à reparação civil dos danos ambientais caráter punitivo imediato, pois a punição é função que incumbe ao direito penal e administrativo;  
(...)

(REsp 1354536/SE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 05/05/2014)

Desse modo, de acordo com a previsão da Carta Magna, a dimensão e o alcance do dispositivo constitucional impõe a Samarco e suas controladoras, Vale e BHP Bilinton, a responsabilidade objetiva, sem a necessidade de se analisar a culpa. Ressalta-se também que deve ser aplicada a previsão do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, parágrafo 6º, que prevê a responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos causados às pessoas e seu patrimônio por ação ou omissão de seus agentes. Há inúmeras hipóteses de como isso pode suceder, um exemplo seria quando a licença ambiental é concedida indevidamente. Assim sendo, também decidiu a jurisprudência (FREITAS, 2014, p. 26):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. ZONA COSTEIRA. LEI 7.661/1988. CONSTRUÇÃO DE HOTEL EM ÁREA DE PROMONTÓRIO. NULIDADE DE AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA URBANÍSTICO-AMBIENTAL. OBRA POTENCIALMENTE CAUSADORA DE SIGNIFICATIVA DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL - EPIA E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL - RIMA. COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR (ART. 4º, VII, PRIMEIRA PARTE, DA LEI 6.938/1981). RESPONSABILIDADE OBJETIVA (ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981). PRINCÍPIO DA MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL (ART. 2º, CAPUT, DA LEI 6.938/1981).

(...)

**6. É inválida, ex tunc, por nulidade absoluta decorrente de vício congênito, a autorização ou licença urbanístico-ambiental que ignore ou descumpra as exigências estabelecidas por lei e atos normativos federais, estaduais e municipais, não produzindo os efeitos que lhe são ordinariamente próprios (quod nullum est, nullum producit effectum), nem admitindo confirmação ou convalidação.**

(...)

9. Indubitável que seria, no plano administrativo, um despropósito prescrever que a União licencie todo e qualquer empreendimento ou atividade na Zona Costeira nacional. Incontestável também que ao órgão ambiental estadual e municipal falta competência para, de maneira solitária e egoísta, exercer uma prerrogativa - universal e absoluta - de licenciamento ambiental no litoral, negando relevância, na fixação do seu poder de polícia licenciador, à dominialidade e peculiaridades do sítio (como áreas representativas e ameaçadas dos ecossistemas da Zona Costeira, existência de espécies migratórias em risco de extinção, terrenos de marinha, manguezais), da obra e da extensão dos impactos em questão, transformando em um nada fático-jurídico eventual interesse concreto manifestado pelo Ibama e outros órgãos federais envolvidos (Secretaria do Patrimônio da União, p. ex.).

10. **O Decreto Federal 5.300/2004, que regulamenta a Lei 7.661/1988, adota como "princípios fundamentais da gestão da Zona Costeira" a "cooperação entre as esferas de governo" (por meio de convênios e consórcios entre União, Estados e Municípios, cada vez mais comuns e indispensáveis no campo do licenciamento ambiental), bem como a "precaução" (art. 5º, incisos XI e X, respectivamente). Essa postura precautória, todavia, acaba esvaziada, sem dúvida, quando, na apreciação judicial posterior, nada mais que o fato consumado da degradação ambiental é tudo o que sobra para examinar, justamente por carência de diálogo e colaboração entre os órgãos ambientais e pela visão monopolista-exclusivista, territorialista mesmo, da competência de licenciamento.**

(...)

(REsp 769.753/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 10/06/2011)

Vale observar que também a Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), de modo a reforçar a obrigação que possui o Poder Público para com a preservação do meio ambiente, prevê um capítulo sobre os crimes contra a administração ambiental. Em seus dispositivos, pune-se a conduta de agentes públicos, os quais, por meio de sua atuação ou omissão, acabem por concorrer para a prática de atos que provoquem ou possam provocar danos ambientais.

A referida responsabilidade civil objetiva do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 implica que não se exige prova da culpa do agente público para que a pessoa lesada tenha direito à indenização. Basta a demonstração do nexo de causalidade entre o dano sofrido e a ação ou omissão das autoridades responsáveis (NUNES, 2015). Em caso que há somente omissão estatal quanto ao cumprimento adequado do dever de fiscalizar, a responsabilidade do Estado é subsidiária; ou seja, a execução poderá ser promovida se o degradador direto não cumprir a obrigação. Este é o entendimento predominante do Supremo Tribunal de Justiça. Nesse sentido, segue jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. 1. **A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto.** Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, "seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil" (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010). 2. **Examinar se, no caso, a omissão foi ou não "determinante" (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a "concretização ou o agravamento do dano" é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ.** 3. Agravos regimentais desprovidos". (AgRg no

REsp 1001780/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/09/2011, DJe 04/10/2011) (grifo nosso)

É inegável que o Estado possui vários deveres e responsabilidades no que diz respeito à proteção ambiental, e que seu não cumprimento gera consequências em diversas searas. No ocorrido em Mariana, deve ser analisada a atuação tanto da mineradora Samarco como dos entes públicos para corretamente atribuir responsabilidade a cada um deles pelos atos praticados que levaram à tragédia.

#### **4 A responsabilidade do Estado brasileiro no desastre de Mariana**

O desastre ambiental em Mariana, no Estado de Minas Gerais, começou em 5 de novembro de 2015, quando a primeira barragem de rejeitos de Fundão, da mineradora Samarco, rompeu. Como consequência, milhões de metros cúbicos vazaram, invadindo o distrito de Bento Rodrigues, atingindo o Rio Doce e logo chegaram ao mar, provocando caos, com muitos desabrigados e mortos. A lama contaminada atingiu o Rio Doce e daí se espalhou por vários municípios, alcançando Governador Valadares e Colatina, no Estado do Espírito Santo (SANTOS, 2015).

No caminho, a lama com resíduos químicos foi deixando um rastro de desolação, como a falta de água e a morte de animais, e atingiu também o oceano, deixando danos de difícil avaliação. Desse modo, é correto afirmar que o fato ocorrido foi um desastre ambiental que gerou deslocados ambientais, uma vez que mais de 600 pessoas perderam as suas moradias, muitos municípios tiveram problema no abastecimento de água e diversos profissionais precisaram ser transferidos. Os danos são incalculáveis (SANTOS, 2015).

Mais de dois anos após o desastre, a região atingida não foi inteiramente recuperada, ferindo o princípio do direito ambiental

do poluidor-pagador e da reparação, visto que não ocorreu a reparação integral, ou seja, não ocorreu a restauração *in natura*, nem a compensação ou a indenização das pessoas atingidas. Nesse sentido, ressalta-se que o Estado deve se manifestar dentro dos fundamentos socioambientais para evitar a decadência do meio ambiente. Ademais, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 225, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de melhoria e proteção da qualidade ambiental. Desse modo, quando a União autoriza a instalação de uma construção que gera potencial ato lesivo ao ser humano, isso por efeito bumerangue pode lhe ser duplamente imputado, tanto por autorizar a instalação quanto na sua fiscalização (BUTZKE; JOHN; PONTALTI, 2013).

Nesse sentido, ressalta-se também a ineficiência do judiciário brasileiro, que engloba desde a inexistência de Varas Ambientais em Minas Gerais, seja na Justiça Federal, seja na Estadual, e uma visão genérica sobre a garantia ao princípio da ampla defesa que leva a um andamento processual que não avança, sem chegar a nenhuma resposta satisfatória. Fato é que não há a mais remota previsibilidade do fim das ações e as vítimas do desastre de Mariana, se não houver acordo, certamente aguardarão o resultado e a possível reparação de 15 a 20 anos (FREITAS, 2017).

Em uma decisão recente, o Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.337-SP, decidiu que a inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais é um inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição. Nesse sentido, resulta em extremo perigo elaborar uma Constituição sem intenção de se fazer cumprir o que está previsto ou de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e às políticas dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos, como os direitos difusos (BRASIL, 2011).

Os bens ambientais são valores constitucionais indisponíveis e, não raras vezes, a discricionariedade administrativa os interpreta

em conformidade com as suas próprias expectativas, influenciadas não necessariamente por dados técnicos e sim políticos, incorrendo em prejuízos aos seres humanos(MACHADO, 2001). Tal postura estatal acarreta em desastres ambientais, como o ocorrido em Mariana, e em deslocados ambientais. Volta-se a mencionar: 600 pessoas perderam suas moradias e, à vista disso, deve o Estado ser responsabilizado subsidiariamente, pois foi falho na sua obrigação preventiva de fiscalizar e agir quando necessário.

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 estabelece expressamente que: “é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”, não isentando o Estado de forma alguma do seu poder de polícia ambiental.

As avaliações de impacto ambiental e o licenciamento ambiental devem levar em consideração também a sua distribuição no espaço social, o mesmo devendo fazer o Poder Judiciário ao julgar as indenizações e a legalidade da concessão dos atos administrativos em matéria ambiental. Estes instrumentos não devem ter como foco apenas a mitigação do dano e a compensação do impacto ambiental, e sim procurar garantir o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, independentemente de classe social (FARIAS, 2008).

O conceito de meio ambiente da cidadania e o princípio da dignidade da pessoa humana não devem ser separados e nem afetados pela concretização do direito no dia-a-dia. A defesa do meio ambiente tem de ser uma defesa coletiva, que evidencie, ao mesmo tempo, as iniciativas inovadoras de redescoberta de soluções em modelos inovadores de investimentos. Ademais, a defesa do meio ambiente necessita do efetivo compromisso dos gestores, administradores e dos atores sociais, frente à quietude da sujeição opressora da inércia e da omissão por parte do Estado (CASTRO, 2010).

## 5 As falhas do poder público no caso Mariana

Diante do exposto, é relevante afirmar que responsabilidade civil do Estado diz respeito à obrigação a este imposta de reparar danos causados a terceiros em decorrência de suas atividades ou omissões, ou seja, o Estado também pode ser responsável quando de suas omissões (MEDAUAR, 2005, p. 428).

A empresa responsável pelo empreendimento de Mariana contabiliza a média de uma infração ambiental por ano desde 1996, ou seja, há mais de 20 anos é notificada praticamente anualmente por descumprir as normas de proteção ao meio ambiente, sendo notificada pela FEAM-MG, IEMA-ES e IBAMA (PoEMAS, 2015). Os casos mais graves são os vazamentos de polpa dos minerodutos, contaminando cursos d'água e comprometendo também o consumo humano. Em 2010, o município de Espera Feliz, no Estado de Minas Gerais, decretou situação de emergência por conta da empresa Samarco causar a contaminação da água que abastecia 30 mil pessoas, tendo como solução apenas R\$ 28 mil pagos pela mineradora (PoEMAS, 2015).

A empresa Samarco, responsável pelo empreendimento, não possuía um Plano de Emergência para o caso de acidente na barragem, que é obrigatório desde a aprovação da Lei 12.334/2010, a Política Nacional de Segurança de Barragens, e que deveria ter sido considerada e analisada pelo Estado de Minas Gerais quando da renovação da Licença de Operação requerida em 2013 (AVZARADEL; COUTINHO; FARIAS, 2016).

Desse modo, mesmo sem a presença e análise de todos os requisitos, o Estado de Minas Gerais aprovou, em procedimento separado, a concessão de uma licença contemplando as fases de localização e instalação para a união das duas barragens de rejeitos: Fundão e Germano. Tais situações são citadas com o objetivo de exemplificar diversas vezes que o Poder Público foi falho nas análises das licenças, não realizando a avaliação dos impactos e das medidas

mitigatórias e compensatórias necessárias (AVZARADEL; COUTINHO; FARIAS, 2016).

Fato é que a gestão dos riscos ambientais é orientada, principiologicamente pela prevenção e precaução. A prevenção opera com base na previsibilidade, ou seja, na probabilidade em grau máximo, enquanto a precaução vai além atuando em contextos de riscos sem base comprobatória segura, lidando com um grau maior de incerteza. Assim sendo, a inserção da incerteza e de juízos de probabilidade é condição para a identificação e gestão do risco ambiental (CARVALHO, 2011).

Diante das responsabilidades do Poder Público e o ocorrido em Mariana, é evidente que é necessária uma maior integração das diversas peculiaridades da Constituição e das vulnerabilidades ambientais, estando em foco as diversas esferas como, por exemplo, a saúde pública, meio ambiente, economia, transporte e abastecimento de serviços públicos (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 97). Existe um ônus do Poder Público diante da quebra dos princípios da precaução e prevenção, de modo que existindo ações omissivas ou comissivas por parte do Estado; sustenta-se a responsabilidade objetiva na esfera do direito ambiental. Desse modo, a responsabilidade do Estado será solidária e não meramente subsidiária (FREITAS, 2006).

É evidente que no caso em tela ocorreu falha de fiscalização por parte do Poder Público no que diz respeito aos órgãos de controle em todos os níveis, seja federal, estadual ou municipal, uma vez que fiscalizar, segundo a legislação brasileira, é um ato de responsabilidade comum. Entretanto, a Lei Complementar n. 140/2011 estabelece (no art. 8º, XIII, XIV e XV) que o primeiro e principal órgão é o órgão ambiental do ente federativo, no caso Mariana, a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM). Os agentes públicos são passíveis de punição pela omissão no âmbito administrativo e criminal. Todavia, ressalta-se que tal omissão não diminui em nada a responsabilidade da empresa, que tem sempre a

obrigação de cumprir a lei independentemente de fiscalização ou não (AVZARADEL; COUTINHO; FARIAS, 2016).

No que tange aos estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA e RIMAs), a catástrofe socioambiental ocorrida em 2015 na bacia do rio Doce também explicita a ineficiência destes, e dos processos de licenciamento ambiental, em prever e prevenir as tragédias de grande porte. As análises deficientes desenvolvidas nos estudos e relatórios, assim como práticas profissionais antiéticas, têm provocado a subestimação dos resultados negativos e a superestimação dos impactos positivos de empreendimentos de grande magnitude sobre o meio ambiente e a sociedade, como é perfeitamente possível verificar no caso em tela (PoEMAS, 2015). Ademais, o impacto do rompimento da barragem não se restringiu às áreas de influência preestabelecidas tecnicamente no Estudo de Impacto Ambiental, que seriam as três barragens e o povoado de Bento Rodrigues, uma vez que tiveram efeitos muito maiores (PoEMAS, 2015).

Desta forma, conforme a Política Nacional do Meio Ambiente, constitui um poder-dever do Estado a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das normas de Direito Ambiental e a sua omissão acarreta em sua responsabilização. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também já decidiu nesse sentido: “em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto” (BRASIL, 2011), como ocorreu no desastre ambiental de Mariana, salientando que a demora na restauração integral do meio ambiente, ou seja na violação do princípio da reparação integral do dano, somente agrava a situação da população local e do meio ambiente atingido diretamente.

Os deslocados ambientais são expostos geralmente à qualidade ambiental deteriorada, pois passam a morar em regiões menos protegidas ambientalmente. Por este motivo, é essencial ter políticas públicas que contemplem os deslocados de forma efetiva e

os Poderes Públicos em todas as esferas devem trabalhar de forma conjunta com o propósito de combater os problemas resultantes do deslocamento dessas pessoas. As políticas públicas destinadas ao deslocado ambiental devem ser implementadas a partir de valores humanitários, éticos e de solidariedade social, sob pena de não garantir efetiva tutela dos direitos fundamentais, a cidadania de todo ser humano e o respeito à dignidade (SOUZA, 2012).

Ademais, a realidade brasileira ainda encontra muitas dificuldades para reassentar os deslocados ambientais. Não é possível pensar em criar benefícios para poucos e tormentos para muitos ao instalar um empreendimento de grande porte em determinado local. Desse modo, quando não há como se evitar o deslocamento forçado de pessoas, é necessário elaborar uma política efetiva de reinstalação desses indivíduos. O Brasil necessita de programas de reassentamento sérios e aprofundados para atingir a área da assistência, oferecendo educação, saúde, proteção e atendimento médico nos hospitais públicos aos deslocados, protegendo-se efetivamente os direitos humanos dessas pessoas (SOUZA, 2012).

## **6 Conclusão**

As catástrofes ambientais acarretam, em seus efeitos mais nocivos, o atingimento de vidas humanas, desencadeando, muitas vezes, deslocamentos migratórios, na esteira da tragédia causada pelo rompimento da barragem da mineradora Samarco, que afetou centenas de pessoas. Decorrido lapso temporal considerável após o acidente, sem que os danos tenham sido reparados e sem a previsão de reparação destes, surge a discussão da responsabilidade do Estado para reparar as consequências.

Fato é que a atividade mineradora em qualquer circunstância comporta, por si só, um grau de risco que, em função da expectativa de lucro, o empreendedor, seja pessoa física ou jurídica, aceita. Consequentemente, também as implicações decorrentes deste risco.

Nesse contexto, é essencial o Estado cumprir seu papel e fiscalizar esta atividade potencialmente causadora de dano, função esta que, de acordo com a pesquisa realizada, foi mal cumprida a começar pelos estudos de impacto ambiental ineficazes.

É inegável a força da Constituição Federal de 1988 ao impor ao Poder Público o dever de melhoria da proteção ambiental, donde se extrai a conclusão de que faltoso no cumprimento da fiscalização adequada, será responsabilizado também pela falta de cuidado constatada, o que efetivamente resta configurado no desastre de Mariana. O Estado necessita proteger e reassentar os deslocados ambientais de forma eficaz. Para tanto, necessita de um planejamento de modo a fornecer a estes saúde, educação, atendimento médico e segurança, garantido, acima de tudo, os direitos humanos dos mais atingidos pelo desastre.

## Referências

ACNUR. **A Situação dos Refugiados do Mundo:** Na busca por solidariedade. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fc5ceca9.pdf>> . Acesso em: 25 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **A Situação dos Refugiados do Mundo:** Um programa humanitário. Lisboa: Acnur, 1998.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; COUTINHO, Isabela Esteves Cury; FARIAS, Talden Queiroz. **Breves e iniciais apontamentos sobre a tragédia da Samarco.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 15, n. 85, jan./fev. 2016.

BUTZKE, Alindo. JOHN, Natasha. PONTALTI, Sieli. Ação Popular como Exercício da Cidadania Socioambiental: Estudo de caso da Usina Belo Monte. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 69/2013, jan - mar / 2013, DTR\2013\1861, p. 249 - 274.

CARVALHO, Délton W. DAMACENA, Fernanda. **Direito dos Desastres.** Rio Grande do Sul: Livraria do Advogado, 2013.

CASTRO, José Nilo de. Meio ambiente urbano. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 11, n. 38, p. 11-30, out./dez. 2010.

DECICINO, Ronaldo. **Refugiados ambientais**: Catástrofes naturais causam êxodo. 2008. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/refugiados-ambientais-catastrofes-naturais-causam-exodo.htm>>. Acesso em: 05 out. 2017.

FARIAS, Talden. Considerações a respeito da injusta distribuição do dano e do risco ambiental no espaço social. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 41, set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=55244>>. Acesso em: 30 nov. 2017

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito penal ambiental e reparação do dano**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Juarez. **O princípio constitucional da precaução e o dever estatal de evitar danos juridicamente injustos**. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2006/04/-sumario?next=2](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2006/04/-sumario?next=2)>. Acesso em: 28 nov. 2017

FREITAS, Vladimir Passos de. Ação proposta pelo rio Doce busca duvidosa proteção ambiental. **Consultor jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-12/segunda-leitura-acao-proposta-rio-doce-busca-duvidosa-protacao-ambiental>>. Acesso em: 28 nov. 2017

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 5ª edição./ Curitiba: Juruá, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2001.

MIRRA, Álvaro Luíz Valery. Principios Fundamentais do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, nº 2, ano 1, abril-junho de 1996.

PoEMAS. **Antes fosse mais leve a carga**: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG). Mimeo. 2015.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais:** em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados\\_Ambientais.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2017

SANTOS, Bárbara Cristina de Oliveira. A situação dos refugiados ambientais: sob o olhar da tutela jurídica brasileira. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 84, p. 21-27, nov./dez. 2015

SANTOS, Bruno Carazza dos. **Da lama ao caos, do caos à lama: lições internacionais de responsabilização por tragédias ambientais para o Caso Samarco.** 2015. Disponível em <<https://leisenumeros.wordpress.com/2015/11/13/da-lama-ao-caos-do-caos-a-lama-licoes-internacionais-de-responsabilizacao-por-tragedias-ambientais-para-o-caso-samarco/>>. Acesso em: 05 out. 2017

SOUZA, José Fernando Vidal de. **Os refugiados ambientais no Brasil: Uma leitura sobre a construção de barragens, geração de energia, restauração da dignidade e cidadania.** 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d63c4a5e9b600279>>. Acesso em: 05 out. 2017.

## Indicação geográfica e a valorização do trabalho na cadeia produtiva do açaí no Estado do Pará

*Melissa Mika Kimura Paz*<sup>1</sup>  
*Suzy Elizabeth Cavalcante Koury*<sup>2</sup>

### 1 Introdução

O processo de acumulação de capital, que priorizou a produção e o consumo, gerou consequências ambientais e sociais causadas principalmente pela grande concentração de renda por parte de uma pequena parcela da população. Por conta disso, argumenta-se por uma mudança no paradigma dominante, a fim de que o desenvolvimento não objetive apenas o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), devendo buscar-se o aumento do bem-estar da sociedade e a redução das desigualdades sociais.

A presente pesquisa pretende romper com o modelo de desenvolvimento da globalização capitalista, para incluir os saberes locais, de modo que observe aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais para que qualquer pessoa possa praticar os atos necessários ao cumprimento do seu plano de vida. Propugna-se,

---

<sup>1</sup> Advogada. Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA). Pós-graduanda *Lato Sensu* em Direito Material e Processual do Trabalho - CESUPA. Membro do Grupo de Pesquisa Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia. Endereço eletrônico: melissapaz29@gmail.com.

<sup>2</sup> Desembargadora Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região e Conselheira do CSJT. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da graduação e pós-graduação do CESUPA. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia.

pois, por um desenvolvimento endógeno, pelo qual a sociedade seja capaz de liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento, aproveitando os fatores produtivos disponíveis na região, principalmente as suas particularidades.

Nos últimos anos, a cadeia produtiva do açaí, derivada das populações tradicionais da região que a cultivavam para a própria subsistência, deixou de ser apenas uma cadeia da agricultura extrativista familiar para ganhar proporções globais, tornando-se a nova *commodity* paraense. Por meio da busca de um desenvolvimento endógeno para a região, deve existir uma preocupação para a inclusão dos pequenos produtores neste processo de expansão da economia. Para que isso ocorra, mecanismos de fortalecimento, valorização e proteção dos extrativistas de açaí precisam ser implementados.

Um desses mecanismos de valorização é a indicação geográfica (IG), uma proteção da propriedade intelectual que vincula um produto ou serviço ao seu território de origem, protegendo a biodiversidade, o conhecimento tradicional e os recursos naturais, fortalecendo o território e sua gente. A concessão da IG agrega valores como tradição, identidade e cultura ao produto ou serviço, sendo importante em áreas de baixo nível de produção, muito associada às formas tradicionais de produção.

Desse modo, o trabalho dedica-se a compreender de que maneira a indicação geográfica, como instrumento do desenvolvimento endógeno, contribuiria para garantir o trabalho decente ao extrativista na cadeia produtiva do açaí?

A construção desta pesquisa possui como objetivo geral analisar a possível indicação geográfica do açaí à luz da teoria do desenvolvimento endógeno para valorizar e garantir o direito ao trabalho das populações tradicionais extrativistas.

Os objetivos específicos são compreender a importância do desenvolvimento endógeno para a redução das desigualdades sociais e a inclusão de populações marginalizadas, demonstrar a importância do direito humano ao trabalho e o contexto do trabalho

extrativista na produção do açaí pelos pequenos produtores, e por último, apresentar as possíveis indicações geográficas do açaí no Estado do Pará como meio de valorização do trabalho e da cultura dos extrativistas.

A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, teses e dissertações sobre o tema proposto, além da consulta de dados e relatórios produzidos em sítios oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Peabiru.

O trabalho foi dividido em introdução, três sessões de desenvolvimento, considerações finais e referências. Na sessão 2, intitulada “*A necessidade de um modelo de desenvolvimento endógeno*”, o desenvolvimento será descrito como um processo para a garantia de uma boa qualidade de vida para população. Destacar-se-á que o Estado deve gerar condições sociais e econômicas e incluir os indivíduos nesse processo, valorizando sua cultura e os seus saberes, afastando-se a ideia de que o desenvolvimento se resume ao crescimento econômico.

Na sessão 3, intitulada “*O trabalho na cadeia de produção do açaí*” será apresentada a cadeia produtiva do açaí e o trabalho do extrativista, ressaltando-se que a garantia do direito humano ao trabalho, fundamentado no princípio da dignidade, é essencial para que o indivíduo possa executar seu plano de vida.

Por fim a sessão 4, intitulada “*A indicação geográfica do açaí no Estado do Pará*”, tratará sobre o conceito de Indicação Geográfica para que, a partir do entendimento deste instituto e de seus benefícios, a IG do açaí possa ser pensada como meio para o desenvolvimento, três regiões serão apresentadas como possíveis territórios que poderiam receber o selo de origem para o açaí, a Ilha do Marajó, o município de Igarapé- Miri e o conjunto de Ilhas que fazem parte da região metropolitana de Belém, todos no estado do Pará.

O Pará é o maior produtor de açaí do Brasil, consumo que foi herdado das comunidades tradicionais do Estado, razão pela qual é

fundamental que essas comunidades sejam valorizadas e incluídas nessas discussões.

## **2 A necessidade de um modelo de desenvolvimento endógeno**

Durante o século XX, o modelo econômico considerou a Amazônia como um macro-sistema homogêneo, sem observar a diversidade existente nos diferentes ecossistemas que compõem a região. Além disso, a natureza foi vista como sinônimo de atraso e um material que poderia ser apropriado com custo zero (LOUREIRO, 2009).

O pensamento capitalista de mercado influenciou o modelo de ocupação espacial da Amazônia, organizado pelo Estado sob um discurso de modernização para atender aos interesses dos grupos de poder, interessados na acumulação do capital. O crescimento econômico foi priorizado em detrimento das dimensões humana, cultural e política da população. O Estado não priorizou o desenvolvimento.

Pode-se afirmar que o desenvolvimento está relacionado com a garantia de instrumentos e oportunidade para que as pessoas tenham o tipo de vida que gostariam, para que elas tenham o direito de escolha. O crescimento econômico é uma alteração quantitativa na vida das pessoas, enquanto o desenvolvimento pode ser descrito como uma mudança qualitativa, que deve ocorrer de forma cumulativa, permitindo que, por meio do trabalho e de atividades não econômicas, os indivíduos aprimorem suas capacidades em busca da autorrealização e da felicidade (VEIGA, 2010).

Maneiras viáveis de produzir meios de vida não podem depender de esforços excessivos e extenuantes por parte de seus produtores, de empregos mal remunerados exercidos em condições insalubres, da prestação inadequada de serviços públicos e de padrões subumanos de moradia (VEIGA, 2010, p. 81).

O desenvolvimento não pode ser resumido à busca pela concentração de renda e bens de consumo. O estado do Pará possui uma enorme potencialidade econômica, ao mesmo tempo em que registra altos índices de pobreza. Essa situação é explicada pela priorização dos fatores econômicos em detrimento dos outros fatores necessários ao desenvolvimento.

O modelo de ocupação da Amazônia possibilitou a exploração do território, a apropriação e a transferência dos recursos naturais das populações locais para os detentores do capital. A região foi ocupada pelo grande capital, excluindo a ocupação pelos pequenos produtores rurais (LOUREIRO, 2004).

As monoculturas foram consideradas empreendimentos mais modernos, que gerariam uma renda maior, sem preocupação com a diminuição da biodiversidade. Assim, foi consolidada a função de primário-exportadora e produtora de *commodities* do estado do Pará. As populações que viviam nas terras foram desalojadas e marginalizadas. Esse modelo de desenvolvimento tem como objetivo extrair da natureza uma grande quantidade de lucro, sem atentar para as consequências, tratando-se a Amazônia como uma fonte inesgotável de recursos. (LOUREIRO, 2009).

Apesar do discurso de modernização e prosperidade, os investimentos financeiros feitos pelas empresas que se instalaram no Estado não refletiram em benefícios à sociedade local, uma vez que não houve fixação da renda na região. Novas formas de relações de trabalho foram criadas, baseadas na vulnerabilidade das classes sociais que precisaram se subordinar aos grupos dominantes. As populações de baixa renda tornaram-se peças essenciais para a acumulação do capital por parte desses grupos (LOUREIRO, 2004).

A globalização do capitalismo levou à globalização do mundo do trabalho, intensificando os movimentos migratórios para as cidades, com a crescente urbanização, e progressivamente dissolvendo o mundo agrário. A globalização é um fenômeno que afeta diretamente a demografia, a pobreza, o emprego e o meio ambiente (IANNI, 1994).

As mudanças no mundo do trabalho têm como consequência um grande número de trabalhadores desempregados. O excesso de mão de obra faz com que os trabalhadores se submetam à superexploração em troca de baixos salários. A formação de uma sociedade global transformou a vida das pessoas.

Na Amazônia, as novas formas de relações de trabalho deram origem à figura do empregado rural, do “peão”, que, em sua forma mais leonina, se apresenta como uma relação de dominação, colocando o empregado rural em situações de trabalho forçado e/ou degradante (LOUREIRO, 2004).

Quanto à política de trabalho e emprego, para os governos, mais vale a geração de um emprego num dos novos empreendimentos recém-criados – a mineração, a produção de soja, etc. – que apesar dos danos sociais e ambientais graves que provocam, geram impostos e, por isso, são preferíveis às atividades não geradoras de impostos, como as atividades tradicionais dos caboclos da região, que são desestruturadas pelo capital (LOUREIRO, 2009, p. 109).

As realidades locais, regionais e nacionais têm a capacidade de influenciar a realidade mundial, porém o que mais ocorre é que a sociedade global impõe um modelo de vida e de trabalho. “O jogo das forças econômicas e sociais, em escala mundial, influencia em alguma medida o modo pelo qual se organiza o processo de trabalho e as condições materiais e espirituais de vida nas mais diversas localidades, nações e regiões” (IANNI, 1994, p. 10).

O modelo de desenvolvimento implementado no Estado não tentou desenvolver as potencialidades que a natureza oferecia, realizou uma exploração predatória da região e de seus habitantes, gerou uma grande concentração de renda por uma minoria, exclusão social, aumento da violência e degradação ambiental. Ao se difundir o pensamento de que os conhecimentos tradicionais da população local são inferiores, está se exercendo uma forma de dominação. O modelo de desenvolvimento da Amazônia precisa se

preocupar com as particularidades da região e promover ações econômicas, sociais e culturais.

O desenvolvimento deve ocorrer por meio do fortalecimento e da qualificação das estruturas internas, ressaltando o potencial endógeno da região, para gerar condições sociais e econômicas que beneficiem a população local. Deve ser um processo que inclua os atores do território, valorizando suas potencialidades, garantindo a igualdade de oportunidades e a busca da qualidade de vida por meio da sustentabilidade. As populações da Amazônia possuem um vasto conhecimento acumulado durante anos e proporcionado pela estreita relação com a natureza e sua biodiversidade.

(...) O desenvolvimento endógeno é proporcionado pela dinamização dos aspectos produtivo-econômicos e pela potencialização das dimensões sociais, culturais, ambientais e políticos-institucionais. (...) Essa ideia endogenista entende que as instituições e os fatores de produção mais importantes para o desenvolvimento local, tais como capital social, capital humano, conhecimento, pesquisa e desenvolvimento, devem ser gerenciados endogenamente em cada território, baseando-se nas suas potencialidades e visando a um desenvolvimento de dentro para fora (CRUZ; RIOS; EINHARDT; CRUZ, 2016, p. 62).

A cultura é um tipo de capital social muito importante para o desenvolvimento de qualquer sociedade. As atividades realizadas pelas populações locais não podem ser tratadas como pouco produtivas, incompatíveis com o pensamento do grande capital e com a sociedade moderna.

A valorização da cultura de um povo reflete sobre outros aspectos, principalmente no campo social, e forma um caminho para o fim da exclusão social dessa população. A cultura é capaz de restituir a autoestima de populações marginalizadas. “Os seres humanos podem perder tudo, mas são sempre portadores de cultura” (SEN; KLIKSBERG, 2010, p. 328).

A cultura, de acordo com Sen e Kliksberg (2010), é capaz de potencializar a participação social, o espírito de solidariedade e ações

coletivas, contribuindo diretamente para o desenvolvimento da região. Entretanto, as populações tradicionais ainda hoje não são consideradas sujeitos sociais importantes no processo de desenvolvimento.

Assim, para que o desenvolvimento seja endógeno, deve ser baseado na organização dos atores locais, ou seja, deve incluir as pessoas, observando e respeitando a cultura e os valores da região. Deve-se formular uma proposta de protagonismo regional por meio da participação desses atores, formando uma sociedade organizada que valorize o seu território, baseando-se em práticas produtivas apropriadas ao meio ambiente e se transformando em uma alternativa para minimizar os efeitos negativos do capitalismo global (CORRÊA NETO; MARINI; MELLO, 2016).

Dessa forma, tem-se que o principal objetivo do desenvolvimento endógeno é a participação e a autonomia da população do território, incluindo a garantia de participação no mercado e o direito ao trabalho. A liberdade de participar do mercado de trabalho, do intercâmbio econômico, possui um importante papel social, uma vez que a renda influencia nos êxitos e nas privações das pessoas, sendo a pobreza um tipo de privação das capacidades básicas (VEIGA, 2010).

Então, para que o desenvolvimento ocorra, deve haver a garantia do direito ao trabalho, um direito humano, fundamentado na dignidade da pessoa humana, de caráter universal. O conjunto de direitos humanos é indispensável para que o indivíduo realize seu plano de vida, independentemente de qual plano seja, incluindo a valorização do trabalho.

### **3 O trabalho na cadeia de produção do açaí**

O trabalho relaciona-se com a existência humana, é por meio dele que o indivíduo se torna um ser social na sociedade capitalista, uma vez que desenvolve sua capacidade física e intelectual, além de ser indispensável para obter alimento e proteção, razões pelas quais

deve ser protegido e valorizado. Configura-se como um direito humano que o trabalho ocorra em condições dignas.

Três aspectos devem ser ressaltados quando se mencionam os direitos humanos. O primeiro trata-se de seu caráter universal, o segundo relaciona-se com o fundamento dos direitos humanos na dignidade humana, e o terceiro é a indispensabilidade dos direitos humanos para que o indivíduo realize seu plano de vida, independentemente de qual plano seja, quer em relação à própria vida, quer em relação à vida em comunidade (BRITO FILHO, 2018b).

(...) a existência de um conjunto de direitos tidos como indispensáveis, e esse elemento comum é que conduz à afirmação, (...), de que há uma significação única para a ideia de Direitos Humanos, que não está relacionada somente à importância desses direitos, mas à sua indispensabilidade, à sua essencialidade (BRITO FILHO, 2018a, p. 27).

Os direitos humanos, em princípio, protegiam somente as liberdades públicas e os direitos civis e políticos, direitos e garantias do indivíduo contra a ação do Estado. A partir do início do séc. XX, os direitos sociais, econômicos e culturais passaram a fazer parte dos direitos humanos. Depois, outro conjunto de direitos passou a ser identificado, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente e o direito ao patrimônio comum da humanidade. Segundo ensinamentos de Brito Filho, estes se classificam em primeira, segunda e terceira dimensão de direitos humanos, sendo também conhecidos como os direitos dos indivíduos, da coletividade e do gênero humano. O direito ao trabalho pertence à segunda dimensão dos direitos humanos (BRITO FILHO, 2018b).

A noção de dignidade determina quais direitos fazem parte do conjunto de direitos humanos. Assim, o direito ao trabalho apenas alcança todos esses objetivos se realizado em condições dignas, do mesmo modo que a dignidade humana pode ser definida como uma qualidade intrínseca, irrenunciável e inalienável, todos os direitos

necessários para garanti-la também o são, incluindo o direito ao trabalho decente, que é o conjunto de direitos mínimos do homem/trabalhador (BRITO FILHO, 2018b).

O trabalho das populações tradicionais da Amazônia, donas de uma cultura com uma relação especial entre homem-natureza, é organizado com base na estrutura de produção de trabalho familiar ou comunitário de extrativismo. Desse modo, na cadeia de valor do açaí, o trabalho é baseado nos conhecimentos tradicionais, saberes e práticas acumulados pelas populações e passados de geração a geração, sendo uma atividade que o ribeirinho aprende como uma tradição e um meio de inclusão ao trabalho.

O açaí é fruto de uma palmeira endêmica da Amazônia, que se concentra nas planícies úmidas, áreas de várzea, especialmente próximo aos rios. Estima-se que existem mais de um milhão de hectares de açazeiros nativos. Historicamente, o produto foi a base da alimentação de populações ribeirinhas e das camadas mais pobres das cidades. Ainda no séc. XX, houve a popularização do produto e a sua inclusão no cotidiano de todas as classes sociais paraenses (DAMASCENO, 2009).

Nos últimos anos, houve um grande crescimento do mercado consumidor, principalmente, em âmbito nacional, no Rio de Janeiro e em São Paulo. No mercado internacional, o maior comprador são os Estados Unidos da América (EUA). O estado do Pará é a referência da economia do açaí, por concentrar uma alta produção e um alto consumo.

O consumo do açaí aumentou de forma que a produção extrativista não conseguiu crescer em igual proporção. Em 2016 a produção agrícola do açaí no Brasil foi de 1,1 milhões de toneladas. O Pará produziu 98,3% do total dessa produção. O valor arrecadado pelas exportações do açaí nesse mesmo ano foi de U\$ 18.130.843,00 e, em 2017 este valor cresceu para U\$ 23.467.925,00 (IBGE, 2018).

A atividade produtiva do açaí passou da agricultura e extrativismo familiar para uma cadeia de valor global, tornando-se uma *commodity*, que envolve mais de 120 mil famílias, para as quais

o açaí é a principal fonte de renda familiar. A cadeia produtiva do açaí consiste no conjunto de operações interdependentes que visam produzir, extrair, modificar e distribuir um produto (INSTITUTO PEABIRU, 2016).

A cadeia de valor do açaí é formada pelos extrativista agricultores familiares que cuidam do manejo do açazeiro, normalmente formado por plantas nativas, e da colheita, atividade executada pelo peconheiro; os atravessadores que deslocam a produção até onde ela será comercializada; as industriais e os batedores de açaí (processadores locais) que beneficiam o produto, transformando-o em vinho (polpa) e outros produtos derivados como bombons e sorvetes, entre outros; e os atacadistas e os varejistas que comercializam o produto para o consumidor final (INSTITUTO PEABIRU, 2016).

Apesar do crescimento da atividade produtiva, do surgimento de grandes empresas de açaí e do aumento dessa economia, o trabalho nesta cadeia, principalmente o do extrativista, agricultor familiar, ainda é dominado pela informalidade e precariedade.

Por sua vez, as cadeias de valor tradicionais, relacionadas ao extrativismo e à agricultura familiar, apresentam desafios como a informalidade nas relações de trabalho e a alta insegurança para a saúde no manejo de recursos naturais. Isto ocorre especialmente em cadeias de valor que crescem rapidamente, como é o caso do açaí, que emprega centenas de milhares de pessoas. (INSTITUTO PEABIRU, 2016, p.16)

A atividade do extrativista, o peconheiro, é de alto risco, visto que corresponde a subir no açazeiro com o auxílio de um equipamento para os pés, um laço feito da folha jovem do açazeiro, chamado de peconha, que também pode ser feito com aniagem ou de sacos de fibras sintéticas. O peconheiro sobe com um objeto cortante faca ou terçado (facão) para colher o cacho de açaí (INSTITUTO PEABIRU, 2016).

Outra atividade de risco é o próprio processo de manejo dos açazais, vez que o corte de árvores mais velhas ou a derrubada de outras árvores, apresentam riscos de lesões e deformações permanentes, o que demonstra a precariedade do trabalho.

Os trabalhadores não utilizam nenhum equipamento de proteção individual (EPI), normalmente trabalham descalços, com uma camiseta leve e com um calção (bermuda). O terçado é colocado sem bainha no calção. Em uma pesquisa realizada na Ilha do Marajó-PA, 89% dos entrevistados já teve um caso de acidente com algum membro da família no açazal, 54% desses casos necessitaram de internação hospitalar e 62% ocasionaram um afastamento de 10 a 60 dias da atividade. Estes riscos do meio ambiente do trabalho do peconheiro não refletem no preço do produto, passando despercebido pelos consumidores (INSTITUTO PEABIRU, 2016).

Outra fragilidade das populações tradicionais na cadeia de valor do açaí encontra-se na dificuldade de formação de redes de relações formais de comercialização. A população rural, como consequência da exclusão social, possui mais dificuldades para comercializar o açaí. Normalmente negociam o seu produto com preços abaixo do mercado para os atravessadores, que são quem realmente se beneficiam do negócio e comercializam o fruto nas cidades.

O plantio do açaí já está acontecendo fora do bioma Amazônia e pode ocorrer em outras áreas tropicais do mundo. O mercado do açaí no futuro será concentrado nas grandes indústrias, inclusive multinacionais que possuem uma maior competitividade empresarial. Por isso, faz-se necessário valorizar o trabalho das populações tradicionais, preservando seus saberes e a sua cultura, para que não desapareçam durante este processo de expansão do mercado do açaí.

Políticas públicas, ações afirmativas e estratégias precisam ser implementadas para melhorar a qualidade de vida das populações tradicionais extrativistas, para que se beneficiem do crescimento da cadeia produtiva do açaí, tanto com relação ao meio ambiente do

trabalho precário, quanto com a dificuldade de firmar relações comerciais (INSTITUTO PEABIRU, 2016).

Os pequenos produtores quando participantes de organizações sociais, como cooperativas e associações, baseadas na autogestão e na democracia participativa, possuem mais domínio de seu negócio, um modo de inclusão no mercado que lhes dá um maior poder de negociação e reivindicação. O cooperativismo proporciona mais participação social, ampliando as oportunidades de geração de trabalho e renda.

Outro benefício da organização social é a possibilidade de solicitar o selo de Indicação Geográfica que é a estratégia para a valorização e melhoria da qualidade de vida das populações extrativistas apresentada por esta pesquisa.

#### **4 Indicação geográfica do açaí no Estado do Pará**

As indicações geográficas são ativos intangíveis, protegidos pela propriedade intelectual, consistindo em um sinal concedido pelo Estado para identificar a origem de produtos ou serviços. A IG possui titularidade coletiva, vinculada ao espaço geográfico de origem, depois de concedida pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), órgão responsável pela análise das solicitações de indicações geográficas no Brasil. A IG irá vigorar por prazo indeterminado, sem obrigatoriedade de renovação ou pagamento de anuidade. A única condição para a permanência da proteção é a existência do produto ou do serviço na região geográfica apresentada no ato do registro. (LAGE; WINTER; BARBOSA, 2013)

No Brasil, o instituto é regulado pela Lei 9.279/96, que trata dos direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, em seu Título IV- Das Indicações Geográficas e pela Instrução Normativa n.25 do INPI, com um texto similar ao da referida lei ao conceituar as duas modalidades de IG, a indicação de procedência e a denominação de origem. Segue o texto da Lei 9.279/96:

Art. 176. Constitui indicação geográfica a indicação de procedência ou a denominação de origem.

Art. 177. Considera-se **indicação de procedência** o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que se tenha tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço.

Art. 178. Considera-se **denominação de origem** o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos. (grifos nossos)

Dessa forma, para a concessão da IG é necessário que o produto ou serviço possua reputação e notoriedade. Entende-se por notoriedade o número de pessoas que conhecem o objeto de proteção, e por reputação, os valores atrelados, como a boa qualidade e o prestígio que o produto ou serviço possui para os consumidores (LAGE; WINTER; BARBOSA, 2013).

As IGs agregam valores ao produto ou serviço, concebendo uma imagem de qualidade, reputação e identidade, permitindo que eles tenham mais força competitiva no mercado. Por meio das indicações geográficas, o patrimônio cultural imaterial de determinados territórios é valorizado, protegido e preservado, visto que as IGs advêm da tradição cultural que produz e reproduz de geração em geração um produto ou serviço (SEBRAE, 2016).

Dessa forma, o selo de origem da indicação geográfica agrega valores como tradição, cultura e características reconhecidas, beneficiando os produtores, os consumidores e toda a região, vez que é capaz de estimular a governança local, auxiliar na promoção do turismo e de atividades culturais. Além de contribuir para impedir que produtores de outras regiões usem o nome do produto indevidamente, aproveitando-se da fama de um produto para obter uma vantagem financeira (SEBRAE, 2016).

No mercado atual, dominado por grandes grupos econômicos, o pequeno produtor rural só consegue espaço com auxílios que

contribuam para a diferenciação dos seus produtos. São necessárias alianças verticais e horizontais na cadeia produtiva, uma boa estrutura institucional do setor da Indicação Geográfica e o suporte do Estado (MASCARENHAS; WILKINSON, 2014).

Apenas garantir a atribuição da indicação geográfica aos produtos não é suficiente; é preciso que haja uma política de promoção nacional desses produtos para criar uma consciência coletiva nos consumidores. A população precisa compreender os significados e os benefícios potenciais gerados pela IG.

As indicações geográficas possuem um papel importante para o desenvolvimento, uma vez que valorizam as diferenças culturais, resgatam as formas tradicionais de produção e incentivam os produtores a zelar pela qualidade dos produtos e serviços, podendo gerar mais emprego e renda, apresentando-se como uma solução endógena. Ademais, revalorizam o território, contribuindo para que as populações não migrem para outras regiões, permanecendo em seu território de origem.

(...) a grande participação da agricultura familiar e as inovações no campo da pesquisa agropecuária, de sistemas de produção convencionais e alternativos, bem como a convergência de diversos movimentos e políticas voltados para estratégias de valorização de origem, posicionam as indicações geográficas como uma das estratégias relevantes para o desenvolvimento no meio rural. (MASCARENHAS; WILKINSON, 2014, p.110)

Nos países desenvolvidos, principalmente nos integrantes da União Europeia que detém o maior número de indicações geográfica do mundo, elas são objeto de muitas políticas públicas, usadas como importante meio de proteção, acesso aos mercados e valorização dos produtos de regiões marginais (MASCARENHAS; WILKINSON, 2014).

Os países em desenvolvimento, no ano de 2014, detinham apenas 10% das 10 mil IGs do mundo. Dentre os fatores que contribuem para o baixo número de indicações geográficas estão: a

inexistência ou a insuficiência de legislação sobre o tema, a ausência de uma infraestrutura institucional que auxilie no reconhecimento e no registro, a falta de políticas públicas para o reconhecimento e sua manutenção, a falta de conhecimento da população e a baixa iniciativa da população de consumir tais produtos, principalmente por conta do elevado preço (MASCARENHAS; WILKINSON, 2014).

A grande diversidade de culturas e biodiversidade faz com que o Brasil tenha muitos produtos e serviços com potencial para serem protegidos pela IG. Porém, a falta de conhecimento dos produtores, consumidores e do próprio Estado, que tem o poder de incentivar esta proteção, faz com que a indicação geográfica seja pouco explorada no país.

No primeiro semestre de 2018, existiam 59 (cinquenta e nove) indicações geográficas no Brasil, sendo que apenas 4 (quatro) estavam no Norte do país, na modalidade de indicação de procedência, duas no Estado do Amazonas, uma no Acre e outra no Tocantins. Na região Norte, onde muitos produtos são produzidos por uma agricultura familiar de subsistência, não consolidada e/ou periférica, falta incentivo para as IGs (INPI, 2018).

O estado do Pará possui produtos com potencial para receber a indicação geográfica, sendo certo que uma política neste sentido possibilitaria a convivência entre o grande capital e os pequenos produtores rurais, de modo que estes se tornem atores essenciais para o desenvolvimento. A Amazônia possui uma imensa riqueza natural e devemos “lembrar que nela habita um povo simples e ansioso por mudanças, que sejam encaminhadas por um Estado mais humanizado, mais igualitário e mais integrado com a sociedade” (LOUREIRO, 2004, p.329). A IG pode ser utilizada para o desenvolvimento regional do Estado do Pará, especificamente para a proteção do açaí produzido pelas populações tradicionais, valorizando o produto, as tradições, a cultura e os saberes locais. Em 2016, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) identificou 16 produtos com potencial para IG no Estado, 3 desses

produtos são relacionados à cadeia do açaí: açaí das Ilhas de Belém, açaí de Igarapé-Miri e açaí do Marajó (CRUZ, 2017).

O açaí das Ilhas de Belém é produzido pela população ribeirinha que vive na região metropolitana de Belém. São mais de 40 ilhas. Entre as que possuem maior produção de açaí estão as ilhas Grande, Combu, Maracujá e Jussara. A maior parte da produção é vendida para a feira do Mercado Ver-o-peso, maior feira ao ar livre da América Latina. Em 2016, um grupo de 274 mulheres extrativistas produziu 6 mil toneladas de açaí (MDA,2018).

O município de Igarapé-Miri possui o título de capital mundial do açaí. A produção e comercialização do fruto está mudando positivamente a qualidade de vida das famílias ribeirinhas, cabendo ressaltar que entre cinco mil a seis mil pessoas trabalham na cadeia de valor do município. Em 2001 foi criada a Unidade Agroindustrial de Igarapé-miri (UAGRI) pela Cooperativa Agro-industrial de Moradores e Produtores Rurais de Igarapé-Miri (COOPFRUT), a primeira indústria de açaí comunitária do Estado. Em 2017, o município produziu 280 milhões de toneladas, arrecadando mais de R\$ 1,8 bilhões (IBGE, 2018).

O Marajó é o maior arquipélago fluviomarinho do planeta, possui 16 municípios, onde 56,59% dos habitantes vivem na área rural e 23.034 são agricultores familiares. O índice de desenvolvimento humano (IDH) do Marajó é um dos mais baixos do país, entretanto a região possui uma identidade cultural consolidada que é subvalorizada e uma enorme riqueza de conhecimentos sobre a relação homem-natureza, fazendo parte da tradição local o cultivo do açaí. Em 2017, os municípios do Marajó produziram 35 mil toneladas de açaí (INSTITUTO PEABIRU, 2016).

Todos esses territórios são notoriamente conhecidos pela produção de qualidade do açaí pelas populações tradicionais, principalmente a ribeirinha. A maioria das famílias faz parte de alguma organização social. A produção do açaí deriva dos conhecimentos tradicionais e faz parte da cultura dessas regiões, de modo que a valorização deste produto no mercado deve refletir na

melhoria da qualidade de vida das populações que trabalham no início da cadeia produtiva.

Atualmente, com o progresso da globalização, pode-se seguir por dois caminhos, o exógeno, em que há a homogeneização dos espaços produtivos, e o endógeno, caracterizado pela singularização e diferencial desses espaços. O selo de origem da IG é uma estratégia de diferenciação do capital que pode ser utilizada pelos agricultores familiares como uma forma de resistência contra a sua marginalização natural e para acrescentar uma competitividade que está relacionada com o lugar-território do produto.

Podemos concluir que, ao mesmo tempo em que valoriza e protege os produtos dos pequenos produtores paraenses, como um processo social, político e econômico endógeno, a IG funcionaria como uma estratégia de inclusão nos mercados visando ao acúmulo de riquezas como é natural em qualquer atividade econômica. A valorização do território também geraria reflexos na proteção do trabalho do extrativista, além de aumentar o poder de investimento na infraestrutura, vez que o produto que possui o selo da IG deve respeitar todas as normas ambientais, de segurança alimentar e do meio ambiente do trabalho.

## **5 Considerações finais**

A presente pesquisa defende que só se alcançará o desenvolvimento por meio de um plano social, capaz de garantir um futuro melhor para toda a população, por meio da melhoria das condições de vida, devendo ser um processo endógeno que trate as populações tradicionais como agentes ativos, valorizando o local, sua cultura e riqueza natural.

Historicamente, as populações locais foram marginalizadas e o seu trabalho subvalorizado. A garantia do trabalho, assim como os demais direitos humanos, é essencial para a inclusão do homem à vida em sociedade; além disso, a renda permite que o indivíduo tenha mais liberdade para escolher o tipo de vida que deseja.

O açaí é um alimento que fazia parte da alimentação das comunidades ribeirinhas e da população mais pobre das cidades, mas que, com o passar do tempo, tornou-se alimento popular e consumido por toda a sociedade paraense. Atualmente, a cadeia de valor do açaí vem crescendo cada vez mais, conquistando espaço em outros estados brasileiros e o mercado internacional. O açaí é a mais nova *commodity* paraense.

Na base dessa cadeia está o extrativista, que trabalha no sistema da agricultura familiar, cuja a relação com o açaí vai muito além da venda por sobrevivência, pois faz parte do conhecimento tradicional adquirido por anos de relacionamento com a natureza, um conhecimento passado de geração à geração. Entretanto, para que esses produtores se beneficiem do crescimento da economia do açaí, faz-se necessária a adoção de estratégias que favoreçam e valorizem o trabalho destes.

Outros ciclos extrativistas na Amazônia, como o da borracha e o da castanha, apenas acumularam riquezas para uma pequena parcela da população. Os agricultores que trabalhavam na produção e extração desses produtos não foram beneficiados, permanecendo em uma vida precária, sem que o seu esforço tenha se refletido em uma melhora na qualidade de vida da população.

A indicação geográfica pode ser vista como um meio de valorização da cultura e do trabalho do extrativista, uma forma de pensar o desenvolvimento com uma perspectiva endógena, visto que agrega valor e credibilidade ao identificar e associar um território como origem de um produto da agricultura familiar. A diferenciação do açaí por meio do selo da IG, auxiliaria que os extrativistas, normalmente membros de uma cooperativa, tivessem condições de competir no mercado.

Conclui-se que a indicação geográfica serve como um mecanismo de desenvolvimento endógeno para incluir e valorizar o trabalho do extrativista na cadeia produtiva do açaí, protegendo a cultura e os conhecimentos tradicionais destes; além disso, o sinal distintivo traz a certeza de origem e da qualidade do produto aos

consumidores, possuindo um impacto social que vai além da comunidade de extrativistas.

## Referências

BRASIL. Lei 9.279, de 14 de MAIO de 1996. **Lei da propriedade industrial**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm)>. Acesso em: 01 maio 2018.

BRASIL. Instrução Normativa 25, de 21 de AGOSTO de 2013. **Registro das Indicações Geográficas**. Disponível em: <[http://www.inpi.gov.br/legislacao-1/in\\_25\\_21\\_de\\_agosto\\_de\\_2013.pdf](http://www.inpi.gov.br/legislacao-1/in_25_21_de_agosto_de_2013.pdf)> Acesso em: 01 maio 2018.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direitos humanos**. 2 ed. São Paulo: LTR, 2018a.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho**. 5 ed. São Paulo: LTR, 2018b.

CORRÊA NETO, Gilcindo de Castro; MARINI, Marcos Junior; MELLO, Nilvania Aparecida de. O desenvolvimento endógeno como uma alternativa para o paradigma capitalista: a experiência do PDRI. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, v.2, n.2, p.50-64, jul-dez. 2016. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/16156>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CRUZ, Anderson Cougo da; RIOS, Silvana Einhardt; EINHARDT, Mariani Garcia; CRUZ, Franciane Cougo da. Desenvolvimento endógeno: uma compreensão da perspectiva dos pesquisadores de uma empresa federal. **Revista de Administração da UFMS**, v.9, p.61-75, ago. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/21550>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CRUZ, Benedito Ely Valente. **O alvorecer das indicações geográficas na Amazônia: a “corrida” pela IG do queijo artesanal do Marajó/PA**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia)- Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente.

DAMASCENO, Edelvira Maria Sinimbú de Lima. **Associativismo, desenvolvimento endógeno e formação da cadeia produtiva do açaí em Igarapé-Miri**: um estudo de caso. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento do desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém.

IBGE. Produção Agrícola Municipal, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=766>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

IANNI, Octavio. O mundo do trabalho. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 8, p. 2-12, jan/mar. 1994.

INPI. **Indicações Geográficas**. 2018. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/indicacao-geografica/pedidos-de-indicacao-geografica-no-brasil>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

INSTITUTO PEABIRU. “O Peconheiro”: Diagnóstico das condições de trabalho do extrativista de açaí. Belém, Instituto Peabiru, 2016.

LAGE, Celso Luiz Salgueiro; WINTER, Eduardo; BARBOSA, Patricia Maria da Silva. **As diversas faces da propriedade intelectual**. Rio de Janeiro: Educerj, 2013.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Amazônia: Estado, homem, natureza**. 2 ed. Belém: Cejup, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Empório do Livro, 2009.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2018. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/mulheres-das-ilhas-de-bel%C3%A9m-aumentam-colheita-e-se-destacam-na-produ%C3%A7%C3%A3o-de-a%C3%A7%C3%A1>>.

MASCARENHAS, Gilberto; WILKINSON, John. Indicações geográficas em países em desenvolvimento: Potencialidades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, n. 2, p. 103/115. Abr/jun, 2014.

SEBRAE. **Indicações geográficas brasileiras**. 5 ed. Brasília: SEBRAE, 2016.

SEN, Amartya; KLIKBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WANDSCHEER, Clarissa Bueno. **Patentes e conhecimento tradicional**. Curitiba: Juruá, 2008.

## **Mulheres: direitos humanos violados e a busca por sua efetivação no trabalho**

*Ana Flávia Pinheiro Leão Zanella*<sup>1</sup>

*Tayane Priscila Tanello*<sup>2</sup>

### **1 Introdução**

“Direitos humanos” é uma expressão que aponta a uma pluralidade de significados e, portanto, não seria possível traçar aqui uma definição irrepreensível. Aos olhos de Joaquín Herrera Flores (FLORES, 2002), são instrumentos de resistência que consolidam a luta pela dignidade humana. Admite-se, portanto, que os contextos sociais e econômicos estão em constante mudança e, conseqüentemente, a proteção conferida a esta luta também se mantém em contínuo processo de (re)construção.

Há que se destacar, no entanto, que os princípios de liberdade e igualdade sempre figuraram a base de tais direitos, uma vez que as mais graves violações de direitos humanos na história decorreram do contraponto “eu *versus* o outro”, tais como escravidão, racismo, nazismo e homofobia.

As mulheres não são excluídas desse caótico cenário. Historicamente, os direitos humanos das mulheres são construídos

---

<sup>1</sup> Acadêmica de Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Endereço eletrônico: annazanella@outlook.com

<sup>2</sup> Acadêmica de Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Endereço eletrônico: tayanetanello@hotmail.com

por eternos combates, os quais vão, aos poucos, abrindo espaço e consolidando a luta feminina por dignidade. É o que invoca o movimento feminista em sua trajetória (PIOVESAN, 2012).

Essa exclusão das mulheres pouco condiz com a Declaração dos Direitos do Homem, que proclama a igualdade entre todos os indivíduos. As mulheres não seriam "indivíduos"? [...] Única justificativa: argumentar a diferença dos sexos. É por isso que esse novo discurso retoma no século XIX um novo vigor, apoiando-se nas descobertas da medicina e da biologia. É um discurso naturalista, que insiste na existência de duas "espécies" com qualidades e aptidões particulares. (PARROT, 2006)

Percebe-se, por exemplo, que a sucumbência humana ante à Revolução Industrial é, justamente, prova da insuficiência da aceção formal do princípio da igualdade ante o discurso econômico liberalista. Assim, delinear-se os primeiros movimentos de busca pela efetividade da igualdade material.

Nesse contexto as atenções são voltadas, sobretudo, à proteção das mulheres e das crianças. É interessante notar que a inclusão feminina no mercado de trabalho causou, inclusive, diminuição dos salários masculinos, já que a oferta de mão-de-obra mais barata incorporava cada vez mais homens ao exército de reserva (MARX, 1985).

Entretanto, suas condições de trabalho eram extremamente degradantes, com cargas horárias excessivas e cumulação do trabalho doméstico não-remunerado.

Posteriormente, o processo de internacionalização dos direitos humanos no pós-guerra foi profundamente marcado pela atuação da Organização Internacional do Trabalho, criada após a Primeira Guerra Mundial (*International Labour Organization*), a qual pretendeu estabelecer padrões mínimos de condições de trabalho e bem-estar social, pressionando os Estados a aderirem aos Tratados Internacionais sobre o assunto, garantindo a observância de suas disposições (HENKIN, 1990).

Ou seja, vislumbra-se que a proteção dos direitos humanos não deveria ser limitado ao domínio do Estado, mas sim controlado também no âmbito internacional.

Todavia, até hoje algumas medidas ainda não foram satisfatoriamente implementadas no âmbito corporativo, de modo que violações de direitos humanos ainda são constantemente detectados.

Nesse viés, apesar da ampla tentativa de conscientização sobre a importância do empoderamento feminino como instrumento de resistência, ainda não há plena igualdade entre gêneros, o que deixa a luta feminina, em muitos aspectos, como mero artifício retórico. Destaque-se que este cenário insatisfatório não se limita ao plano internacional, mas, pelo contrário, é extremamente evidente no Brasil.

Desta forma, ainda que “promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres” tenha sido estabelecida como uma das oito Metas do Milênio (ONU, 2000), o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015, intitulado como "*O trabalho como motor do desenvolvimento humano*", demonstrou resultados insatisfatórios para o Brasil.

O índice de desigualdade de gênero (IDG) foi apurado em 0,457, o que colocou o país na 97<sup>a</sup> posição do ranking. Ainda, segundo o relatório, a representatividade feminina na política era ínfima, com apenas 9,6% dos assentos no parlamento. Por fim, consta que somente 59,4% das mulheres participavam ativamente do mercado de trabalho, enquanto a participação masculina atingia o patamar de 80,8%.

Contrapondo os números, é importante lembrar que “o Brasil é signatário de todos os acordos internacionais que asseguram de forma direta ou indireta os direitos humanos das mulheres<sup>3</sup>, bem como a eliminação de todas as formas de discriminação” (FROSSARD, 2006), fato que também gera encargos diretos ao país

---

<sup>3</sup> Dentre eles: Convenção Sobre a Igualdade de Remuneração (1951), Convenção sobre a Discriminação (emprego e profissão) (1965) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979).

no sentido de promover e garantir a igualdade de gênero, sobretudo na esfera empresarial privada.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), prevê em seu artigo 1º que discriminação contra as mulheres constitui:

[...] toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer campo.

A Convenção ainda relembra que:

[...] a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural do país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade.

Desta forma, ao ratificar o Tratado, os países signatários se vêem obrigados a incorporar o princípio da igualdade, devendo fornecer medidas legislativas apropriadas (e sanções oportunas) para assegurá-lo.

Sendo assim, ante o caótico cenário enfrentado pelas mulheres ao ingressarem no mercado de trabalho, ou nele galgarem posições de prestígio, é que o presente trabalho buscará demonstrar, teórica e empiricamente, a violação do direito à igualdade no âmbito corporativo, bem como as consequências sócio-econômicas deste problema e a atuação das empresas na questão de gênero.

## 2 Direitos humanos das mulheres e empresas: realidade brasileira

É inegável que o direito positivo brasileiro busca, em certa medida, garantir o parâmetro igualitário entre gêneros. Além da introdução das Convenções temáticas ao ordenamento jurídico, o texto constitucional menciona que a promoção do bem de todos, sem discriminação de sexo, é um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, IV) e, também, prevê expressamente a igualdade entre homens e mulheres em direitos e deveres (art. 5º, I).

Além disso, a Carta Magna também previu a adoção de incentivos específicos para a proteção do mercado de trabalho feminino (art. 7º, XX), proibiu a diferença de salários, funções e critério de admissão por motivo, dentre outros, de sexo ou estado civil (art. 7º, XXX). No que tange os deveres conjugais, reafirmou a igualdade entre homens e mulheres (art. 226).

No entanto, esta proteção formal não condiz com a realidade material perpetrada no país, tendo em vista que, conforme pesquisa realizada pelo Instituto Noberto Bobbio (2013), 43% dos trabalhadores entrevistados declararam que ocorreram situações moderadas e graves de desrespeito aos direitos humanos nas empresas em que trabalham, sendo que, entre os grupos alvos deste abuso, está a ala de trabalhadoras.

Ainda de acordo com o estudo, os seguimentos do mercado de trabalho que mostram menor violação dos direitos humanos são aqueles que possuem um forte sindicato<sup>4</sup>.

Mais recentemente, Kênia Maria Dias, Defensora dos Direitos das Mulheres Negras da ONU Mulheres Brasil, denunciou o machismo ocorrido em empresas brasileiras (ONU BRASIL, 2017) a partir de dados da pesquisa “*Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil*” (ETHOS, 2016), a qual constatou que as mulheres negras representam apenas 0,4% das executivas nas

---

<sup>4</sup> Fato que demonstra a necessidade de se aliar o ordenamento jurídico com a organização da sociedade privada, para que, em harmonia, promovam a igualdade nas corporações brasileiras.

500 maiores empresas do país. Os dados alarmantes, no entanto, não param por aí.

Segundo o relatório, as mulheres possuem tempo médio de estudo (sete anos e meio) maior que dos homens (sete anos). No curso de administração, por exemplo, um dos mais valorizados pelas empresas, o número de mulheres matriculadas é cerca de 55,6% maior que o de homens.

Todavia, no dia-a-dia corporativo, o que se vê é um afunilamento hierárquico, com menor inclusão feminina quanto maior o cargo. Sendo assim, na prática, as mulheres têm quase nenhuma representatividade nos cargos de gestão.

As trabalhadoras só são maioria nos cargos mais baixos, de estágio e aprendiz. A partir do posto de *trainee*, no entanto, já é possível perceber a hegemonia masculina. Veja-se:

|                           | HOMENS | MULHERES |
|---------------------------|--------|----------|
| Conselho de Administração | 89,0   | 11,0     |
| Quadro Executivo          | 86,4   | 13,6     |
| Gerência                  | 68,7   | 31,3     |
| Supervisão                | 61,2   | 38,8     |
| Quadro Funcional          | 64,5   | 35,5     |
| Trainees                  | 57,4   | 42,6     |
| Estagiários               | 41,1   | 58,9     |
| Aprendizes                | 44,1   | 55,9     |

Fig. 1. Disposição do pessoal por sexo (%), Instituto Ethos. Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas, p. 19. São Paulo, 2016.

Por fim, a disparidade entre os gêneros também se materializa na questão salarial. O Brasil apresenta um dos maiores níveis de diferença salarial entre gêneros da América Latina. Segundo pesquisa realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, mulheres ganham cerca de 30% menos que homens de mesma idade e nível de instrução.

Dessa forma, é evidente que as dificuldades enfrentadas pelas trabalhadoras são as mais diversas, seja no que diz respeito à sua dignidade, igualdade ou trabalho. As questões se relacionam desde

dificuldade de se conseguir melhores salários e cargos pelo simples fato de ser mulher, até cenários de assédio moral e sexual nas empresas.

Reconhecendo o longo caminho a ser percorrido, alguns esforços já estão sendo somados para a promoção dos direitos humanos das mulheres no ambiente corporativo.

Prova disso é que, em 2015, ocorreu o primeiro encontro de empresas signatárias dos WEPEs - os Princípios de Empoderamento Feminino, promovido pela ONU Mulheres e pela Rede Brasil do Pacto Global, no qual as líderes de grandes empresas brasileiras ou atuantes no país se reuniram a fim de se discutir quais medidas estão sendo tomadas para promover a igualdade de gênero, tanto no âmbito interno quanto entre seus clientes e parceiros, a partir de cursos de capacitação, monitoramento, forma de utilização da publicidade da empresa para promover a mulher, dentre outros.

Segundo Ana Claudia Ruy Cardia (2014), a proteção dos direitos humanos pelas empresas vêm sendo cada vez mais discutida, principalmente após a criação de princípios orientadores do comportamento dos Estados e demais entes, os quais são cada vez mais comumente adotados pelos Estados, apesar da falta de um Tratado Internacional a respeito, a ponto de adotarem Planos Nacionais de Ação (PNA) que os respeite.

No caso do Brasil, o processo de elaboração de seu PNA, a fim de promover os ditames da Resolução 1325/2000, a qual introduziu o tema Mulheres, Paz e Segurança à agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas, teve seu início em outubro de 2015, sendo oficialmente lançado apenas em 08 de Março de 2017, quase dezessete anos depois da elaboração da Resolução supracitada. Ele traz, dentre as pautas, a defesa da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas.

No total, já está em 63 (sessenta e três) o número de países que implantaram o Plano Nacional de Ação. A ideia é que eles sejam implementados através de um processo inclusivo, levando em conta a participação popular, efetivada por meio de consultas públicas. Este requisito garante maior efetividade na aplicação dos planos. Por

meio do PNA, são desenvolvidas políticas e programas, e sua implementação é monitorada.

Desta forma, observa-se o caráter embrionário do nosso PNA que, apesar de caracterizar um avanço aos direitos humanos, demonstra a recente preocupação do Estado na proteção dos problemas e anseios da parcela social feminina.

### **3 (Des)igualdade: uma (des)construção social e estrutural**

Segundo estudo realizado por uma das maiores consultorias corporativas do mundo, a Ernest & Young (2015), existem algumas vias para se atingir a igualdade no mundo corporativo. Dentre os vários dados ofertados pela pesquisa, o que chama atenção é que tanto os homens quanto as mulheres entrevistadas concordam que as mulheres possuem maior dificuldade de avançar na carreira em sua fase intermediária, que seria quando muitas escolhem se dedicar mais à família.

Quando indagados sobre como os homens poderiam ajudar a promover a igualdade, 29% das entrevistadas afirmaram que o melhor a se fazer seria promover a criação de “caminhos mais claros para promoção de funcionárias”; enquanto que aqueles do sexo masculino afirmam que o melhor seria a “criação de horários flexíveis”.

Verifica-se, então, que a incorporação feminina no mercado de trabalho não a exime das tarefas que a são “inerentes”. Quer dizer, apesar de quase dois séculos de luta por sua consolidação no mercado de trabalho, a mulher ainda hoje sofre os encargos da divisão social baseada nos gêneros. Sendo assim, continua incumbida dos afazeres domésticos e familiares, a chamada “dupla jornada”, cabendo apenas ao homem a dedicação integral ao labor externo.

Isso reflete, inclusive, nas determinações profissionais. Um exemplo claro é a distribuição feminina de acordo com os cursos superiores. Ainda há muita dificuldade de inserção da mulher nos setores de Ciência, porém, há predominância nos setores de Letras. No que tange ao curso de medicina, as estudantes em geral não se

tornam cirurgiãs, mas pediatras e ginecologistas (BOURDIEU, 2012). Questiona-se, assim, os dados coletados pela pesquisa. A criação de horários flexíveis auxiliaria na efetivação das inúmeras tarefas que os funcionários acumulam dentro e fora da empresa.

No entanto, é curioso vir à mente, como primeira grande solução a ser pensada, tal flexibilidade somente quando se fala em melhores condições para as trabalhadoras. Há, por trás do discurso, uma manutenção das estruturas de dominação patriarcal. Tal cuidado não deveria ser destinado somente às mulheres, mas há de se pensar em promoção da igualdade, também, para além dos limites da corporação.

Caso contrário, estaríamos apenas mudando o foco do problema, por meio de uma igualdade falseada, onde, apesar da promoção de políticas neste sentido pela empresa, ainda constaria a carga da mulher a execução de uma jornada dupla ou tripla, perpetrando, novamente, o ciclo vicioso que estamos tentando quebrar.

Na verdade, para atender às demandas das trabalhadoras, faz-se necessário maior transparência e objetividade na promoção dos funcionários, de modo a deixar menos arbitrária a escolha dos mercedores (e, quem sabe assim, mercedoras) de cargos de chefia, conforme explanado pelas mulheres entrevistadas. Dessa forma, as mulheres alcançariam sua independência e estabilidade financeira, possibilitando uma efetiva realização profissional e pessoal, e, ainda, aumentando a demanda por maiores investimentos na educação, segurança e bem estar das crianças.

Ora, se antes a promoção de tais necessidades ficava a cargo da mãe, que dedicava-se integralmente aos cuidados domésticos e familiares, agora, inserida num mercado de trabalho que lhe permite uma possibilidade de crescimento profissional e, ao mesmo tempo, oportunidade de concorrência equiparada àquela dada ao sexo masculino, a família precisará do amparo estatal, com creches, transporte público e afins, exercendo uma maior pressão para que os investimentos ocorram.

É evidente, portanto, a necessidade de uma soma de esforços, estatais e privados. Segundo Nancy Fraser (FRASER, 2008), há dois tipos de demandas sociais existentes, quais sejam, a redistribuição e o reconhecimento. A primeira busca uma distribuição mais justa de recursos e bens, tendo como solução da desigualdade social a reestruturação política-econômica. Já a segunda trabalha com o reconhecimento de “perspectivas diferenciadoras”, sendo a solução abordada voltada para a transformação cultural.

Neste viés, defende que a questão de gênero encontra-se entre estas duas perspectivas, necessitando tanto da redistribuição quanto do reconhecimento, visto que não bastaria apenas promover maiores salários às mulheres, por exemplo, se estas continuam a ser culturalmente tratadas de forma desigual, como seres inferiores, bem como não condiz promover a igualdade sem promover também a sua emancipação e autonomia, as quais são geradas através de uma autonomia econômica. Veja-se:

O gênero, eu acredito, é uma coletividade bivalente. Nem simplesmente uma classe, nem simplesmente um grupo de status, o gênero é uma categoria híbrida pautada simultaneamente na política econômica e na cultura. Da perspectiva da justiça distributiva, o gênero estrutura a divisão fundamental entre o trabalho “produtivo” remunerado e o trabalho “reprodutivo” e doméstico não remunerado, assim como a divisão dentro da categoria do trabalho remunerado, assim como a divisão dentro da categoria do trabalho remunerado entre trabalhos melhor remunerados, ocupações profissionais e industriais, dominados por homens, e trabalhos pior remunerados, ocupações domésticas e do “colarinho rosa” (pink collar), dominado pelas mulheres. O resultado é uma estrutura econômica que gera modos específicos de exploração baseados no gênero, marginalização econômica e privação. [...]

Da perspectiva da ordem do status [...] uma das principais características da injustiça de gênero é o androcentrismo: um padrão de valor cultural institucionalizado que privilegia traços associados à masculinidade, enquanto deprecia tudo o que codifica como “feminino”. O resultado é interpretar mulheres e meninas como outras

[...]

O gênero, em suma, é um modelo “bivalente” de coletividade. Ele combina uma dimensão de classes, que o lança no âmbito da redistribuição, com uma dimensão de status, que o lança, simultaneamente, no âmbito do reconhecimento. É uma questão aberta se as duas dimensões possuem o mesmo peso. Mas a solução da injustiça de gênero, de qualquer forma, requer alterações tanto na estrutura econômica quanto na ordem de status da sociedade.

Nesse sentido, a promoção da igualdade material requer, como ponto de partida, o reconhecimento das identidades e das diferenças. Uma vez identificadas as diferenças, há “ a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades” (SANTOS, 2003). O Estado, aqui, é protagonista, seja enquanto fiscalizador ou como promotor de políticas incentivadoras.

Assim, a partir da solução da problemática da desigualdade de gênero nas empresas, percebe-se que os reflexos sociais e econômicos iniciam-se nas beneficiárias diretas da igualdade, a partir de uma emancipação econômica e reconhecimento social, gerando, a partir de um efeito dominó, os ganhos econômicos e sociais decorrentes.

#### **4 Implicações econômicas da igualdade de direitos no mundo corporativo**

É possível defender que a promoção da igualdade não se traduz apenas em um discurso social, o que, por si só, já o faz cabível e necessário, mas também possui sua vertente econômica. Partindo deste ponto de vista, a resolução da desigualdade de gênero poderia acarretar em um aumento de 12 trilhões ao PIB global até 2025, de acordo com levantamento do *McKinsey Global Institute* (2015), já que a desigualdade impossibilita que a mulher, representante de metade da população mundial economicamente ativa, atinja o seu pleno potencial:

São necessários seis tipos de intervenção para colmatar o fosso de gênero: incentivos e apoio financeiro; tecnologia e infra-estrutura; a criação de oportunidades econômicas; construção de capacidades; advocacia e modelagem de atitudes; e leis, políticas e regulamentos. [...] A luta contra a desigualdade de gênero exigirá mudanças dentro das empresas, bem como novas coalizões. O setor privado precisará desempenhar um papel mais ativo em concertação com governos e organizações não-governamentais, e as empresas podem se beneficiar tanto direta quanto indiretamente, tomando medidas.

Nesse sentido, a ONU Mulheres (2015) também defende expressamente a promoção da igualdade de gênero como elemento essencial para o fortalecimento econômico:

Empoderar mulheres e promover a equidade de gênero em todas as atividades sociais e da economia são garantias para o efetivo fortalecimento das economias, o impulsionamento dos negócios, a melhoria da qualidade de vida de mulheres, homens e crianças, e para o desenvolvimento sustentável.

Outrossim, de acordo com pesquisa realizada pela Ernest & Young (2015), ao analisar diversas companhias de 2005 a 2009, notou-se que as que possuem mais mulheres no Conselho de Administração possuem um ganho financeiro de até 36% se comparada às demais.

Uma análise estrutural deste dado pode indicar que o ganho econômico seja resultado da própria “cultura da desigualdade”. Isso porque as mulheres, por estarem inseridas em uma sociedade na qual além dos requisitos de investidura também precisam provar, diariamente, sua capacidade para exercer seu cargo, ou seja, que têm a mesma capacidade da ala masculina, acaba por criar em si uma postura de auto-cobrança e dedicação acima do necessário para se manter como profissional competente.

Desta forma, quando parte do Conselho de Administração da empresa, acaba por reproduzir esta lógica de dever de produção acima da média, gerando mais para a empresa.

No entanto, apesar de economicamente positivo, num contexto de igualdade não seria necessária tal necessidade unilateral de se provar competência, já que a partir do momento que são equiparados, não apenas a ala feminina precisará “demonstrar o seu valor”, mas também a masculina, criando, portanto, um verdadeiro embate entre competentes e capacitados.

A partir desta lógica econômica, a consultora Ernest Young (EY), citada anteriormente, desenvolveu um estudo a respeito dos possíveis ganhos empresariais e sociais a partir da promoção da igualdade de gênero, onde concluiu que a entrada de mulheres em setores tradicionalmente masculinos poderia aumentar sua produtividade em 25%.

## **5 Considerações finais**

Desde o princípio, a busca pela liberdade e igualdade através dos direitos humanos, cuja maior expressão até hoje se deu no contexto da Revolução Francesa, nunca abarcou as mulheres, e sequer se estendia ao mundo como um todo, mas visava somente os interesses de uma classe formada por homens, brancos e burgueses, frente ao poderio do Estado. Três séculos se passaram desde a Declaração do Homem e do Cidadão, e as mulheres "não foram alcançadas à plena condição de humanidade ou de 'homem' da revolução" (DOUSINAS, 2009).

A mera tomada de consciência da dominação simbólica de gênero, exercida e naturalizada por meio do hábito, não é suficiente para a libertação feminina, sendo necessária a ruptura das condições sociais de produção de dominação (BORDIEU, 2012).

Nesse sentido, não basta uma proteção formal e positivista. A luta contra as formas de dominação só é possível a partir de uma ação política atenta, contribuindo para a diminuição da prevalência masculina para, enfim, construir uma sociedade materialmente igualitária.

Em formas de luta política rotuladas de feministas, como a reivindicação de paridade entre os homens e as mulheres nas instâncias políticas: se elas têm o mérito de lembrar que o universalismo de princípio que postula o Direito Constitucional não é tão universal quanto parece - sobretudo por só reconhecer indivíduos abstratos e desprovidos de qualificações sociais -, estas lutas correm o risco de redobrar os efeitos de uma outra forma de universalismo fictício, favorecendo prioritariamente mulheres saídas das mesmas áreas do espaço social que os homens que ocupam atualmente as posições dominantes. (BOURDIEU, 2012)

A igualdade postulada, aqui, não se limita ao ideal de justiça social e distributiva. Ou seja, não se pauta somente em ideais socioeconômicos. O direito à igualdade material, na verdade, abrange o reconhecimento de identidades particulares, tal como o critério de gênero, que, por sua vez, cria ao seu lado o direito fundamental à diferença.

Nesse sentido, a luta pela paridade entre gêneros, sobretudo no que tange a questões salariais e de oportunidade, necessita da soma de esforços privados e públicos. Há responsabilidade, sim, do Estado, enquanto garantidor de direitos a seus cidadãos. Ocorre que suas políticas devem ser impositivas e fiscalizatórias, no sentido de, em conjunto com a iniciativa privada, alcançarem os patamares desejados, já que

[...] a neutralidade não permite a sensibilidade a desvantagens que possam impedir que algumas pessoas beneficiem de um tratamento igual. Assim, o enfoque deve mover-se para uma ênfase em ‘resultados iguais’ ou ‘benefícios iguais’. (SHANTI, 1998).

Sendo assim, apesar dos avanços, ainda é evidente o longo caminho a ser percorrido para obter a plena igualdade no âmbito corporativo<sup>5</sup>, sobretudo no Brasil.

---

<sup>5</sup> Segundo relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2017), se as tendências de redução das diferenças salariais prevalecerem, seriam necessários 70 anos para alcançar a plena igualdade salarial entre os gêneros.

Ainda existem inúmeras barreiras que impedem que o parâmetro ideal de igualdade seja promovido, dentre as quais o caráter autoritário das lideranças empresariais, a institucionalização do machismo, bem como a ocupação de tais cargos pela maioria masculina, conforme se buscou demonstrar.

Assim, mesmo que as grandes empresas, alcançadas pela pressão internacional (ou mesmo nacional) em função de sua influência, demonstrem iniciativas em buscar o estreitamento dos índices de desigualdade, há, ainda, dificuldade em difundir tais ideais.

O desafio, nesse sentido, é trazer tal mentalidade para as empresas com menor potencial midiático, que estão longe dos holofotes e que, portanto, possuem menor visibilidade da sua política de pessoal.

Desta forma, este trabalho buscou evidenciar a discrepância ainda presente no mundo empresarial, sem deixar, no entanto, de demonstrar não apenas que é possível implantar um pensamento mais atual, com base nos direitos humanos, proporcionando não só uma melhoria social, mas também possibilitando o desenvolvimento econômico. Afinal, “traduzir o poder dos números no poder de ação para as mulheres, pelas mulheres e em parceria com os homens, é o que será o próximo milênio” (KARAM, 2005).

## Referências

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. Itamaraty. **O Brasil e a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/plano-nacional-de-acao-sobre-mulheres-paz-e-seguranca/14060-0-brasil-e-a-agenda-de-mps>>. Acesso em 25 nov. 2017.

CARDIA, Ana Cláudia Ruy. **Empresas, direitos humanos e gênero: desafios e perspectivas na proteção e na emancipação da mulher pelas empresas transnacionais**. 2014. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

Ernst & Young. **Liderança Feminina nas Empresas Fortalece Economia, Mostra Estudo da EY**. 08 abril de 2015. Disponível em: <[http://www.ey.com/br/pt/newsroom/news-releases/release\\_estudo\\_mulheres](http://www.ey.com/br/pt/newsroom/news-releases/release_estudo_mulheres)>. Acesso em: 25 nov. 2017.

FLORES, Joaquin Herrera. **Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência**. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 9-30, jan. 2002.

FRASER, Nancy. **Redistribuição, Reconhecimento e Participação**: Por uma Concepção Integrada de Justiça. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (orgs.). Igualdade, diferença e direitos humanos. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 167-190.

FROSSARD, Heloisa. **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.

HENKIN, Louis. **The age of Rights**. Nova York: Columbia University Press, 1990.

INSTITUTO ETHOS. **Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas**. São Paulo, 2016. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Perfil\\_social\\_racial\\_genero\\_500empresas.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Perfil_social_racial_genero_500empresas.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2017.

INSTITUTO NORBERTO BOBBIO. **A gestão dos temas de justiça, respeito e direitos humanos nas empresas: Um olhar sob a perspectiva do RH**, 2013. Disponível em <<https://norbertobobbio.files.wordpress.com/2013/11/relatorio-inb-para-divulgacao-2013.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America**. América Latina, 2009. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2208929>>. Acesso em: 02 out. 2017.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Women at Work Trends**, 2016. Disponível em: <[http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS\\_457317/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_457317/lang-en/index.htm)>. Acesso em: 04 out. 2017.

KARAM, AZZA AND JONI LOVENDUSKI. 2005. **Women in Parliament: Making a Difference**. In: Ballington, Julie and Azza Karam (eds.). *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Disponível em: <[www.idea.int/publications/wip2](http://www.idea.int/publications/wip2)>. Acesso em: 02 out. 2017.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth**, 2015. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth/pt>>. Acesso em: 30 set. 2017.

ONU BRASIL. **Defensora da ONU Mulheres denuncia racismo e machismo nas empresas brasileiras**, 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/defensora-da-onu-mulheres-denuncia-racismo-e-machismo-nas-empresas-brasileiras>>. Acesso em: 30 set. 2017.

ONU MULHERES. **Princípios de Empoderamento das Mulheres**. [2015]. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/referencias/principios-de-empoderamento-das-mulheres/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**, 6-8 setembro 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

PARROT, Michele. **Os Excluídos da História**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos das Mulheres**. R. EMERJ, Rio de Janeiro: Revista. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57 (Edição Especial), p. 70-89, jan.-mar. 2012.

SHANTI, Dairian. 1998. **Equality and the Structures of Discrimination**. In: Yaeli, Danieli, Elsa Stamatopoulou and Clarence Dias (eds.). Nova York.



## **O *Chief Executive Officer* (CEO) e a responsabilidade social corporativa**

*Ricardo Murilo da Silva*<sup>1</sup>

### **1. Introdução**

A Responsabilidade Social Corporativa (RSC) ganha relevância na medida em que as empresas deixam de ser encaradas somente como fontes de lucros, mas passam também a ser titulares de responsabilidades em relação ao seu entorno. A extensão e vinculação de suas condutas à responsabilidade, no entanto, ainda está sujeita a algumas discussões.

A evolução do tema é sentida no âmbito da Organização das Nações Unidas, que em 2000 promoveu o Pacto Global e onze anos após, por meio do Conselho de Direitos Humanos, aprovou os chamados Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos.

Na medida em que a administração das grandes empresas é realizada por um diretor executivo, chamado de CEO (*Chief Executive Officer*), a problemática desse artigo emerge no questionamento sobre suas responsabilidades e obrigações.

O objetivo geral da presente pesquisa é discutir as práticas de responsabilidade social corporativa e relacioná-la com as

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na área de concentração de Direito Socioambiental e sustentabilidade. Especialista em direito imobiliário pela Universidade do Vale do Itajaí. Especialista em direito processual civil pela Faculdade CESUSC. Advogado. Endereço eletrônico: ricardo@florianiesilva.adv.br.

responsabilidades dos CEO's. Para tanto, o texto explora conceitos e exemplos de RSC e avalia as fontes de obrigações de CEO's que podem refletir em RSC.

O texto conclui que o CEO deve se preocupar em adotar medidas de RSC. A RSC é instrumento relevante para as empresas e para as pessoas que são diretamente afetadas pelas condutas adotadas, mas sua voluntariedade impede que a responsabilidade das empresas em relação aos direitos humanos seja contemplada.

## **2. Responsabilidade social corporativa**

É preciso estabelecer o conceito de Responsabilidade Social Corporativa para então demonstrar como a referida prática se torna cada vez mais presente nas grandes corporações, tal como a Nestlé, XEROX, Patagonia, entres outras.

A RSC é objeto de estudos há vários anos, especialmente na área de administração de empresas. Assim, o presente tópico está fundamentado no trabalho pioneiro de Howard Bowen, denominado *Social Responsibilities of Businessmann*, onde ele dispõe que a responsabilidade social é inerente à figura do homem de negócios, conforme tradução livre do título (MONTEIRO, 2005).

### **2.1 Conceituação**

Conceituar responsabilidade social corporativa não é simples, eis que não é um termo unívoco na doutrina.

É indispensável abordar os objetivos da responsabilidade social corporativa para identificar o seu conceito, pois a análise dos seus objetivos acaba levando à sua conceituação.

A RSC pode ser analisada sob o enfoque de quatro teorias. A primeira, a Teoria Instrumental, estabelece que as atividades sociais são um meio para obter benefícios econômicos. A segunda, denominada de Teoria Política, conclui que em razão das empresas terem um amplo poder, devem ter amplas responsabilidades, pois

quem detém o poder deve exercê-lo de maneira responsável. Para essa teoria, se esse não for o caso, o detentor de poder deverá perdê-lo. Trata-se de teoria que fundamenta a filantropia social, a necessidade de reinvestimento na sociedade e a percepção de que o detentor de poder – no caso, econômico – tem responsabilidades perante à comunidade. A terceira teoria é chamada de Teoria Integradora, para a qual a empresa deve identificar, conhecer e responder às demandas sociais, ou seja, a empresa deve tomar conhecimento e participar, integrar-se com os problemas, os pleitos sociais, a fim de adotar um processo para adoção de medidas de ação social corporativa. Por fim, a Teoria Ética afirma a existência de um dever de adotar condutas sociais com o objetivo de conseguir uma sociedade melhor, sustentável e com respeito aos direitos humanos (ZUBIZARRETA, 2009).

Cada uma dessas teorias proporá um conceito diferente para a RSC, todavia, delas se pode retirar ao menos uma característica comum, o fato de atrelarem a RSC à adoção de práticas em benefício do social, e aí sim, divergindo na indicação de qual seja esse fim. Para exemplificar, no caso da Teoria Instrumental, o fim será realizar a prática social para a maior obtenção de lucros, para a Teoria Ética, o fim buscado pela a adoção de práticas de RSC seria apenas o fim ético, ou seja, quem as praticasse estaria, principalmente, preocupado com a ética de manter uma sociedade melhor, o que não significa necessariamente dizer que uma empresa não pode ter a intenção de obter uma maior vantagem econômica, assim como ter uma ideia ética tocante a responsabilidade social.

De acordo com Bowen, a responsabilidade social no âmbito empresarial constituiria “a obrigação do empresário de adotar políticas, tomar decisões e acompanhar linhas de ação desejáveis segundo os objetivos e valores da sociedade” (BOWEN, 1953, p. 6).

Zubizarreta traz inúmeros conceitos de RSC, dividindo-os de acordo com a origem de seu conceituador. Assim, para ele, há três tipos de conceitos, os de a) origem Institucional – onde instituições trazem os conceitos de RSC; b) origem empresarial, social e sindical

– quando organizações parciais dizem o que seria RSC; e c) origem doutrinária – quando a doutrina especializada conceitua a RSC (ZUBIZARRETA, 2009).

A lista de conceitos por origem, ou como denominado por Zubizarreta, por âmbito, mostra-se demasiadamente extensa para essa pesquisa, razão pela qual, a título de amostragem, escolheu-se três conceitos de cada origem, para que seja possível realizar uma análise da conceituação de cada âmbito trago pelo autor.

Tabela 01: Conceitos de Responsabilidade Social Corporativa

| <b>ÂMBITO INSTITUCIONAL</b>   |  |
|---|--|
| ENTIDADE  | CONCEITO   |
| Banco Mundial   | Responsabilidade Social Empresarial é contribuir para o desenvolvimento econômico sustentável; trabalhando com os empregados, suas famílias, com a comunidade local e com a sociedade em conjunto; para melhorar a qualidade de vida, de maneira que ambas sejam boas para o negócio e para o desenvolvimento.   |
| Comissão Europeia   | A integração voluntária, por parte das empresas, das preocupações sociais e meio ambientais em suas operações comerciais em sua relação com os interlocutores.   |
| Comitê Econômico e Social Europeu   | Relações de caridade com o conjunto das partes envolvidas: acionistas, trabalhadores, sindicatos, clientes, fornecedores, terceirizados, associações e entes estatais, essencialmente nas questões humanas, social, financeira e ambiental a partir de uma base voluntária ou negociada.   |
| <b>ÂMBITO EMPRESARIAL, SOCIAL E SINDICAL</b>                                |  |
| Organização Internacional de Empregadores                                   | Os códigos de conduta são uma declaração expressa de política, dos valores, e dos princípios em que se inspira o comportamento de uma empresa a que se atém ao desenvolvimento dos recursos humanos, na sua gestão ambiental, e sua interação para com os consumidores, os clientes, os governos, e as comunidades na qual desenvolve sua atividade.                           |
| Confederação Internacional de Sindicatos Livres (CIOSL)                     | É uma declaração de princípios com respeito ao comportamento das empresas  |
| Federação de Serviços Financeiros e Administrativos das Comissões Operárias | É a obrigação inerente a cada entidade empresarial de prestar contas sobre a forma em que sua atividade impacta as dimensões ambientais, econômicas e sociais de seu entorno, e de assegurar que este impacto gere benefícios equitativos e sustentáveis, sem danos a todas as partes envolvidas.  |
| <b>ÂMBITO DOUTRINÁRIO</b>   |  |
| APARICIO e BAYLOS   | Entorno social, em que se situam os aspectos vinculados a interação entre a empresa e a sociedade, as comunidades onde há operação da companhia empresarial; ao entorno do trabalho, que tem relação com os aspectos relacionados com o âmbito laboral e a qualidade de sua organização e desenvolvimento; ao entorno do mercado onde é encontrado aspectos relacionados com o |

produto, serviços e estratégias de mercado, tais como a qualidade, os direitos do consumidor ou usuário a gestão da cadeia de fornecedores; ao entorno do meio ambiente, trazendo relação com a fabricação de produtos ecológicos e com aspectos vinculados ao entorno ambiental onde há operação da empresa, seus fornecedores, e terceirizados; por fim, ao Governo corporativo, onde se encontram os aspectos relacionados com um bom governo da empresa, das informações, da transparência e da prestação de contas que a empresa presta a seus acionistas e investidores.

De La Cuesta

É um conjunto de obrigações e compromissos, legais e éticos, nacionais e internacionais, com os grupos de interesses, que advêm dos impactos da atividade e operações que as organizações (empresas) produzem no âmbito social, laboral, ambiental, e nos direitos humanos. A responsabilidade social corporativa afeta a própria gestão das organizações, tanto nas suas atividades produtivas e comerciais, quanto na sua relação com os grupos de interesse.

Justice

Se referem as declarações públicas que as multinacionais elaboram, que contêm políticas e regras que se comprometem a cumprir, executar ou promover com respeito a determinadas matérias e âmbitos.

Fonte: adaptado da obra de ZUBIZARRETA, 2009.

Diante dos conceitos apresentados, percebe-se a diversidade deles. Porém, há pontos importantes que aparecem em grande parte dos conceitos, como o fato de que a maioria deles aparece o comprometimento com o estabelecimento de condutas, a responsabilidade ética; tal como a prestação de contas. É possível extrair, também, que as responsabilidades são assumidas perante todos os envolvidos na atividade empresarial – investidores, acionistas, consumidores, fornecedores, etc. –, por parte da empresa e por meio de documento formal para tanto, os códigos de conduta, que determinam quais os comprometimentos da empresa.

Todavia, há quem discorde que a empresa deve adotar práticas de responsabilidade social, tendo como fim tão somente o lucro, não havendo qualquer necessidade de uma preocupação social (FRIEDMAN, 1970).

Em que pese o entendimento que a empresa deve perquirir apenas lucros, sem se preocupar com a responsabilidade social, verifica-se que, na atualidade, é comum observar que as grandes empresas adotam práticas voltadas à responsabilidade social.

Porém, não se exclui a possibilidade de que essas estão adotando tais práticas para uma maior aferição de lucros, de qualquer forma e sem que se possa estabelecer ao certo os motivos desse movimento, “[H]oje é raro que corporações multinacionais e outras empresas não tenham ou participem de uma ou mais iniciativas de RSC” (RUGGIE, 2014, p. 126).

O conceito de RSC se desenvolveu e diversos programas de responsabilidade social passaram a ser implementados em grandes corporações nos Estados Unidos), demonstrando a sensibilização das empresas para os problemas sociais. As condutas foram institucionalizadas a partir da aceitação dos executivos da necessidade de adoção de determinadas condutas que beneficiassem o coletivo (KUGEL, 1973).

Petit (1967) afirma que

[...] o fim da política de *laissez faire* e o advento da ideia de bem-estar geral contradizem a teoria da procura de interesses individuais e enfatizam a cooperação no lugar da competição, a interdependência social no lugar da fonte sobrenatural de arranjos econômicos e sociais.

Assim, parece ser correto afirmar que há uma inovação nas condutas empresariais, é possível identificar condutas que não estão atreladas à sua atividade-fim e que parecem não ter impacto na geração de maiores ganhos. O lucro não deixa de ser o objetivo principal, mas há condutas que se relacionam, com maior proximidade ao bem-estar social e que induzem a uma maior rentabilidade dos negócios (GUIMARAES, 1984).

Ainda sobre o conceito de RSC, em convergência com alguns conceitos trazidos na Tabela 01, Ruggie dispõe que:

Responsabilidade Social Corporativa é fruto da filantropia corporativa. A própria filantropia tornou-se mais estratégica com o passar do tempo à medida que as empresas começaram a fazer investimentos sociais nos locais em que atuavam. Dependendo do setor, essas ações poderiam ser construção de alojamento para

funcionários, clínicas de saúde para as comunidades, escolas e estradas ou mesmo ligar cidades e aldeias à rede elétrica ou reservas de água potável da empresa. Com o tempo, essa prática foi ampliada com o aumento da contratação de fornecedores e serviços de treinamento locais (RUGGIE, 2014, p. 123).

Portanto, como já dito, e agora mais uma vez ressaltado, a RSC advém de uma tendência de adotar medidas que demonstrem a preocupação social da empresa, haja vista ser o capital humano de grande importância para o desenvolvimento de toda e qualquer empresa, seja nas pessoas de seus colaboradores, seja nas pessoas de seus consumidores.

Dessa forma, a RSC pode ser entendida como medidas que tenham como o escopo a demonstração da preocupação da empresa com o bem-estar social, o que faz com a utilização de práticas que beneficiem a sociedade de algum modo, como a proteção do meio ambiente, a educação dos consumidores, entre outros, conforme se verificará nos exemplos do tópico 2.2.

## **2.2 Exemplos de empresas que adotam práticas de RSC**

Com a definição do conceito de RSC, passa-se a apresentar alguns exemplos de condutas de RSC adotadas em grandes empresas.

### **2.2.1 Xerox**

A Xerox criou um comitê destinado a assuntos de RSC – *The Corporate Governance Committee of the Xerox Board of Directors* – que é liderado pelo CEO da empresa, e a RSC é adotada como parte da estratégia dos negócios (XEROX, 2017).

As suas políticas e procedimentos corporativos relacionados à RSC incluem: elaboração de um Código de Condutas nos Negócios; governança corporativa de meio ambiente, saúde, segurança e sustentabilidade, utilizando-se de metas bem definidas, um conjunto de padrões mundiais e um processo de auditoria para

validar a conformidade; utiliza-se de políticas de não discriminação; código de condutas financeiras; e políticas de privacidade on-line (XEROX, 2017).

Cada uma das ações apontadas acima possui uma ampla explicação, que é fornecida pela empresa em seu endereço eletrônico, inclusive com informações dos resultados, utilizando-se de relatórios, que apontam valores investidos e todas as políticas utilizadas para o desenvolvimento da RSC.

Um exemplo é a política adotada para promover respeito aos direitos humanos. Seu Código de Conduta de Negócios afirma atender os princípios da Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas, sendo que a empresa se compromete com a aplicação dos *standards* dos direitos humanos nas suas relações de trabalho, relação com os fornecedores, controle de risco, com a utilização de sistemas de auditoria interna e também em razão da abordagem utilizada para a construção de negócios em mercados emergentes. Informa, ainda, a empresa que todos os anos os seus funcionários são obrigados a fazer um treinamento de reciclagem e reconhecer sua conformidade com o Código de Conduta da empresa (XEROX, 2017).

Cumpre esclarecer que os *standards* estabelecem as formas para a implementação de políticas de respeito aos direitos humanos, assim como de orientação dos funcionários e fornecedores no cumprimento dessas políticas (XEROX, 2017).

Entre essa conduta exemplificativa, há outras condutas de RSC que a empresa dá conta de realização em seu endereço eletrônico, voltadas ao desenvolvido da sociedade, preocupação com o meio ambiente, ambiente laboral, adoção de utilização de energia sustentável, entre outros.

### **2.2.2 Patagonia**

A Patagonia é outra empresa conhecida por suas práticas sustentáveis. Trata-se de empresa que produz equipamentos e

vestuário voltados à prática de esportes radicais, como o *surf*, *trekking* e escalada, esportes diretamente ligados com a natureza.

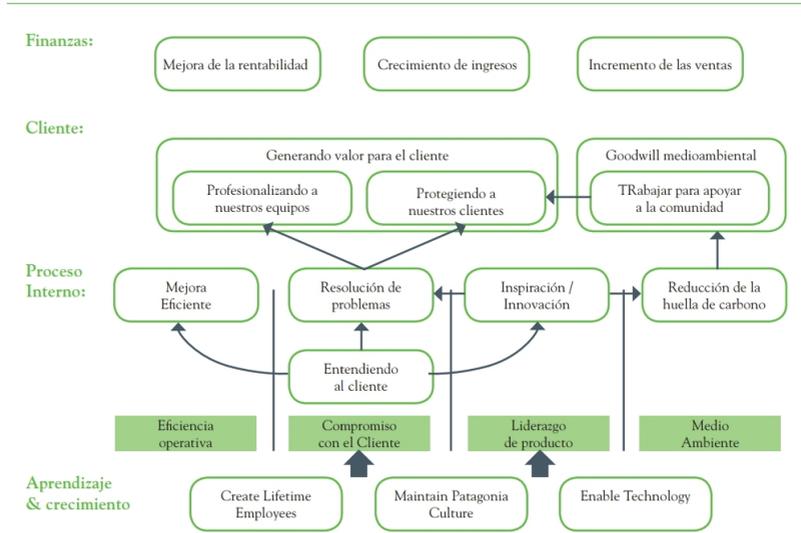
Uma das condutas de maior notoriedade da empresa diz respeito à cadeia de suprimento de plumas para suas roupas de frio, material importante por ser um grande isolante térmico. No programa relacionado à cadeia de suprimento de plumas, a empresa impõe obrigações a seus fornecedores, como a realização de uma criteriosa auditoria para o credenciamento para que demonstre como estão sendo criados os animais dos quais serão extraídas as penas; determinando a dieta e o local de acomodação dos animais, entre outros fatores voltados para a diminuição de seu sofrimento (PATAGONIA, 2013).

A empresa também destina 1% do faturamento de suas vendas ou 10% do seu lucro para projetos destinados ao cuidado e recuperação do meio ambiente, e além disso tem o comprometimento de utilizar como matéria prima de suas roupas, algodão 100% orgânico (PATAGONIA, 2013).

A relevância da utilização do algodão orgânico vem de sua própria conceituação:

A produção de algodão limpo, ou simplesmente orgânico, envolve não somente o não uso de produtos químicos mas, também, todo um planejamento do sistema de produção envolvendo os componentes do agroecossistema, tanto do substrato ecológico quanto da parte biótica, incluindo cultivares que, de “per si”, colaborem com a redução dos problemas fitossanitários via resistência genética e/ou mecanismos de escape ou exclusão, através de precocidade e de outros atributos importantes na luta contra os agentes biológicos redutores da produtividade (BELTRÃO; VIEIRA; SOBRINHO, 1995).

Figura 1: Fluxograma RSC Patagônia



Fuente: Patagonia 2011.

Fonte: Patagonia, 2011.

De acordo com a figura 01, apresentada acima, é possível constatar benefícios pela adoção de práticas de responsabilidade social da empresa em 4 (quatro) áreas dentro da instituição: aprendizagem e crescimento; processo interno; clientes e finanças.

Pode-se verificar que tudo se inicia na área de aprendizagem e crescimento, onde a empresa começa a criar relações de empregos duradouras (empregados “para vida toda”); estabelecimento e manutenção de uma cultura; tudo com base na tecnologia disponível, o que vai acarretar em: uma eficiência operativa, o compromisso com o cliente, liderança do produto no mercado e preocupação com o meio ambiente.

Ainda de acordo com a figura 01, o próximo passo é o processo interno, onde se verifica que a primeira ação a ser adota é o entendimento do cliente, ou seja, a verificação dos objetivos do cliente, o que também gerará a melhora na resolução de problemas e inspiração e inovação para a criação de produtos, que resultem em benefício ambiental por meio da diminuição das emissões de carbono.

No que tange ao cliente, a figura dispõe que a empresa deve trabalhar para apoiar a comunidade, demonstrando a boa vontade com a preocupação ambiental; além disso, a empresa se compromete a profissionalizar a equipe e demonstrar a preocupação com o cliente que acabará gerando valores para o cliente.

Por fim, no que tange às finanças, a empresa demonstra que a adoção de práticas de RSC acabam por gerar uma melhora da rentabilidade, acréscimo de renda e aumento das vendas dos produtos da empresa.

Dessa forma, e tendo em consideração que a empresa adota práticas de RSC desde os anos 80 (PATAGONIA, 2013), deduz-se que a prática vem trazendo resultados positivos para sua manutenção no mercado.

### **2.2.3 Twitter**

A escolha do Twitter como exemplo de empresa que adota a RSC se deu, em especial, por ser uma empresa da era digital, e uma mídia social, tendo em vista que muitas mídias sociais são tidas como desrespeitadoras dos direitos humanos, em especial no que tange à privacidade dos seus usuários, tal como o *Facebook* (HIRATA, 2014).

O objetivo do trabalho não é discutir práticas de empresas que encerram violações de direitos humanos, por isso, busca-se condutas positivas que se incluam em RSC. Nesse sentido, o Twitter possui o programa chamado *The Fledgling Initiative*, que consiste na participação de seus funcionários no processo de fabricação de vinhos de alta qualidade, provenientes dos vinhedos da Califórnia – EUA. Todo o valor advindo das vendas destas garrafas é destinado à *Room to Read*, uma organização sem fins lucrativos que se propõe a promover a alfabetização e oportunidades educacionais em todo o mundo (STONE, 2010).

Ainda que se possa arguir que tal conduta resulte em benefício para os negócios da empresa – cujos serviços não podem ser utilizados por analfabetos – há que se admitir que é uma iniciativa

positiva, com evidente impacto em direitos humanos, eis que a alfabetização gera desenvolvimento da comunidade e promove melhor qualidade de vida.

#### **2.2.4 Lego**

Uma empresa do ramo de tecnologia, uma do ramo de vestuários, uma mídia social, e agora uma empresa de brinquedos que também adota práticas de RSC. Uma das mais conhecidas é a *Lego Build The Change*.

Tal iniciativa consiste em promover eventos em locais como museus, onde crianças são chamadas para brincar com peças de lego. A brincadeira é guiada pela empresa, que apresenta um tema e incentiva que as crianças usem sua imaginação para construir aquilo que desejam para o futuro de sua comunidade. Assim, por exemplo, as crianças podem ser incentivadas a construir a escola que desejam para o futuro (LEGO, 2015).

Para a empresa, o projeto é sobre a criatividade, imaginação, colaboração e comunicação, permitindo que, com a utilização de blocos de Lego, as crianças criem memórias duradouras, às quais possam dar voz no futuro. Assim, a iniciativa promove a imaginação das crianças para que suas ideias e criações sejam inspiração para o futuro (LEGO, 2015).

É claro que esse tipo de iniciativa auxilia na divulgação positiva do nome da empresa e incentiva as crianças a brincarem com seus produtos.

#### **2.2.5 Starbucks**

Por fim, traz-se agora uma empresa do ramo alimentício, que também utiliza-se de práticas de RSC em suas atividades, que é a *Starbucks*, firma mundialmente conhecida pela venda de cafés, e justamente na compra do grão do café é que a empresa adota uma de suas práticas relacionadas à RSC.

Para tanto, a empresa adota quatro áreas no que tange a compra de sua matéria prima, sendo elas: a) qualidade do produto comprado; b) responsabilidade econômica; c) responsabilidade social; e d) liderança ambiental.

A qualidade do produto comprado traz uma relação que se destina para com o bem-estar de seu consumidor, haja vista que a empresa impõe padrões de qualidade em todos os seus fornecedores. Já a responsabilidade econômica se relaciona com a necessidade de transparência, estabelecendo que os fornecedores devem enviar comprovantes de pagamentos feitos por toda a cadeia de abastecimento do café, apontando quanto do preço pago pela Starbucks pelo café verde foi direcionado ao produtor. A liderança ambiental cuida da adoção de medidas para gerenciar o lixo, garantir a limpeza da água, redução de agroquímicos e conservação de energia.

As ações de responsabilidade social voltam-se à verificação das condições de trabalho, com base em critérios que definem se são justas, seguras e humanas, com o expresse reconhecimento do respeito dos direitos dos trabalhadores; com a avaliação de sua condição de vida, a partir de indicadores como o pagamento de salário mínimo e a obrigatoria abordagem do trabalho infantil, do trabalho forçado e de práticas não discriminadoras.

A Starbucks utiliza-se do conceito de comércio justo (Fair Trade), sobre o qual se extrai o seguinte comentário do site da empresa:

O café certificado de Comércio Justo (Fair Trade)<sup>TM</sup> possibilita que pequenos produtores organizados em cooperativas invistam em suas fazendas e comunidades, protejam o meio ambiente e desenvolvam as habilidades comerciais necessárias para se competir em um mercado global.

A Starbucks começou a comprar cafés certificados de Comércio Justo (Fair Trade)<sup>TM</sup> em 2000, ajudando a aumentar o mercado de cafés certificados de Comércio Justo (Fair Trade) nos EUA. E em 2009, aumentamos nossas compras para 18 milhões de quilos (40 milhões de libras).

Além disso trabalham com café orgânico certificado, sendo assim, novamente, é possível verificar um outro exemplo relacionado a práticas de RSC por parte de grandes empresas, e, também mais uma vez, impossível se mostra desassociar tais práticas com eventuais benefícios destinados a empresa.

A responsabilidade social corporativa seria, dessa forma, um meio da empresa trazer benefícios à sociedade na qual está inserida, seja essa comunidade parte de seus consumidores ou não, como também benefícios ao meio ambiente, sem deixar de se preocupar com os lucros que a atividade empresarial objetiva.

### **3. O *Chief Executive Officer* e sua responsabilidade**

Visto o que é responsabilidade social corporativa (RSC), assim como analisados casos concretos de sua aplicação na busca de demonstrar que essa é uma tendência de grandes empresas, passe para a discussão acerca da responsabilidade desse administrador para com o engajamento e adoção das medidas de RSC.

#### **3.1 Conceito e atribuições gerais do cargo**

CEO – *Chief Executive Officer* – é o cargo no topo da cadeia de uma empresa ou instituição, sendo o responsável pela adoção de medidas de gerenciamento e pela adoção de decisões de mercado (OXFORD, 2018).

CEO significa Chief Executive Officer, a mais alta posição executiva na hierarquia de uma empresa. Também pode ser chamado de presidente ou diretor executivo, dependendo do plano de cargos de cada companhia. Entre suas funções estão o desenvolvimento e implementação das macro estratégias, tomar as grandes decisões sobre o negócio que impactam em toda a companhia, gerenciar operações e recursos, entre outras (DIAS, 2018).

Portanto, o CEO é o administrador geral da empresa, é ele quem escolhe as políticas a serem adotadas pela empresa, assim como direciona a sua estratégia e toma as decisões mais importantes.

Pode-se dizer que o cargo de CEO é um cargo de liderança de grande complexidade, adotada em grandes empresas com um vasto trabalho gerencial que abrange agendas funcionais e das unidades de negócios, vários níveis organizacionais e uma infinidade de questões externas. Pode-se dizer, ainda, que o CEO deve se relacionar com diversos grupos inerentes à atividade empresarial: acionistas, clientes, funcionários, diretoria, mídia, governo, organizações comunitárias, entre tantas outras, sendo o CEO o rosto interno e externo da organização nos bons e nos maus momentos (PORTER; NOHRIA, 2018).

As atribuições do CEO, conforme apontado por Lodi (1971, 42-43) são:

1. Representar ativa e passivamente a empresa em juízo ou fora dele, perante os acionistas, as autoridades, as associadas, os consumidores e o público em geral, podendo delegar tais poderes aos diretores e gerentes-gerais.
2. Convocar e presidir as reuniões do Conselho de direção, fixando com o mesmo as diretrizes, políticas e objetivos necessários ao bom desempenho das empresas.
3. Convocar e presidir as assembleias-gerais, ressalvados os casos estabelecidos em lei nos estatutos.
4. Apresentar o relatório anual dos negócios sociais à Assembleia-Geral Ordinária.
5. Orientar e controlar os diretores e gerentes-gerais na condução das atividades das empresas interpretando e aplicando diretrizes, políticas e objetivas estabelecidas pelo conselho de direção.
6. Encaminhar para análise do Conselho de direção orçamentos das empresas, as propostas de aumento do capital social, as estimativas de receita, as dotações gerais de despesas, os planos de investimentos e novos projetos propostos pelos diretores e gerentes-gerais.
7. Submeter à apreciação do Conselho os planos maiores e novos compromissos de maior volume e responsabilidade e, ainda, modificações nos planos traçados, sempre que as circunstâncias o tornarem necessário.

8. Estabelecer políticas e objetivos e desenvolver programas de relações com os acionista. Deverá aprovar toda a correspondência oficial e relatórios para acionistas.

As responsabilidades do CEO, portanto, são muitas, todavia, alguns pontos devem ser visualizados com fundamental importância. O primeiro deles é o fato de que o CEO deve preservar a imagem da empresa; depois, há o dever de prestação de contas perante os acionistas; e, por fim, o fato de que o CEO deve apresentar relatório anual dos negócios sociais.

Enquanto administrador, as ações e omissões do CEO são ações ou omissões da própria empresa (OLIVEIRA, 2008). Dessa forma, se o CEO adota uma conduta negativa, há reflexos na empresa. Assim, se a empresa utiliza trabalho escravo ou infantil, ou produtos químicos que são comprovadamente maléficos a saúde, ou ainda, realiza desmatamento, isso pode repercutir negativamente na sua imagem e, em razão disso a empresa pode ser seus lucros diminuídos.

Basicamente, pode-se dizer, dessa forma, que a responsabilidade do CEO é administrar a empresa para que essa tenha sucesso no mercado e gere lucro para os seus acionistas.

### **3.2 Por quê adotar condutas de RSC?**

As condutas de RSC levam ao fortalecimento da imagem da empresa, à visibilidade dos seus produtos ou serviços, ao aumento das vendas. Trata-se de verdadeiro *marketing* social, utilizado como estratégia empresarial para fortalecimento da empresa no mercado (EVEK, 2002).

A RSC promove a motivação e engajamento no ambiente do trabalho; aumenta a competitividade da empresa; e acaba por ter uma maior probabilidade de produzir talentos, pois com práticas responsáveis, mais profissionais tendem a querer a trabalhar e se manter na empresa (CAPUCIO, 2019).

Para além disso, é preciso considerar que há investidores que privilegiam investimentos em empresas que adotam tais práticas e, por vezes, deixam até de investir em empresas que violam direitos humanos. Veja-se o caso do fundo de pensão norueguês KLP, que administra em tornos de US\$ 77 bilhões, e que deixou de investir em empresas que não adotam práticas sustentáveis (SLEIRE, 2019).

Outro exemplo de fundo de investimento que adota a prática de investimento em empresas sustentáveis é o Sistema de Aposentadoria dos Funcionários Públicos da Califórnia que, como parte do seu fundo total para investimentos, adotou três temas centrais para integrar questões de RSC: a) governança corporativa; b) mudanças climáticas; c) capital humano, sendo que nesse último, leva em consideração as condições de trabalho como saúde de funcionários, segurança, etc. (NOKED, 2013).

Com base no quanto dito é possível afirmar que a empresa que adota ações de RSC pode alcançar maiores benefícios financeiros, todavia, para a comunidade em que estão inseridas, estas ações podem representar uma melhora na qualidade de vida. Por isso, ainda que não haja a obrigação legal do CEO em adotar tais medidas, é possível defender a ideia de que está dentre suas responsabilidades, especialmente na medida em que tais condutas podem significar incremento de faturamento.

É fato, no entanto, que as medidas de RSC não dão resposta a problemas relevantes que ocorrem por conta da atividade empresarial. Como elas são práticas voluntárias e sem vinculação necessária com a atividade-fim da empresa, é comum encontrar ambientes empresariais com RSC bastante estruturada mas envolvidos em graves violações de direitos humanos. Estas situações têm pressionado por uma outra resposta. É nesse sentido que a Organização das Nações Unidas aprovou, por meio de seu Conselho de Direitos Humanos, os Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos. Sem sair do âmbito da voluntariedade, os Princípios procuram indicar o caminho para as empresas que decidam dar um passo além da RSC. Outra resposta vem da minuta

de um tratado para empresas e direitos humanos, que começa a ser discutida no ambiente internacional e que procura estabelecer condutas obrigatórias para as empresas (DEVA, 2019).

Para John Ruggie (2014), criador dos Princípios Orientadores da ONU, apenas a adoção da RSC de forma espontânea por parte das empresas não é suficiente para que haja respeito aos direitos humanos. Assim, longe de querer defender a ideia de que a RSC é a solução para os problemas referentes ao desrespeito aos direitos humanos por parte das empresas, quer-se apenas demonstrar que são condutas que têm resultados positivos para grupos específicos de pessoas.

### **3.3 A adoção de medidas de RSC**

Com a avaliação das responsabilidades do CEO e das razões para adoção de práticas de RSC, resta indagar como tais medidas podem passar a fazer parte da atividade da empresa.

O CEO é responsável por estabelecer comunicação eficaz com as partes interessadas no que se refere a adoção de práticas de RSC, supervisionando-as, adotando as seguintes medidas: a) revisão de tendências e impactos de RSC nas operações, nos resultados financeiros e nas partes interessadas da empresa; b) apontar periodicamente as posições da empresa e ações tomadas relativas a questões de RSC e como tais ações podem afetar ou como afetarão as partes interessadas (NOKED, 2013).

A necessidade de apontar as ações adotadas e seus impactos tem relação direta com o fato de que o engajamento das partes interessadas – *stakeholders* -, a compreensão e a abordagem das preocupações de RSC, torna-se cada vez mais importante, pois os potenciais acionistas e investidores estão buscando empresas que adotam RSC ao definir onde realizar seus investimentos.

Ainda em relação as medidas de informação, a maior parte dos CEOs apontou que sua preocupação repousa em questões de transparência da administração. Assim é que 59% dos CEOs

identificam que há um crescimento, nos últimos cinco anos, do número de consumidores exigindo maiores níveis de transparência em relação às iniciativas de engajamento da empresa com a comunidade (SINGH, 2012).

Ou seja, não basta adotar medidas de RSC, a transparência é essencial, os consumidores querem e precisam conhecer as condutas. As práticas de RSC são mais efetivas no caso de consumidores conscientes, por isso é função da empresa informá-los, para criar consumidores responsáveis que valorizem as práticas de RSC, tornando-as um investimento e não um custo (CARVALHO; GUEDES; LEO; SOUZA, 2019).

#### **4. Considerações finais**

Há vários exemplos de grandes empresas que adotam medidas de RSC o que confirma a ideia de que é uma tendência. Há benefícios para a imagem da empresa, o fortalecimento de sua identidade, sua permanência no mercado, a capacidade de atração de investimentos e a construção de uma relação de confiança com os consumidores; mas para além disso, há também impactos positivos tangíveis em seu faturamento.

Assim, avaliando as responsabilidades do CEO, que são primordialmente exigíveis perante a própria empresa, é possível determinar que incluem-se entre elas a adoção de medidas de RSC. O benefício que tais medidas possam ocasionar para a empresa não pode ofuscar o benefício obtido pelos indivíduos que são o objeto das medidas. Para adotar RSC o CEO deve se certificar da publicidade adequada no ambiente interno e da transparência para o ambiente externo.

Reconhece-se que tais medidas não são suficientes para enfrentar o problema da violação de direitos humanos por empresas, essencialmente por serem voluntárias e desvinculadas de suas atividades-fim. Por isso, diferenciam-se de outras iniciativas discutidas na Organização das Nações Unidas, como os Princípios Orientadores e

a elaboração de um tratado sobre o tema. Nem por isso, no entanto, merecem serem descartadas, especialmente por força dos resultados positivos que recaem sobre as pessoas objeto das medidas.

## Referências:

BELTRÃO, Napoleão Esberard de Macêdo; VIEIRA, Robson de Macêdo; SOBRINHO, Raimundo Braga. **Possibilidades do cultivo de algodão orgânico no Brasil**. Disponível em: < <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/33321/1/CNPA-POSSIBILIDADE-DO-CULTIVO-DE-ALGODAO-ORGANICO-NO-BRASIL-FL-02911.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

CAPUCIO, Ricardo. **Responsabilidade social: o que é e qual o benefício para empresas?** Disponível em: <<https://conta.mobi/blog/responsabilidade-social-o-que-e-e-qual-o-beneficio-para-empresas/>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

DEVA, Surya. **The zero draft of the proposed business and human rights treaty, part i: the beginning of an end?** Disponível em: < <https://www.business-humanrights.org/en/the-zero-draft-of-the-proposed-business-and-human-rights-treaty-part-i-the-beginning-of-an-end>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

DIAS, Elisângela. **Chief Executive Officer**. Disponível em: <<https://www.dicionariofinanceiro.com/ceo/>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

EVEK, A.R.H.C. et al. **A responsabilidade social e sua interface com o marketing social**. Revista da FAE, Curitiba, v.5, n.2, p.23-25, maio/ago., 2002.

FRIEDMAN, Milton. **The social responsibility of business is to increase its profits**. NY Times, Set.13, 1970. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

GUIMARAES, Heloisa Werneck Mendes. Responsabilidade social da empresa: uma visão histórica de sua problemática. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 211-219, Dec. 1984. Available from

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901984000400031&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000400031&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

HIRATA, Alessandro. **O facebook e o direito à privacidade**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502950/001002775.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

LEGO. **Build the change**. 2015. Disponível em: <<https://www.lego.com/en-us/aboutus/responsibility/caring-ethical-and-transparent/local-community-engagement/build-the-change>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

LODI, João Bosco. Estrutura da diretoria. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 11, n. 4, p.29-45, dez. 1971. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75901971000400003>.

MONTEIRO, Manuel Alves. **A Responsabilidade Social das Empresas (RSE)**. 2005. Disponível em: <<http://www.cmvm.pt/pt/EstatisticasEstudosEPublicacoes/CadernosDoMercadoDeValoresMobiliarios/Pages/cadernoN21.aspx>>. Acesso em: 06 de mar. 2019.

NOKED, Noam. **The Corporate Social Responsibility Report and Effective Stakeholder Engagement**. 2013. Disponível em: <<https://corp.gov.law.harvard.edu/2013/12/28/the-corporate-social-responsibility-report-and-effective-stakeholder-engagement/>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

OLIVEIRA, Daniele de Lima. **Deveres e responsabilidade dos administradores da s/a**. 2008. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Empresarial, Programa de Pós Graduação em Direito, Puc-sp, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp060013.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

PORTER, Michael E.; NOHRIA, Nitin. **How CEOs Manage Time**. 2018. Disponível em: <<https://hbr.org/2018/07/the-leaders-calendar#how-ceos-manage-time>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

RUGGIE, John Gerard. **Quando negócios não são apenas negócios: as corporações multinacionais e os direitos humanos**. Tradução por: Isabel Murray. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.

SLEIRE, Sveinung. **Fundo norueguês barra areias betuminosas e foca em energia verde**.. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/>>

bloomberg/2017/12/14/fundo-noruegues-barra-areias-betuminosas-e-foca-em-energia-verde.htm>. Acesso em: 06 mar. 2019.

SINGH, Aman. **The CEO Perspective: Trust, Transparency, CSR and Shareholder Value**. 2012. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/csr/2012/04/02/the-ceo-perspective-trust-transparency-csr-and-shareholder-value/#3bc933e91c24>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

STONE, Biz. **The Fledgling Initiative**. Disponível em: <[https://blog.twitter.com/official/en\\_us/a/2010/the-fledgling-initiative.html](https://blog.twitter.com/official/en_us/a/2010/the-fledgling-initiative.html)>. Acesso em: 06 de mar. 2019.

XEROX. **Build Your Custom 2017 Global Citizenship Report**. 2017. Disponível em: <<https://www.xerox.com/corporate-citizenship/2017/report-builder.html>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

ZUBIZARRETA, Juan Hernández. **Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos**: Historia de una asimetría normativa. De la responsabilidade social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales. Madrid: Hegoa, 2009, Disponível em <[http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/79/Empresas\\_transnacionales\\_frente\\_a\\_los\\_de\\_rechos\\_humanos.pdf?1488539221](http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/79/Empresas_transnacionales_frente_a_los_de_rechos_humanos.pdf?1488539221)>. Acesso em: 06 mar. 2019.

## Refugiados ambientais sob a perspectiva da *soft law* e do *jus cogens*

*Gustavo Borsani Salomão Cury*<sup>1</sup>

### 1. Introdução

Não há dúvidas de que a discussão referente ao refúgio ambiental encontrou nas melhores doutrinas especial amparo. Se, por um lado, a diversidade com que o conteúdo já foi trabalhado - malgrado o crescimento dos desastres ambientais ser recente - demonstra a relevância de suas consequências e a preocupação dos juristas em expô-las, por outro confirma que os recursos jurídicos até então empenhados para a proteção dos indivíduos atingidos pela oscilação anormal do meio ambiente foram de todo ineficazes.

Entende-se que os instrumentos atuais de proteção aos refugiados, sejam estes assim denominados por motivos sociais, políticos ou religiosos, não abarcam a possibilidade de absorção do deslocado ambiental nesta mesma figura, o que dificulta a proteção daquele que, por questões climáticas ou por desastres ambientais, necessita ser transferido para outro Estado, a fim de ter resguardado seus direitos fundamentais.

Neste íterim, o presente estudo pretende expor a restrição conceitual involuntária criada por alguns tratados internacionais, gerando dificuldades para o enquadramento do deslocado ambiental na categoria de refugiado. Estipulações multilaterais, como a

---

<sup>1</sup>Aluno de Direito do 8º período da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Endereço eletrônico: gustavo\_borsani@hotmail.com.

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 e o seu Protocolo, de 1967; Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969; a Declaração de Cartagena de 1984; e a Declaração de Viena e Programa de Ação, de 1993, serão brevemente destrinchados, com o intuito de demonstrar o limbo jurídico em que se encontra a figura do deslocado ambiental.

Ademais, neste contexto de farta produção científica e de ineficácia das deliberações promovidas pelos entes públicos quanto ao tema dos refugiados ambientais, o objetivo maior do presente estudo – e o que faz diferenciá-lo dos demais – é demonstrar que existem institutos da parte geral do direito internacional aptos a trazer a lume soluções concretas e viáveis para impulsionar a cooperação internacional, tornando mais exitosos os métodos de proteção àqueles indivíduos.

Compreende-se que a *soft law* e o *jus cogens*, embora não expressamente tidos como fontes de direito internacional público, na esteira do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, exercem papéis muito relevantes na proteção extraordinária de bens jurídicos.

Ainda que diametralmente opostos, será demonstrado que ambos conseguem se conciliar em face de um objetivo específico. Em outros termos, concebe-se que, a depender do atendimento de certas circunstâncias fáticas, o direito internacional ambiental, mais precisamente sob o viés dos refugiados ambientais, poderá possuir como subterfúgio elementos de obrigatoriedade (*jus cogens*), combinados com elementos de voluntariedade (*soft law*) a serem exercidos em face das nações desenvolvidas e subdesenvolvidas<sup>2</sup>.

Apartando-se da tradicional e já saturada noção de responsabilidade objetiva pelos danos ambientais causados, bem como do caráter comissivo ou omissivo dos Estados ante tais desastres, o presente trabalho almeja evidenciar que o respeito e a proteção jurídica dos refugiados ambientais poderão ser

---

<sup>2</sup> A partir do critério definido pelas Nações Unidas - Least Developed Countries (LDCs)

visualizados não tão apenas com base em sanções econômicas ou jurídicas aos entes públicos negligentes, mas também a partir do fortalecimento do voluntarismo e da cooperação internacional.

## 2. Deslocados e refugiados

As primeiras grandes migrações humanas foram registradas há, aproximadamente, um milhão de anos, originadas por deslocamentos do *homo erectus*, seguida pelos do *homo sapiens*, provavelmente por rotas terrestres estabelecidas naturalmente, a partir do congelamento de rios e mares, ou pela redução do nível dos oceanos. Fala-se, ainda, que a primeira circulação de pessoas entre continentes se deu pelo estreito de Bering, o qual liga hoje os Estados Unidos e a Rússia, figurando os paleo-índios como protagonistas.

Sempre foi de conhecimento de todos que as movimentações humanas derivam de uma necessidade emergente, que pode estar relacionada às causas sociais, políticas, religiosas e culturais, obrigando o afastamento das pessoas de seus locais de origem para um outro ambiente, visando encontrar melhores condições de sobrevivência.

Com o término da segunda grande guerra, porém, a comunidade internacional observou a necessidade de resguardar com especial atenção aqueles que foram alvos de perseguição pelas nações do Eixo, constrangidos a se afastarem de seus países para salvar suas vidas.

Não só isto, mas também as divisões étnicas criadas em algumas regiões impulsionaram o direito internacional e as Nações Unidas a criarem novos mecanismos de proteção a estes indivíduos.

Este novo grupo de pessoas, portanto, não poderia figurar no mesmo patamar jurídico daqueles que, voluntariamente, transferem-se para outras localidades com o intuito de obter melhores condições de vida. Embora se trate de idêntica justificativa, os indivíduos perseguidos por guerras políticas, religiosas ou

culturais, deslocam-se não com respeito à sua vontade, mas sim por motivos cogentes. Muitos deles gostariam de permanecer em seu local de origem. A mudança se dá de maneira obrigatória, não no sentido de *vis absoluta*, em que a conduta humana inexiste, mas obrigatória no sentido de ser a única alternativa de salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Assim, enquanto os indivíduos que promovem deslocamentos voluntários denominam-se migrantes tradicionais, aqueles que são deslocados por obrigação classificam-se como refugiados.

Embora existisse há muito tempo a figura do refugiado, este termo passou a ser juridicamente relevante com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, que pretendeu tutelar o deslocado forçado, qualificado como aquele que “não pode regressar ao seu país de origem devido a um receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade e de pertencimento a determinado grupo social ou de opinião política”.

Após a conclusão deste documento, vários outros, que serão analisados posteriormente, foram firmados, na tentativa de ampliar o alcance da definição de refugiado estabelecido pelo Estatuto dos Refugiados de 1951, bem como alargar o critério temporal utilizado para a qualificação desta modalidade de deslocado<sup>3</sup>. Já naquele momento, estudiosos e representantes dos Estados perceberam o apego do documento à noção da obrigatória vinculação do refugiado à guerra e às perseguições étnica, racial ou políticas (RODRIGUES; JUNIOR, 2017).

A Convenção estipulou, em seu artigo 1º, alínea c, a definição de refugiado da seguinte forma:

[...] qualquer pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país,

---

<sup>3</sup> Essa Convenção abrange, no significado da categoria refugiado, apenas as pessoas que se tornaram refugiadas como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951

ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Além disso, conforme supramencionado, a Convenção estipula outra limitação, qual seja: a de classificar como refugiado apenas os indivíduos que sofreram as perseguições antes de 1º de janeiro de 1951.

Assim, pela restrição conceitual imposta, a figura do deslocado interno também não estaria albergado pela classificação de refugiados, definido aquele como

[...] a pessoa ou grupo de pessoas que se viram forçadas ou obrigadas a escapar ou fugir de seu lar ou de seu lugar de residência habitual, especialmente em função ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano, e que não tenham cruzado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida (RODRIGUES; JUNIOR, 2017, p. 355-368).

Com propósito de ampliar o alcance conceitual do termo, novos documentos foram criados. O primeiro deles foi um Protocolo modificativo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, datado de 1967.

O Protocolo nasceu exclusivamente para incluir aqueles que poderiam ser caracterizados como refugiados, no teor do art. 1º da Convenção, independentemente da limitação temporal imposta pelo documento, qual seja, 1º de janeiro de 1951. Assim, conclui Mafrica e Grubba:

diante disso, segundo a Convenção de 1951, com a redação do Protocolo de 1967, a categoria de refugiado abrange toda a pessoa, independentemente do tempo histórico, que seja incapaz de regressar ao seu país de origem devido a um receio fundado de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade,

pertencimento a determinado grupo social ou de opinião política (GRUBBA; MAFRICA, 2015).

O próximo documento expansivo foi a Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969. Aduz o art. 1º do referido:

termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

Percebe-se, assim, que não mais se restringiu a figura do refugiado à necessidade de perseguição por motivos de raça, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupos sociais. Bastava que existência de turbações à ordem pública no país, para que o deslocado se torne refugiado.

Em seguida, a Declaração de Cartagena de 1984 impulsionou os mecanismos de proteção aos refugiados, principalmente em assuntos relacionados à saúde, educação e autossuficiência, apesar de não ter ampliado seu conceito. Utilizou os mesmo critérios estipulados pela Convenção do Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo.

Por fim, tem-se a Declaração de Viena, de 1993, adotada pela Conferência Mundial sobre Direito Humanos. Neste documento, além de ter ocorrido a reafirmação de diversos compromissos feitos em outros instrumentos de defesa dos direitos humanos, no que se refere aos refugiados, as Nações Unidas afirmaram e realçaram a importância e necessidade da assistência “[...] humanitária às vítimas de todas as catástrofes, quer naturais, quer causadas pelo ser humano”.

Foi o primeiro documento internacional que citou a necessidade de tutela aos indivíduos vitimados por catástrofes

naturais, embora não tenha igualado este ao refugiado convencional (GRUBBA; MAFRICA, 2015).

Até o presente momento, este ensaio procurou expor, por meio de um breve estudo histórico, de que maneira o direito internacional visualizou a figura do refugiado convencional. Pela leitura de alguns documentos protetivos, o refugiado nada mais é do que aquele indivíduo perseguido em seu Estado de origem, por razões culturais, sociais ou políticos (Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, Declaração de Cartagena e Declaração de Viena), e todos aqueles que, por motivos de violações à ordem pública do país de origem, estão obrigados a se deslocar para salvaguardar seus direitos fundamentais (Convenção da Organização da Unidade Africana).

O que acontece hoje, porém, é que os deslocamentos humanos não estão mais limitados aos motivos ordinários de transferência definitiva entre nações pelos indivíduos. As guerras, perseguições e os diversos problemas sociais, como fome, miséria e escassez de oportunidades de trabalho, continuam representando a maior parcela responsável pela migração dos seres humanos.

No entanto, a partir da segunda metade do século XX, a questão ambiental tomou lugar de destaque. Os desastres ambientais, as mudanças climáticas e a oscilação da qualidade de vida dos indivíduos, obrigaram estes a cruzar fronteiras, a fim de alcançar nações que possuam equilíbrio ecológico capaz de resguardar direitos fundamentais da pessoa humana e possibilitar o desenvolvimento digno do homem.

Neste contexto, surge a problemática do refugiado ambiental. A partir da leitura dos tratados e convenções acima já citados, é fácil perceber a ausência de qualquer menção aos indivíduos que são afastados de sua terra natal por motivos de ordem ambiental.

Todos os documentos exigem deslocamentos motivados por perseguições, guerras ou turbação à ordem pública no país de origem, omitindo-se em relação às alterações climáticas e desastres ambientais. Por óbvio, da idêntica maneira que os refugiados

convencionais não poderiam se enquadrar na mesma categoria jurídica dos demais migrantes, que se transferem voluntariamente para outro local, movidos por anseios puramente sociais, os refugiados ambientais também não podem se situar na mesma classificação destes últimos.

Os deslocados ambientais são evidentemente obrigados a mudar de nação, sem qualquer respeito a sua vontade. A medida é necessária para a defesa de seus direitos fundamentais, em sintonia às razões dos refugiados convencionais.

A situação, porém, não é tão simples. Se assim fosse, bastaria o resguardo dos refugiados ambientais pelos mesmo direitos dos refugiados convencionais, já amplamente tutelados pelo direito internacional, através de todos os tratados internacionais citados.

O grande problema é a dificuldade no enquadramento dos deslocados ambientais na categoria de “refugiado”. Como já dito, todos os atuais instrumentos são silentes no que diz respeito ao refúgio ambiental, encontrando-se aquele que foi vitimado em seu território natural por catástrofes naturais em um limbo jurídico.

### **3. Refugiados ambientais**

Com amparo em estudos da ONU, as alterações climáticas e os desastres ambientais levarão 200 milhões de pessoas a se afastarem de seus Estados de origem, até 2050 (ARAIA, 2009). Já para o IPCC, existirão 150 milhões de refugiados ambientais até o mesmo ano (SILVEIRA, 2012).

A despeito dos números citados e da expectativa de crescimento exponencial de refugiados ambientais, o ordenamento jurídico internacional ainda não comporta regramento de proteção específico ao tema (PEREIRA; UNNEBERG, 2015).

Os únicos tratados internacionais que acomodam em seu corpo menção aos refugiados ambientais são apenas três: (i) a Convenção 169 da OIT, de 1989; (ii) a Convenção sobre o Combate

à Desertificação, de 1994; (iii) e Convenção de Kampala, de 2009 (CLARO, 2015).

Porém, em nenhum dos citados tratados a proteção foi integral, tornando falho o comprometimento e adesão das nações que ratificaram e promulgaram internamente tais convenções.

O que se percebe, portanto, é que esta frágil tutela jurídica deriva da falta de interesse dos Estados em desenvolver políticas públicas de acolhimento dos indivíduos atingidos pelos desastres ambientais.

As crises econômicas são o maior entrave, vez que dificuldades financeiras internas obrigam os governos a se fecharem em seu próprio círculo, dificultando a promoção e execução de medidas defensivas aos refugiados. Não se pode esquecer, também, dos entraves culturais, que obstaculizam o ingresso do refugiado e absorção do mesmo pelo mercado de trabalho.

Pela pesquisa bibliográfica realizada, algumas propostas para a proteção deste grupo de indivíduos foram encontradas. De acordo com Carolina Claro (2015), três são as possíveis soluções. A primeira diz respeito à alteração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados para contemplar os refugiados ambientais como refugiados convencionais. A segunda solução trazida refere-se à criação de um tratado internacional global e específico para a proteção dos refugiados ambientais. A terceira é, por fim, a proteção jurídica internacional dos refugiados ambientais a partir de resoluções da Organização das Nações Unidas com diretrizes específicas.

É evidente a qualidade das propostas expostas pela autora. Porém, acredita-se que nenhuma destas é capaz de superar os obstáculos culturais e econômicos que os países têm enfrentado. A solução, portanto, precisa ser encontrada em algo que ultrapasse a simples conveniência dos Estados, obrigando-os a tomar providências efetivas.

Assim sendo, ante a grande ineficácia da via dos tratados internacionais e da via humanitária, crê-se que tanto o *jus cogens*

como o *soft law* são capazes de dirimir os impedimentos citados, a fim de promover, de maneira ativa e vigorosa, o princípio da dignidade da pessoa humana, como será visto a seguir.

#### **4. *Jus cogens***

Para que a aplicação de leis alienígenas aconteça em território nacional, o direito internacional (público e privado) assim deverá determinar, seja pela existência de tratados internacionais reconhecidos internamente, seja pela livre conveniência de aplicar leis estrangeiras em decorrência de normas e elementos de conexão.

Muito embora cada Estado seja autônomo e independente em questão de absorção e aplicação de leis estrangeiras, há uma importante exceção que requer ser exposta. Trata-se do *jus cogens*.

A primeira vez que esta modalidade de norma se tornou visível foi em 1953, quando o relator da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas afirmou que existiam princípios superiores de direito internacional e que condicionariam a liberdade contratual das nações (COLARES, 2014).

E, assim, positivou-se a ideia do *jus cogens*, presente no art. 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados:

É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza (DECRETO 7.030, 2009).

São normas de natureza universal, imperativas, aplicáveis a todos os sujeitos de direito internacional. São identificadas como normas cogentes ante a importância dos temas abrangidos. Além

disso, mesmo para os Estados que não se coadunam com o conteúdo de tais normas, o cumprimento é obrigatório.

Cumpra ressaltar que as normas cogentes são *erga omnes*, criando verdadeiras obrigações para todos os Estados, sendo que eventual violação poderá gerar sanção imposta por outra nação.

O conteúdo do *jus cogens* é estabelecido por um conjunto de circunstâncias políticas e sociais, dentro do qual a sociedade internacional reconhece certos valores de maior importância (NASSER, 2005).

É importante que se diga que não há enumeração exaustiva. Algumas normas são apontadas como desta categoria: o princípio da autodeterminação dos povos, a igualdade jurídica dos Estados, o princípio da não intervenção, os princípios que regulam a liberdade dos mares (PEREIRA, 2009), o princípio da proibição da escravidão, proibição do genocídio, proibição da pirataria, princípios fundamentais dos direitos humanos e o direito ao meio ambiente sadio (NASSER, 2005).

Para Mazzuoli (2008), *jus cogens* são normas imperativas de direito internacional geral, “aceitas e reconhecidas pela sociedade internacional em seu conjunto, como normas das quais nenhuma derrogação é possível e que só podem ser derogadas por outra norma de *jus cogens* posterior da mesma natureza”.

Assim, são as normas *jus cogens* superiores hierarquicamente a todas as demais, obrigando, inclusive, o respeito da Constituição de cada Estado aos seus preceitos maiores. Em complemento, cita-se Antônio Celso Alves Pereira:

as obrigações decorrentes da violação de uma norma de *jus cogens*, por afetar a sociedade internacional em seu conjunto, configuram obrigações *erga omnes*, que se definem como a obrigação internacional que vincula um Estado em relação a todos os outros Estados, que, por sua vez, estão vinculados pela mesma norma e se encontram na mesma situação jurídica. São obrigações relativas aos interesses comuns da comunidade internacional. O reconhecimento das obrigações *erga omnes* por todos os sujeitos

do Direito Internacional funciona como garantia do interesse público internacional (PEREIRA, 2009).

Concluindo, uma vez consideradas cogentes, independem de anuência dos Estados para serem aplicadas internamente. Podem ser comparadas às normas *pacta sunt servanda* de Kelsen (KELSEN,1998) . Ademais, para Celso de Melo (2009) os direitos fundamentais do homem são normas *jus cogens*, o que qualificaria a proteção aos refugiados ambientais como de ordem pública e, portanto, inderrogável e obrigatória a todos os Estados.

Compreendida a noção de *jus cogens*, fácil perceber que os direitos básicos dos refugiados ambientais, baseando-se na doutrina do direito cogente, estariam resguardados pela sociedade internacional, independentemente de novos tratados ou convenções multilaterais.

Existe uma obrigação universal de defesa aos direitos fundamentais do homem, estipulados como conteúdo inseparável de sua natureza. Ainda que os atuais instrumentos internacionais sejam silentes no que diz respeito ao refúgio ambiental, isto não impede a proteção desta modalidade de deslocados, uma vez que o auxílio requerido, em razão da gravidade das situações de desastres ambientais, envolve o resguardo à vida, à moradia, à alimentação e à família dos mesmos.

Nesse sentido, independentemente de um tratado específico, existe a obrigação jurídica universal, decorrente de uma norma cogente de proteção aos direitos fundamentais (e garantia indispensável à proteção de tais direitos), de defesa de todos aqueles em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência, notadamente aos que se encontram em risco de vida.

Ademais, por diretamente incidir sobre um direito notoriamente difuso, os desastres ambientais refletem-se em todos, até mesmo aos que se encontram afastados do epicentro do fenômeno. Isto significa que todos os Estados são responsáveis pela manutenção do meio ambiente e pelo resguardo de todos aqueles

envolvidos em tragédias ambientais. Portanto, nasce aqui a vinculação e obrigatoriedade das nações desenvolvimentos e subdesenvolvidas de tutelar os refugiados ambientais.

## 5. *Soft law*

Conhecido como direito plástico ou direito flexível, a *soft law* consiste em um “programa de ação” (MAZZUOLI, 2008) para os Estados relativamente à determinada conduta em matéria ambiental. Compreende, basicamente, um conjunto de diretrizes, sem caráter obrigatório ou cogente, não apresentando status de “norma jurídica” (PERES; COSTA, 2015)

Diferente das normas cogentes, a *soft law*, por ser mais maleável e dinâmica, encontra maior facilidade de aceitação pelos Estados, favorecendo uma influência branda e contínua nos ordenamentos jurídicos daqueles e consequentemente permitindo a efetividade de medida tomada, que talvez não pudesse ser alcançada pelo jus cogens (PERES; COSTA, 2015, p. 1-6).

Tal instituto nasceu da necessidade de criar abordagens mais flexíveis a respeito de questões complexas que afetam a soberania dos Estados (PERES; COSTA, 2015). Possui exposições mais simples e vagas, apresentando apenas princípios lógicos de conduta internacional (PERES; COSTA, 2015).

A *soft law* cria direitos programáticos, fazendo a ponte entre uma simples recomendação até seu endurecimento gradativo, podendo vir a se tornar um tratado juridicamente vinculativo, abarcando questões de caráter essencial à sociedade” (PERES; COSTA, 2015, p.1-6).

O método de criação de normas *soft law* é ampla, podendo ser originada a partir de qualquer documento ou ato unilateral dos representantes estatais. Como exemplo, os atos emanados pelo FMI;

a Agenda 21; a Carta de Intenções da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Rio 92), são normas *soft law*.

Ainda que não possua teor vinculativo e inexistam sanções oficiais ao país violador da norma, há consequências indiretas, como a segregação do Estado descumpridor da norma (ARAPIRACA, 2013).

Sendo assim, por não vincular formalmente os Estados e não deter caráter obrigatório e sancionador, a *soft law* promove o voluntarismo e garante a flexibilização dos institutos de proteção, para que, gradativamente, cada Estado, observando suas limitações econômicas, culturais e políticas, consolide a medida protetiva, transformando o que um dia foi “elástico” e espontâneo em algo concreto e naturalmente obrigatório (por questões de costume e moral). Parte da premissa de Rousseau (ROUSSEAU, 2003) de que algo imposto (cogente) não será eternamente cumprido. Uma vez reprimida a natureza obrigatória, deixar-se-á de cumpri-la. Ao contrário, quando se permite que cada Estado, a partir de programas de ação, cumpra as diretrizes a depender de sua evolução social e econômica, notar-se-á que os países aderentes à proteção de certos valores exercerão, ainda que de modo indireto, influência positiva – e, inclusive, pressão – aos demais países que não ingressaram ao programa. Portanto, a tendência é que, mesmo inexistindo obrigatoriedade, haverá maior participação em razão da solidariedade, da cooperação internacional e da motivação no ideário de conservar e proteger o ecossistema comum (OLIVEIRA; BERTOLDI, 2010).

## **6. Da aplicação combinada do *jus cogens* e do *soft law***

Primeiramente, é importante que fique cristalizado que não existe nenhuma correlação direta entre normas *jus cogens* e normas *soft law* (ARAPIRACA, 2013). Quer-se dizer que, apesar de concebidas neste trabalho como conciliáveis frente a um objetivo específico, salienta-se que o direito flexível é fruto de uma

necessidade de adaptação, enquanto o direito cogente é criado por uma necessidade fundamental do objeto jurídico que originou a norma.

Além disso, a *soft law* confronta-se com a *hard law* (leis e tratados em geral), a qual possui natureza vinculativa exclusivamente aos contratantes, diferentemente do *jus cogens*, os quais têm efeitos *erga omnes*, obrigando, inclusive, aquele que não participou das negociações preliminares, tampouco da assinatura e ratificação do documento.

Os institutos supracitados são os dois extremos da interferência externa sobre um território. O primeiro (*jus cogens*) obriga a nação a cumprir com o posicionamento consolidado pela sociedade internacional. O segundo (*soft law*) promove, em grande medida, o voluntarismo, de modo que cada nação cumprirá com o programa de ação a depender de seu potencial econômico, social e político.

A priori, constata-se que aplicação absoluta do *jus cogens*, em matéria de refugiados ambientais, seria incoerente, pois a determinação e a obrigatoriedade não visualizam aspectos internos de cada nação. Muitas vezes, por exemplo, dificuldades econômicas podem impedir a completa absorção dos refugiados e, se isto não for levado em consideração, a aplicação pura do *jus cogens* institucionalizaria o desequilíbrio social.

Já aplicação absoluta do *soft law*, por sua natureza ser essencialmente voluntarista e não-obrigatória, seria completamente ineficaz, pois, ou nenhum país tornar-se-ia signatário, ou apenas os interesses privados de cada país seriam respeitados (especialmente das nações mais desenvolvidas, sem qualquer preocupação com os objetivos humanitários).

Sendo assim, a solução trazida é uma teoria mista, que aplique, de maneira temporária e com intervalos (ciclos), o instituto do *jus cogens* para países econômica, política e culturalmente preparados para o recebimento de refugiados, e o instituto do *soft law* para os países em desenvolvimento, ainda não totalmente

preparados, mas que podem, gradualmente, absorver parcela do contingente de refugiados. Ato contínuo, na forma de círculos e revoluções, seriam alteradas as modalidades, de modo que o país subdesenvolvido, anteriormente atendido pelo *soft law*, migraria para *jus cogens*, estando obrigado a acolher os refugiados. O mesmo aconteceria para os países desenvolvidos, que estariam acobertados, futuramente, pelo direito flexível.

Outrossim, adotando-se tal modelo, o equilíbrio estaria evidente. Cada nação acomodaria os refugiados na proporção de sua capacidade econômica, política e cultural, sendo isto definido por organizações mundiais de alta representatividade, garantido o contraditório e a ampla demonstração dos reais potenciais de absorção de refugiados pelos países.

## 7. Do caso hipotético

Com o objetivo de facilitar a compreensão da solução trazida, cria-se uma situação hipotética de catástrofe natural ocorrida em dois países, também hipotéticos, em momentos distintos, mas afastados por um lapso temporal de 6 (seis) meses, a fim de demonstrar concretamente como se daria a aplicabilidade conjunta dos dois institutos trabalhados: *jus cogens* e *soft law*.

Em um primeiro momento, faz-se necessário qualificar os países fictícios, alvos dos hipotéticos desastres ambientais. O primeiro país, denominado de Cartajana, possui uma população de aproximadamente 1.5 milhões de indivíduos, a maioria concentrada na pesca, visto tratar-se de uma nação costeira, situada na América Central. Já o segundo país, de nome Bandajas, de população um pouco inferior à primeira, 1 milhão de indivíduos, está situado na América do Sul, contando com uma economia voltada ao comércio e à indústria de baixa tecnologia.

Em determinado dia, em virtude da movimentação extraordinária de uma placa tectônica situada exatamente abaixo do Estado de Bandajas, um descomunal terremoto tomou conta do

território, causando extensos desastres e o falecimento de, aproximadamente, 600 mil indivíduos.

Em meio à destruição, a manutenção da vida tornou-se impossível, obrigando o Estado de Bandajas a declarar estado de emergência e de calamidade pública. Ademais, o presidente da nação foi obrigado a elaborar uma petição às Nações Unidas, expondo a necessidade do deslocamento de 300 mil indivíduos para outros Estados, face à impossibilidade de proteção dos direitos fundamentais dos mesmos no território vitimado.

Em sendo assim, frente ao direito cogente existente no caso em questão, de tutela internacional aos refugiados ambientais, atingidos por desastres naturais ou alterações extraordinárias do meio ambiente, considerado este como um bem difuso universal, o presidente do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas ordenou a elaboração de um estudo socioeconômico, a partir de documentos oficiais de análise do índice de desenvolvimento humano, de nações próximas, capazes de absorver parcela dos indivíduos acima citados.

O resultado do estudo foi divulgado, demonstrando que os estados do Brasil, Canadá e Estados Unidos teriam amplas condições de absorção dos 300 mil refugiados ambientais, por questões que envolviam aspectos econômicos e políticos, tornando, portanto, obrigatória, cogente, a abertura das fronteiras a esses indivíduos, exceto aos que pudessem trazer riscos à ordem pública nacional.

Ademais, o estudo demonstrou que outros países como: Argentina, México e Uruguai, apesar de não estarem obrigados a receber os deslocados, teriam condições favoráveis para absorvê-los, embora não na mesma proporção que os três primeiros. Assim, pelo fato de tais nações fazerem parte das Nações Unidas, a elaboração do documento cogente expedido aos já citados países (Brasil, Canadá e EUA), significou a aceitação dos governos do México, Argentina e Uruguai dos seus termos, inclusive da possibilidade de absorção voluntária (mas não obrigatória) e sumária de alguns dos deslocados vitimados. Configurou-se, assim, a criação de um

programa de ação que, embora não vinculativo (*soft law*), tem grande importância para a cooperação internacional.

Nesse sentido, as nações atingidas pelo *soft law* poderão, levando-se em consideração seus aspectos internos, incorporar gradativamente os indivíduos vitimados, não havendo que se falar em obrigatoriedade ou desequilíbrio social, já que a assimilação dos imigrantes será feita de maneira voluntária, em respeito à organização interna destes Estados.

Por outro lado, as nações atingidas pelo *jus cogens* não terão alternativa senão acomodar em seus territórios parcela dos indivíduos, exceto se houver demonstração de risco à ordem pública do Estado.

Assim sendo, os indivíduos do Estado de Bandajas encontrarão amparo obrigatoriamente pelas nações atingidas pelo direito cogente, e amparo voluntário pelas nações vinculadas ao direito flexível.

Superada esta dificuldade, encaminha-se para o segundo momento de catástrofe natural. Desta vez, seis meses depois, oscilações no nível do Oceano Atlântico resultou em um tsunami devastador no Estado de Cartajanas, em localização próxima ao do Estado de Bandajas. Em contexto idêntico ao acima já demonstrado, o presidente desta nação enviou carta às Nações Unidas, exigindo a transferência de 500 mil indivíduos para outros Estados.

Ao final do estudo socioeconômico, verificou-se que as nações anteriormente atendidas pelas normas *soft law*, com o fulcro de estabilizar a balança internacional, deverão agora estar vinculadas às normas *jus cogens*, obrigando-se em relação à absorção dos indivíduos vitimados pelo tsunami.

Ato contínuo, os Estados anteriormente chamados para captar parcela dos imigrantes, de maneira cogente, agora restaram conectados ao novel desastre ambiental por normas de *soft law*, não havendo que se falar em obrigatoriedade de abertura de fronteiras, ficando tais Estados expostos à livre conveniência de aceitar ou não novos indivíduos.

Portanto, ante aos dois momentos de catástrofes naturais, o direito internacional logrou êxito em garantir o equilíbrio social para cada nação, ora obrigada, ora não totalmente vinculada à necessidade de absorção de refugiados ambientais.

A partir do presente método, desnecessário se faz a constituição de um novo tratado internacional que acomode a figura do refugiado ambiental em seus termos. A simples aplicação dos instrumentos já existentes, quais sejam, *jus cogens* (no que se refere aos direitos fundamentais da pessoa humana), e o *soft law* foram capazes de superar os entraves jurídicos, protegendo os indivíduos que até o momento encontram-se em um limbo jurídico.

## 8. Considerações finais

O presente trabalho procurou resumir as questões atinentes aos refugiados ambientais. Procurou demonstrar que as respostas jurídicas ao tema até então empregadas se demonstraram totalmente ineficazes, haja vista a categoria de deslocados ambientais não ter sido albergada por instrumentos de proteção de refugiados convencionais.

Institutos específicos do direito internacional foram trazido ao palco de discussões, na tentativa de encontrar uma solução ao objeto do trabalho. Após a análise do *jus cogens* e do *soft law*, concluiu-se que os referidos poderiam se mostrar aplicáveis à proteção da causa.

Por fim, em face de um caso hipotético, com o objetivo de conhecer se, realmente, a aplicação conjugada de tais instrumentos mostrar-se-ia viável, foram criadas situações fictícias de desastres ambientais, concluindo-se pela sua total aplicabilidade, corroborando os argumentos do presente ensaio.

## Referências

ARAIA, Eduardo. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. *Planeta*, São Paulo, v. 37, n° 443, p. 36-41, ago/2009, p. 40

ARAPIRACA, Ciro José de Andrade. Tendências do Direito Internacional Público: do jus cogens à soft law. **1ª Jornada de Direito Internacional da Justiça Federal**. TRF 1ª Região. Escola da Magistratura Federal. Brasília. Maio de 2013.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos Refugiados Ambientais no Direito Internacional**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

COLARES, Ana Cecilia Sabrá. **A proteção do indivíduo através do jus cogens – uma análise da corte interamericana de direitos humanos e do tribunal penal internacional**. Departamento de direito da PUC-RJ. Rio de Janeiro. 2014. Monografia. 61.p

DECRETO Nº 7.030, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2009. Brasília, Brasil.

GRUBBA, Leilane Serratine; MAFRICA, Chiara Antonia Sofia. A proteção internacional dos refugiados ambientais a partir do caso Kiribati. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.12, n. 24, p.207-226, julho/dezembro de 2015

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito Internacional Público**: Parte Geral. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 223 p.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15. ed., rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. I Volume.

NASSER, Salem Hikmat. Jus cogens, ainda esse desconhecido. **Revista Direito GV**. v . 1 n. 2 | p. 161 - 178 | jun-dez 2005

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental In: **XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010.

PEREIRA, Ana Carolina Barbosa; UNNEBERG, Flávia Soares. Tutela Jurídica Internacional Da Figura Do Refugiado Ambiental. **Publica Direito**, São Paulo, jan. 2015

PEREIRA, Antônio Celso Alves. As normas de jus cogens e os direitos humanos. **Revista Interdisciplinar do Direito**, Valença, v. 06, n. 1, p.29-42, jan. 2009.

PERES, Custódio Alves; COSTA, Patrícia Spagnolo Parise. O Papel Da Soft Law No Direito Internacional Do Meio Ambiente. **Revista Jurídica Eletrônica**, Rio Verde, v. 7, n. 4, p.1-6, jul. 2015.

RODRIGUES, Viviane Mozine; JUNIOR, Alfredo Lampier. Refugiados Ambientais: da necessidade de proteção jurídica internacional. **Revista do Programa de pós-graduação em Direito da UFC**, Fortaleza. p. 355-368, jul. 2017

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo – SP: Editora Martin Claret, 2003.

SILVEIRA, Patricia Azevedo da. Refugiados Ambientais e sua Proteção Jurídica no Direito Internacional. **Emerj**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 58, p.247-260, jun. 2012.



## Solidaridad, cambio climático y tributación sobre el carbono

*Ernani Contipelli*<sup>1</sup>

*Felipe Chiarello de Souza Pinto*<sup>2</sup>

### 1. Introducción

La lucha contra el cambio climático se convirtió en uno de los grandes retos de nuestro tiempo, exigiendo la implementación de estructuras de gobernanza que contesten de manera contundente a sus efectos adversos en la vida de las sociedades. En el ámbito nacional, la tributación sobre el carbono consiste en uno de los mecanismos políticos que posibilita la orientación de los comportamientos y actividades económicas a favor de la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La presente comunicación tiene por objetivo presentar las líneas generales de la tributación sobre el carbono, estableciendo su relación con el valor solidaridad y el concepto de tributación

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP, director da faculdade de direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Vistante no Departamento de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Alcabete da Universidad Castilla-La Mancha (Espanha), na Universidad Autónoma de Coahuila (México), na Universidad Lomas de Zamorra (Argentina), na Korea University (Coréia do Sul) e na Universidad Autónoma de Chile (Chile). Endereço eletrônico: ernanicontipelli@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, foi membro do Conselho Técnico Científico, do Conselho Superior e do Comitê da Área do Direito da CAPES-MEC, Atualmente é Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico, Membro do Comitê da Área do Direito no Programa SciELO/ FAPESP, membro Titular da Academia Paulista de Letras Jurídicas e da Academia Mackenzista de Letras. Endereço eletrônico: felipe.chiarello@mackenzie.br

extrafiscal, para, en seguida, ingresar en la discusión sobre las causas antropogénicas que actúan en el equilibrio natural de la temperatura del planeta y causan el cambio climático, especialmente, la cuestión de los gases de efecto invernadero y del dióxido de carbono.

Posteriormente, analizamos la tributación sobre el carbono desde su perspectiva histórica y conceptual, para, por fin, debatir la temática tomando en consideración un caso concreto, el impuesto específico sobre las emisiones de carbono implementado por la región de Columbia Británica, Canadá.

## **2. Solidaridad y tributación extrafiscal**

Contemporáneamente, la solidaridad se convirtió en el valor determinante de los modelos de conducta social, al exigir que cada miembro de la sociedad se conciente de que la plena composición de su propio “ser” apenas puede ser alcanzada a partir del reconocimiento de igual dignidad a sus semejantes, comprendiendo la importancia de la cooperación recíproca y de las relaciones de alteridad direccionadas a la realización de un proyecto social de bien común, que posibilite, concomitantemente, la fruición de condiciones satisfactorias de vida a todos y el debido desarrollo de las potencialidades humanas.

La importancia de la solidaridad en el plan ético-normativo es comprobada por el advenimiento de los derechos humanos de tercera generación o derechos de solidaridad, los cuales comportan los conceptos de derecho al desarrollo, al patrimonio común de la humanidad, de respeto y protección al medio ambiente, entre otros, que representan una dimensión colectiva de los deberes de colaboración la formación de beneficios comunes a todos los miembros de la sociedad.

En el plan de la tributación, la orientación dada por tal directriz axiológica, atribuye recibe una nueva connotación semántica a tal fenómeno que deja de ser entendido como una mera

expresión del poder de imperio del Estado y pasar a ser concebido como un deber fundamental de colaboración patrimonial del miembro de la sociedad a la formación del proyecto de bien común, fortaleciendo los vínculos de cooperación recíproca y respeto mutuo y, simultáneamente, preservando el desarrollo de las libertades individuales.

En tal contexto, la extrafiscalidad posee un papel fundamental en la orientación de las relaciones de armonización entre solidaridad y tributación, al establecer las correspondientes funciones ordinativas del deber fundamental de colaboración de pagar tributos ante sectores estratégicos del contexto socioeconómico, determinando las acciones interventoras estatales destinadas a la realización de los objetivos propios del proyecto de bien común, con el debido respeto a los demás principios históricamente incorporados al ordenamiento jurídico sobretudo la libertad e la igualdad, que se integran con las directrices axiológicas de la solidaridad para preservar la capacidad espiritual de la persona de innovar, de transformar culturalmente la realidad en que vive en un ambiente de cooperación recíproca y respeto mutuo con sus semejante y con la naturaleza.

Por lo tanto, el valor solidaridad atribuye una connotación semántica a la tributación ajustada a las exigencias del momento histórico actual, que pretende involucrar los actores sociales en la composición del proyecto de bien común, basado en el reconocimiento de la dignidad en la alteridad y en el respeto mutuo con semejantes y con el medio ambiente, para que las acciones estatales sean orientadas a la conciliación de libertades individuales y de intereses colectivos.

### **3. Cambio climático antropogénico y las emisiones de carbono**

La determinación de la temperatura del planeta resulta de un equilibrio entre la energía recibida de la radiación solar que es absorbida por la superficie y la parte que es irradiada al espacio

exterior en forma de energía calorífica o térmica. Sin embargo, no toda energía térmica llega al espacio exterior, pues son reflejadas nuevamente hacia la superficie por la acción de las moléculas de los gases de efecto invernadero (GEI) y las nubes (el efecto invernadero), los cuales posibilitan una temperatura media global de 14° C, superior a la temperatura de -19° C que sería sentida caso no existiera el efecto invernadero natural.

Así, el efecto invernadero natural hace parte de un sistema balanceado de transferencia y transformación de energías (la cantidad de energía solar que recibe el planeta es similar a la que desprende) que posibilita la estabilización del clima terrestre, No obstante, existen factores que afectaron considerablemente el sistema climático terrestre, los cuales son denominados “forzamientos climáticos”.

En el último milenio, las transformaciones en la energía solar, las erupciones volcánicas y el aumento en la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera han sido los forzamientos más relevantes, siendo que el aumento en la concentración de gas carbono en la atmósfera, que se viene produciendo desde 1750 se ha convertido en la principal contribución al cambio del sistema climático (IPCC, 2013).

De ese modo, el aumento de los niveles de los gases de efecto invernadero en la atmósfera, como las emisiones de CO<sub>2</sub> provocada por la acción humana, que absorben y reflejan radiación térmica tiene como consecuencia la intensificación de la retención de calor en la atmósfera y, lógicamente, el aumento de la temperatura media global de la superficie, con consecuencias adversas al equilibrio del sistema climático, lo que denominamos de cambio climático antropogénico.

A contribuir con aproximadamente 64% del forzamiento climático total generado por causas antropogénicas, el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) es el gas de efecto invernadero de más importancia, utilizado incluso como referencia para el cálculo del Potencial de Calentamiento Mundial de los demás gases. De acuerdo con la

Organización Mundial Meteorológica (OMM, 2013), la concentración del CO<sub>2</sub> en la atmosfera ha aumentado constantemente en los últimos 200 años, en razón del uso indiscriminado de combustibles fósiles, así como el crecimiento de la deforestación y de la degradación ambiental.

Según alarmantes proyecciones climáticas realizadas por el IPCC (2013), un escenario de emisiones relativamente limitada de gases de efecto invernadero puede ocasionar un aumento de 0,3 a 1,7° C de la temperatura media de la superficie terrestre comparado con el período anterior a la era preindustrial, mientras que un escenario con emisiones muy altas el aumento puede alcanzar entre 2,6 a 4,8°C, dificultando considerablemente la continuidad del modelo de vida social desarrollado por el ser humano en la modernidad.

El cambio climático afecta diversos sectores esenciales para el desarrollo de nuestras vidas, como por ejemplo, la salud que puede ser atingida por la propagación de vectores de enfermedades, los sistemas urbanos y las actividades económicas que deben ser reconsideradas para evitar la intensificación del efecto invernadero promovido por acciones humanas, o incluso los conflictos sociales y las migraciones, que serán provocadas por los efectos adversos del calentamiento global como la elevación de nivel del mar, atingiendo sobretudo las zonas costeras bajas.

Actualmente, es posible constatar una creciente adopción de medidas políticas que tengan por objetivo integrar la lucha contra el cambio climático en las prioridades de desarrollo nacionales, desestimulando comportamientos y actividades que contribuyan para emisión de gas carbono en la atmosfera a través de los denominados “marcos financieros para el clima” o “marcos fiscales para el clima”, que consisten en la gestión de los recursos nacionales tomando en consideración la temática del cambio climático, que pasa a ocupar el rol de prioridades del gasto y del presupuesto gubernamental, convirtiéndose en una preocupación en decisiones relativas a la tributación y los ingresos públicos.

#### **4. Tributación sobre el carbono.**

Conforme el señalado en el apartado anterior, la temática sobre el cambio climático pasa a ocupar el rol de preocupaciones de las políticas nacionales y entre los distintos mecanismos que están a la disposición de los Estados, la tributación sobre el carbono surge como opción para influenciar y corregir los comportamientos de los ciudadanos hacia una adecuada ética climática, es decir, como un instrumento estimulador de una actitud socioeconómica compaginada con los grandes desafíos enfrentados por la humanidad en el combate del cambio climático.

#### **5. Breves consideraciones históricas.**

*La tributación sobre el carbono fue una de las primeras medidas políticas destinadas a la contención de la emisión de gases de efecto invernadero, encontrando previsión en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Los primeros países a adoptaren esa modalidad de tributo fueron Finlandia (1990), Noruega (1991), Suecia (1991) y Dinamarca (1992), concentrando la imposición de forma indirecta en el consumo de combustibles fósiles. Actualmente, la tributación sobre el carbono utilizada por los países nórdicos sufrió una serie de adaptaciones para ajustarse al desarrollo de demás políticas públicas relacionadas con la mitigación.*

*Posteriormente, surgieron diversas propuestas para implementación de un único tributo sobre el carbono en la Unión Europea. Sin embargo, la ausencia de apoyo unánime a tal iniciativa por parte de los países miembros, condujo a la adopción de un modelo de financiación alternativo, el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea.*

*A partir de finales de la década de 2000, ocurrió un resurgimiento de la tributación sobre el carbono, en que varios*

*países desarrollados, siguiendo el modelo suizo, creado en 2008, optaran por utilizar ese mecanismo de financiación climática, como Australia y Japón. Luego, países emergentes como Sudáfrica, México y Chile también decidieron implementar tal tributo.*

*Con la adopción del Acuerdo de París (diciembre de 2015, con entrada en vigor en noviembre de 2016) y la determinación de las Contribuciones definidas a nivel nacional (CND), gana fuerza la propuesta de una tributación global sobre el carbono, considerando la evidente necesidad de medidas concertadas en ámbito mundial y la búsqueda por formas rentables de financiación para enfrentamiento del problema a través de acciones concretas.*

*Contemporáneamente, la progresiva experiencia de los países que implementaron la tributación sobre el carbono posibilita el desarrollo y la mejoría de tal marco fiscal climático, en la medida en que su adopción pasa a utilizar, además de complejos sistemas de calculo y mediciones para la determinación de la imposición, mecanismos de compensación y evaluación, demostrando su versatilidad y capacidad de adaptación a los múltiples objetivos políticos existentes en diferentes contextos nacionales.*

Para ilustrar el panorama actual, de acuerdo con datos del Banco Mundial, en 2015, aproximadamente 4% de la reducción de las emisiones mundiales de carbono fueron costeados por ingresos obtenidos con el modelo de tributación específico sobre el carbono.

## **6. Concepto, principios y limitaciones.**

La tributación sobre el carbono, inspiradas en el principio de “quien contamina paga” o del contaminador-pagador, consiste en un instrumento con capacidad de adaptación a diferentes contextos nacionales y múltiples objetivos políticos, al posibilitar la institucionalización de acciones de mitigación sobre diversos sectores económicos en la medida en que sean responsables por la creación de agentes contaminantes, en el caso producción y consumos de actividades emisoras de gas carbono.

Señalamos que el principio del contaminador-pagador configura una derivación de la idea de solidaridad en la esfera ambiental, comprendiendo la idea de que el contaminador es responsable por los costes sociales de la degradación ambiental causada por el impacto adverso de sus actividades, conforme previsto en el Principio 16 de la Declaración de Rio (1992):

“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”.

Así, el coste de la contaminación debe ser agregado al valor de la actividad para impedir la privatización de beneficios y la socialización de perjuicios, generando mecanismos que reduzcan la degradación ambiental a los niveles determinados en ley. Ante tal situación, es perfectamente posible constatar la importancia de la tributación sobre el carbono como instrumento político para promover la mitigación de conductas que afecten la lucha contra el cambio climático.

Considerando su gran capacidad de adaptación, la tributación sobre el carbono puede variar de acuerdo con cada contexto nacional: determinados países optan por su imposición como impuestos generales, aplicado indiscriminadamente a una multiplicidad de operaciones de bienes y servicios, como, por ejemplo, una especie de impuesto sobre el valor agregado; también existe la posibilidad de utilización de una tributación específica incidente sobre actividades productoras de gas carbono, como los impuestos especiales sobre combustibles fósiles.

De todos maneras, un típico tributo sobre el carbono busca establecer una relación directa entre las emisiones y el valor que debe ser pagado, cumpliendo las directrices del principio del contaminador-pagador, para funcionar como un verdadero

instrumento de mitigación y no apenas de recaudación, estimulando conductas “climáticamente éticas”, es decir, alterando los hábitos de los contribuyentes para que ellos pasen a optar por el uso de fuentes energéticas renovables.

De acuerdo con la lógica de tal imposición fiscal modulada, el efecto de la tributación sobre los bienes generados a partir de fuentes energéticas advenidas del dióxido de carbono aumenta sus precios proporcionalmente a las respectivas emisiones, estimulando la opción por el consumo de bienes fabricados desde fuente energéticas limpias o de bajo volumen de emisiones. Importante considerar en la planificación del impuesto sobre el carbono una elevación progresiva de su valor que posibilite la adaptación de consumidores y empresas, así como la concesión de incentivos para permitir una transición hacia la utilización de fuentes energéticas renovables.

Como ejemplo de tributación sobre el carbono modulada, podemos señalar la tasa danesa, que, creada en 1992, es aplicada a todos los sectores de la sociedad (órganos públicos, empresas y hogares), basándose en el nivel de emisión de dióxido de carbono para la fabricación de los productos gravados. Con tal tributación, ocurrió la reducción de un 15% de la cantidad de emisiones en el periodo entre 1990 y 2005. Además, la recaudación del tributo es utilizada para concesión de subsidios a empresas que inviertan en fuentes energéticas renovables y tecnologías verdes (ISMER y NEUHOFF, 2016).

Por lo tanto, al imponer un gravamen específico sobre las emisiones de los gases de efecto invernadero provenientes de medios energéticos basados en combustibles fósiles, la tributación sobre el carbono, la cual recibe diferentes denominaciones (tasa sobre las emisiones de carbono, impuesto sobre el carbono, contribución climático-energética,...) se vale de la función extrafiscal para intervenir en el ejercicio de actividades económicas que afectan el cambio climático, sea para promoverlas, como en el caso del incentivo al uso de las denominadas energías limpias; sea para

desestimularlas, como las fuentes energéticas no renovables, especialmente, las emisoras de gran cantidad de dióxido de carbono en la atmosfera.

Siguiendo ese raciocinio, podemos afirmar que la tributación sobre el carbono no pretender servir como instrumento direccionado al incremento de los recursos destinados al presupuesto general del Estado, sino inducir a la reducción de la producción y del consumo de productos fabricados a partir de un alto volumen de emisiones de dióxido de carbono.

Ciertamente, las condiciones de libre competencia son afectadas por la implementación de tal tributo, bastando, para tanto, considerar el diferente grado de competitividad entre productos contaminantes provenientes de países en que el tributo sobre el carbono es aplicado y aquellos en que no se aplica, situaciones en que el sistema multilateral del comercio y sus instituciones deben encontrar las debidas soluciones para propiciar un equilibrio en las condiciones de mercado.

Sin embargo, debemos contextualizar la imposición del tributo sobre el carbono dentro del grave momento de crisis ambiental en que vivimos en la actualidad y buscar los aspectos positivos que pueden ser generados por la intervención indirecta estatal en el ejercicio de las actividades económicas productoras de gases de efecto invernadero y en propio comportamiento de los ciudadanos.

Además, la tributación sobre el carbono debe ser acompañada por la implementación de incentivos para reducción del valor de las obligaciones tributarias, como compensaciones o celebración de acuerdo para disminución de las emisiones. Asimismo, destacamos que tal marco fiscal climático consiste en una excelente opción de mitigación en contexto nacionales en que el incentivo financiero advenido de fondos internacionales y nacionales es insuficiente para reducir las actividades productoras de emisiones.

De ese modo, los ingresos recaudados pueden ser ampliamente utilizados para fomentar, por ejemplo, la inversión en

investigación y tecnología destinada a la lucha contra cambio climático, así como para conceder subsidios al uso de fuentes energéticas renovables.

## **7. Caso concreto: columbia británica.**

Una de las propuestas más exitosas en relación a la institución de un impuesto sobre el carbono es el de Columbia Británica, provincia de Canadá. El gobierno de tal región estableció la cobranza de un encargo equivalente a 30 dólares canadienses para cada tonelada métrica de emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes del uso de combustibles como gasolina, diesel, gas natural y el carbón. En la práctica, el tributo es agregado, por ejemplo, al valor pago en la bomba de gasolina o en la factura de calefacción.

Entre los logros obtenidos por la imposición del tributo sobre el carbono en Columbia Británica, podemos destacar: una considerable reducción del consumo de combustibles fósiles, como el diesel y la gasolina, los cuales bajaron un 15% en apenas 4 años; una disminución en las emisiones de los gases de efecto invernadero; y, por fin, la ausencia de un impacto negativo en el desarrollo económico de la región.

Con respecto al efecto social de tal tributación, señalamos su “neutralidad recaudatoria”, o sea, el valor recaudado con el impuesto sobre el carbono es destinado directamente a los ciudadanos en forma de exenciones fiscales. Entre los datos fornecidos por el gobierno de la región, constatamos que los valores ingresados fueran devueltos a los contribuyentes a través de recortes en impuestos para negocios, disminución de impuestos personales y, principalmente, concesión de créditos fiscales para ciudadanos de bajos ingresos.

## 8. Conclusión

La tributación sobre el carbono posee connotaciones ambientales y económicas, al pretender reducir la expulsión de gases de efecto invernadero en la atmosfera, imponiendo un gravamen a los contaminadores, interviene en el ejercicio de actividades comerciales e induce el comportamiento de los ciudadanos en el sentido de disminuir el consumo de productos contaminantes.

Lógicamente, tal iniciativa debe ser realizada a partir de una planificación de detallada y de largo plazo, como en el exitoso caso de Columbia Británica, para que no sean afectados los derechos de consumidores y empresas, especialmente, en lo que se refiere a las condiciones de libre competencia.

De todas maneras, reafirmamos la necesidad de implementación de tales mecanismos indirectos de regulación de actividades económicas, como la tributación sobre el carbono, para desestimular el uso de combustibles fósiles y contribuir para la lucha contra el cambio climática, promoviendo la adopción de comportamientos hacia un desarrollo ecológicamente sostenible.

## 9. Referências

IPCC. **Cambio Climático: Bases Físicas**, 2013.

ISMER, R. y NEUHOFF, K. Border. **Tax Adjustments: A Feasible way to Address Nonparticipation in Emission Trading**. Cambridge Working Papers in Economics CWPE 0409, 2016.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL METEOROLÓGICA. **Boletín sobre los Gases de Efecto Invernadero**, 2013.

## Anexo I

DIRECTIVE 2003/83/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC. The European Union has recently adopted a directive obliging the member states to introduce 2 st 3 greenhouse gas emissions certificates.

Un ajuste fiscal en frontera consiste en la imposición de un gravamen sobre los productos importados correspondiente a un impuesto soportado por productos nacionales y la exención o remisión de impuestos sobre los productos cuando se exportan. En la práctica, esto significa que los exportadores de la Unión Europea recibirán los cargos que incurrido al menos parcialmente reembolsado. Los importadores, por el contrario, enfrentarán un impuesto a pagar al ingresar a la Unión

Los certificados de emisiones de CO<sub>2</sub> buscan proporcionar un remedio para este problema. Están diseñados para exponer a productores y consumidores a los costos que su decisión de emitir CO<sub>2</sub> tiene sobre otros humanos, o en otras palabras, buscan internalizar la externalidad negativa en su decisión.

Este documento ha demostrado que los ajustes fiscales en frontera para el esquema de comercio de emisiones tienen sentido desde el punto de vista económico. Están en conformidad con la legislación de la OMC, donde el nivel de ajuste no supera el límite superior del monto pagadero por la producción en la Unión Europea con la mejor tecnología disponible. Para ser implementable, el esquema debe ser lo suficientemente practicable. Para lograr esto, proponemos un enfoque de materiales procesados donde estos a su vez se evalúan con la mejor tecnología disponible. La electricidad, al ser un producto homogéneo, debe recibir un tratamiento diferente. El ajuste en ese caso debe seguir al aumento de precios inducido por los Certificados de Emisión de Carbono en relación con una situación sin dichos certificados de emisión.

Un impuesto en aumento (con todas las demás medidas necesarias, como códigos de construcción, eficiencias de los vehículos, energías renovables ...) ayudará a limitar la demanda de combustible. Cuando la gasolina llegue a \$ 4- 5 / galón nuevamente, la mayor parte de eso debería ser una retención tributaria en el país y devuelta como dividendo, brindando al consumidor los medios para comprar productos más eficientes e incentivos para que los empresarios los desarrollen. Un impuesto en aumento ayudará a mantener el precio pagado por el petróleo en sí (u otro combustible fósil) más bajo, por lo que no es rentable ir a los lugares más extremos del planeta para extraer la última gota de petróleo. En cambio, podemos pasar antes a las energías de la era de la era posterior a los combustibles fósiles.

Un límite de carbono que hace que un millonario más apestoso en las espaldas del público enfurezca al público. Yo también. No es necesario apoyar cabilderos, comerciantes e intereses especiales. El impuesto debe ser proporcional al monto del carbono y el cálculo del dividendo solo requerirá una división larga, que incluso un funcionario puede hacer.

El 100% del impuesto debe ir a los dividendos. Sin embargo, si algunos países no aplican un impuesto equivalente, se debe recaudar un impuesto sobre los productos dependientes del combustible fósil importados de ese país. Esos derechos de importación podrían utilizarse, en parte, para financiar la reforestación, la adaptación climática u otras necesidades relacionadas con el clima o la energía.

Un aumento en el precio de las emisiones de carbono es el soporte subyacente esencial que se necesita para que funcionen todas las demás políticas climáticas. Por ejemplo, los códigos de construcción mejorados son esenciales, pero la aplicación total en todas las construcciones y operaciones no es práctica. El aumento del precio del carbono es la forma práctica de obtener el cumplimiento de los códigos diseñados para aumentar la eficiencia energética.

Un aumento en el precio del carbono es esencial para "descarbonizar" la economía, es decir, para llevar a la nación hacia la era más allá de los combustibles fósiles. La forma más efectiva de lograr esto es un impuesto sobre el carbono (sobre el petróleo, el gas y el carbón) en el pozo o puerto de entrada. El impuesto entonces afectará apropiadamente a todos los productos y actividades que usan combustibles fósiles. Las elecciones de estilo de vida a corto, mediano y largo plazo del público se verán afectadas por el conocimiento de que la tasa del impuesto al carbono aumentará.

El público respaldará el impuesto si se le devuelve, partes iguales per cápita (la mitad de las acciones para los niños hasta un máximo de dos hijos por familia), depositadas mensualmente en cuentas bancarias. No se necesita una gran burocracia. Una persona que reduce su huella de carbono más que el promedio gana dinero. Una persona con autos grandes y una casa grande pagará un impuesto mucho más alto que el dividendo. Ni un centavo va a Washington. Ningún cabildero será apoyado. A diferencia del límite e intercambio, ningún millonario se haría a expensas del público.

El impuesto impulsará la innovación a medida que los empresarios compitan para desarrollar y comercializar energías y productos con bajas emisiones de carbono y sin emisiones de carbono. El dividendo pone dinero en los bolsillos de los consumidores, estimula la economía y proporciona al público un medio para comprar los productos.

Un impuesto sobre el carbono es honesto, claro y efectivo. Aumentará los precios de la energía, pero las personas de ingresos bajos y medios, especialmente, encontrarán formas de reducir las emisiones de carbono para salir adelante. La tasa de reemplazo de la infraestructura, por lo tanto, la actividad económica, puede ser modulada por la rapidez con que aumenta la tasa del impuesto al carbono. Los efectos impregnarán la sociedad. Los alimentos que requieren muchas emisiones de carbono para producir y transportar serán más caros y viceversa, alentando el apoyo a las

granjas cercanas en lugar de las importaciones de la mitad del mundo.

El impuesto al carbono tiene beneficios sociales. Es progresivo. Es útil para quienes más lo necesitan en tiempos difíciles, brindándoles la oportunidad de obtener dividendos más grandes que impuestos. Alentará a los inmigrantes ilegales a legalizarse, para así obtener el dividendo, y desalentará la inmigración ilegal porque todos pagan el impuesto, pero solo los ciudadanos legales recaudan el dividendo.

"Cap and trade" genera intereses especiales, grupos de presión y esquemas de negociación, generando millonarios no productivos, todo a expensas del público. El público está harto de tales negocios. El impuesto con un dividendo del 100%, en cambio, estimularía nuestra economía, al tiempo que ayudaría a los desfavorecidos, el clima y nuestra seguridad nacional.

## **Tribunal Regional Federal da 1ª Região e o dever de manutenção de coerência jurisprudencial nos casos de trabalho análogo ao de escravo <sup>1</sup>**

*Camila Franco Henriques <sup>2</sup>*  
*Valena Jacob Chaves Mesquita <sup>3</sup>*

### **Introdução**

A luta contra o trabalho análogo ao de escravo é relativamente nova na história do Brasil, afinal, só foi reconhecida a existência dessa prática no território nacional em 1995, momento no qual o Estado passou a adotar medidas para seu combate e prevenção. Portanto, mesmo que a escravidão esteja enraizada em nosso território desde suas origens, o enfrentamento de seus contornos contemporâneos sob a forma de política pública oficial se iniciou há pouco mais de 20 (vinte) anos.

O tipo penal de redução à condição análoga ao de escravo no Brasil está previsto no artigo 149 do Código Penal, tendo sofrido

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi publicado inicialmente na Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica, v. 3, n. 1. p. 55, 2017. "TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO E O DEVER DE MANUTENÇÃO DE COERÊNCIA JURISPRUDENCIAL NOS CASOS DE TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO". Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/213>>.

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos Humanos e Inclusão Social do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Endereço eletrônico: [camilafrancoh@gmail.com](mailto:camilafrancoh@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutora e Mestre em Direito pela UFPA. Professora da Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UFPA; Diretora da Faculdade de Direito da UFPA e Pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia/UFPA. Endereço eletrônico: [valena\\_jacob@yahoo.com.br](mailto:valena_jacob@yahoo.com.br)

uma relevante reforma no ano de 2003. O mesmo artigo é utilizado como referência para conceituar o trabalho em condições análogas ao de escravo nas esferas administrativa, trabalhista e penal, sendo possível verificar uma disparidade na interpretação e aplicação deste artigo principalmente quando comparadas as esferas trabalhista e a penal, sendo que dentro dos processos penais há divergência na fundamentação das decisões e aplicação do dispositivo pelos Tribunais Regionais Federais.

Diante disto, observa-se que de acordo com uma linha argumentativa Dworkiana para cada caso há somente uma resposta correta e, as respostas aos casos difíceis devem ser guiadas por princípios identificados na Constituição, como o da dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Assim, as decisões proferidas pelos magistrados devem tomar como bússola os princípios previstos na Lei Maior, a fim de se obter uma resposta correta para casos semelhantes.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo verificar se o Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem atuado de forma coerente com a tese majoritária da Suprema Corte Constitucional brasileira, uma vez que a segurança jurídica se relaciona com a coerência entre os tribunais nacionais e, para tal utilizar-se-á como metodologia, a pesquisa bibliográfica.

Inicialmente será analisado o Inquérito 2.131/DF para, em seguida examinar a jurisprudência do TRF 1 acerca do trabalho escravo contemporâneo com a finalidade de investigar o posicionamento predominantemente aplicado, e, por fim apurar a referida Corte recursal tem agido em conformidade com o dever de manter a jurisprudência coerente entre os tribunais, a partir de uma fundamentação Dworkiana.

A escolha do Inquérito 2.131/DF se deu pelo fato do mesmo demonstrar votos antagônicos dos ministros da Suprema Corte, possibilitando a observação da tese majoritária e das teses superadas. Para tanto, será exposto de forma breve os fatos que deram origem ao referido inquérito para em seguida, analisar todos

os votos, em especial a linha argumentativa dos votos divergentes da relatora Ministra Ellen Gracie e do Ministro Gilmar Mendes.

Num segundo momento, utilizando-se de pesquisa de tese de doutorado publicada, se discorrerá sobre os acórdãos absolutórios proferidos pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, bem como sobre as fundamentações utilizadas pelos desembargadores nos recursos julgados até o ano de 2014<sup>4</sup>.

Por fim, na última sessão, será verificado se o dever de coerência e segurança jurídica foi cumprido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, adotando-se como critérios verificadores o disposto no novo Código de Processo Civil para fundamentar casos posteriores a sua vigência, e a fundamentação Dworkiana para casos anteriores a 2016. Isso será feito a partir da dedução da ligação entre os acórdãos deste Tribunal e a tese majoritária defendida pelo STF, onde se mostra a correta interpretação e aplicação do dispositivo, a partir de uma interpretação constitucional, como irá se argumentar.

## 1. O inquérito 2.131/DF

O inquérito em questão trata de denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal do Pará contra João Batista de Jesus Ribeiro, ex-Senador da República, e Osvaldo Brito Filho, imputando-lhes as práticas dos crimes de aliciamento de trabalhadores (art. 207, § 1º, CP), frustração de direito assegurado pela legislação trabalhista majorado (art. 203, § 1º, i, e § 2º, CP) e redução a condição análoga à de escravo (art. 149, CP).

João Ribeiro era o proprietário da Fazenda Ouro Verde e Osvaldo Filho, o administrador da propriedade rural. O grupo móvel de fiscalização adentrou na fazenda no dia 11/02/2004 e resgatou cerca de 35 trabalhadores que estavam sendo submetidos a condições subumanas de vida e de labor. Constatou-se que a

---

<sup>4</sup> A tese de doutoramento em questão tem como delimitação os processos de segundo grau do TRF 1ª Região, oriundos do judiciário federal paraense. (JACOB, Valena Jacob Chaves. **O trabalho análogo ao de escravo**: uma análise jurisprudencial do crime no TRF da 1ª Região. Belo Horizonte: RTM, 2016).

escravidão por dívida era o meio empregado para impedir os trabalhadores de romperem com o vínculo laboral, sendo-lhes exigido inclusive, o pagamento pelos instrumentos de trabalho usados, o que é proibido pela legislação trabalhista. Além disso, os trabalhadores eram submetidos a jornadas exaustivas e não tinham sequer direito ao repouso semanal remunerado.

O processo foi julgado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, tendo como relatora a Ministra Ellen Gracie. A Ministra Rosa Weber não votou, pelo fato de ter sucedido a Ministra Ellen Gracie, bem como estava ausente o Ministro Ricardo Lewandowski.

A relatora iniciou seu voto afastando o pedido de consideração do julgado do TRT para improcedência da denúncia, tendo em vista, principalmente, o fato de não ter havido o trânsito em julgado, eis que estava pendente de julgamento um Recurso de Revista. Além disso, indicou a independência das instâncias trabalhista e penal. Ressaltou ainda que: “a questão submetida ao presente julgamento diz respeito à existência de substrato mínimo probatório que autorize a deflagração da ação penal contra os denunciados” (STF, 2012, p. 16).

A relatora recebeu integralmente a denúncia, sendo convencida de que as provas apresentadas ensejavam a abertura de inquérito, já que havia indícios de cometimento dos crimes previstos nos artigos 207, CP (aliciamento de trabalhadores), 203, CP (frustração de direito assegurado pela legislação trabalhista majorado e 149, CP (redução a condição análoga à de escravo).

Argumentou que o trabalho escravo contemporâneo é reconhecido pela violação do atributo maior do ser humano que é a sua dignidade, ocorrendo quando é negado ao trabalhador um conjunto mínimo de direitos, denominado de trabalho decente. Seu voto coaduna com a melhor doutrina atual acerca do trabalho em condições análogas ao de escravo.

Como explica Brito Filho (2014), antes da alteração do artigo 149 do Código Penal em 2003, o bem jurídico tutelado era inegavelmente a liberdade, o que não gerava grandes discussões.

Contudo, após a reforma legal, o principal bem jurídico tutelado passou a ser a dignidade da pessoa humana, a partir de uma concepção Kantiana.

É válido registrar que o voto mencionado faz uma comparação interessante entre os escravos contemporâneos e os escravos coloniais (STF, 2012, p. 22) afirmando que há somente duas diferenças entre eles: uma que nos dias atuais não é mais permitido fazer outrem de propriedade e que, por isso, os escravos contemporâneos são mais rentáveis, eis que descartáveis, sem depender menor cuidado por parte do empregador.

Isso porque restou comprovado na história brasileira que os escravos do período colonial tinham um “certo valor” pelo fato de serem tidos como propriedade de seus senhores, enquanto que os escravos contemporâneos por serem coisificados, são considerados mãos-de-obra descartáveis.

O Ministro Gilmar Mendes, em posição contrária, defendeu que “as condições de vida de regiões paupérrimas do Brasil repetem-se nas condições de trabalho, e não é razoável qualificá-las de criminosas por esta exclusiva razão” (STF, 2012, p. 53). Acrescentou, criticando o relatório dos auditores fiscais que este deveria ser um relatório de fiscalização, mas “perde-se em um discurso político-ideológico de afirmação da existência de um neoescravagismo” (STF, 2012, p. 53).

Ademais, afirmou que no Brasil há um problema interpretativo em relação ao artigo 149 por sua abertura, ignorando completamente que é essa abertura que possibilita a incidência de ações ainda não previstas ou vislumbradas pelo tipo penal.

Como explica Hart (1994), a legislação é um aspecto da comunicação, da linguagem, a qual possui naturalmente a textura aberta, isso porque não é possível que o legislador humano preveja todas as situações possíveis, daí a importância de não engessar a norma em algumas situações, dando ao direito essa amplitude.

Mendes defendeu também que o trabalho escravo corresponde à restrição da liberdade ambulatorial do trabalhador e,

desta forma, seu posicionamento vai de encontro a majoritária doutrina de trabalho escravo e até mesmo é contrário a lei, já que da simples leitura do artigo 149<sup>5</sup> do Código Penal resta claro que as condutas previstas no *caput* são alternativas.

Ora, ao se ler o referido artigo é possível concluir que identificando qualquer das condutas previstas no tipo penal, o magistrado deve aplica-lo, afinal, a alternatividade do dispositivo é clara, já que o legislador optou por usar uma oração coordenada sindética alternativa (quer...quer), caindo-se por terra o argumento de necessidade de restrição da liberdade de locomoção.

Registra-se por oportuno, os comentários no voto de Gilmar Mendes no que diz respeito à crítica tecida à denúncia quanto a menção da necessidade do fornecimento de uma ‘alimentação balanceada’ aos trabalhadores, segundo o ministro: “num país em que milhares de pessoas passam fome, é enxergar a realidade com os olhos vendados” (STF, 2012, p. 10), retirando do empregador a responsabilidade pela garantia de um trabalho decente ao trabalhador, em decorrência das mazelas sociais de nosso país.

O que causa maior estranheza é o fato de que o referido ministro se manifesta como se houvesse níveis diferentes de dignidade, como se a dignidade do ser humano fosse medida de acordo com as condições que a vida lhe proporciona. Isto pode ser percebido em outra passagem de seu voto quando afirma que:

---

<sup>5</sup> Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 10 Nas mesmas penas incorre quem:

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 20 A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

“considerar degradante o ato de dormir em redes, a oferta de trabalho em local onde inexistente água encanada e saneamento básico e onde o alojamento é feito de palha é ignorar a realidade do campo brasileiro” (STF, 2012, p. 55).

E ainda, surpreende quando afirma que: “o sofrimento e a miséria do homem do campo não serão erradicados com a prisão de proprietários rurais”, como se isso fosse um motivo excludente de responsabilização dos agentes do crime. Apesar de todo o espanto que esse voto pode gerar, o Ministro afirma algo que é inegável, que é necessário um conjunto de ações integradas, tanto preventivas quanto repressivas, para o combate ao ilícito em estudo.

Ademais, o Ministro dissertou sobre o ilusório cenário da liberdade do campesino de recusar o trabalho ou se negar a fazer a jornada determinada, sem levar em conta a situação fática na qual tem-se de um lado um explorador e de outro um necessitado. O que nos leva a refletir sobre até que ponto essa relação é equilibrada e, em que medida o trabalhador realmente tem sua liberdade de escolha garantida, esta entendida aqui como autonomia, para se negar a fazer esse tipo de labor.

Mendes tenta ir contra até ao que parece lógico, comparando as mínimas condições de trabalho com uma lei estadunidense, que obriga os edifícios a terem elevador. Ao se referir ao saneamento básico afirma: “se esse vier a ser um elemento definidor de condição degradante para fins penais, todo e qualquer cidadão que é submetido a esta triste realidade seria, então, um escravo da pátria”? (STF, 2012, p. 67), demonstrando certo menosprezo pelas paupérrimas condições de vida, as quais os trabalhadores são submetidos. Assim, opta por não enfrentar o conceito de trabalho decente e de dignidade da pessoa humana.

O Ministro deixa clara sua opinião contrária à aplicação da punição de cunho penal, sendo apenas favorável a aplicação de sanções pecuniárias de natureza trabalhista e civil, como pode se interpretar do seguinte excerto: “Que se lhe impinjam as multas pecuniárias, que se lhe proíba a contratação, que sobre ele sejam

lançadas as sanções trabalhistas ou civis, mas que não sejam inventados delitos para criminalizar um estado de coisas que deveria ser objeto de responsáveis políticas públicas” (STF, 2012, p. 75).

E, apesar de concordar que penas alternativas podem impactar eficazmente na repressão de crimes, em decorrência da falência do sistema penal brasileiro, opta por não aplicar o tipo penal em questão, que traduz o respeito ao bem jurídico dignidade da pessoa humana, pelo fato de não concordar com a punição já prevista. No entanto, deixar os escravocratas contemporâneos a par de penalidades significa aquiescer com a conduta criminosa nefasta.

Por fim, negou o recebimento da denúncia no tocante ao artigo 149 do CP, alegando ausência de justa causa para processamento da ação penal, quanto ao artigo 203 por atipicidade de conduta e no que diz respeito ao artigo 207 do CP pelo fato de entender que “O conjunto probatório é indene de qualquer indício sobre emprego de meio ardiloso para aliciamento de trabalhadores” (STF, 2012, p. 82).

O Ministro Marco Aurélio seguiu a divergência e negou o recebimento da denúncia, alegando que os elementos indiciários não eram suficientes, eis que apenas revelavam a realidade do mercado de trabalho no campo.

O Ministro Dias Toffoli também negou o recebimento da denúncia por considerar que o artigo 149 do CP para se configurar deve estar presente algum tipo de violência ou coação, o que entendeu não ser o caso da referida denúncia, não havendo justa causa para o prosseguimento da ação em relação a esse dispositivo (verifica-se que este entendimento também é *contra legem* tendo em vista que no tipo penal em nenhum momento faz referência a necessidade de violência ou coação para configuração do ilícito). Por sua vez, quanto ao artigo 203 do CP, defendeu não ter havido sequer indícios de coação ou algum tipo de submissão ou violência, afastando também a incidência do artigo 207, sob a alegação de que no caso em questão houve apenas um adiantamento e não cobrança de supostas dívidas, como exige a tipificação do tipo penal.

A Ministra Carmem Lúcia acompanhou o voto da relatora por acreditar que foram comprovados “elementos indiciários suficientes para autorizar o recebimento quanto às modalidades de conduta referentes à submissão do empregado à jornada exaustiva, à sujeição do empregado a condições degradantes” (STF, 2012, p. 96)

O Ministro Luiz Fux, bem sucinto em seu voto decidiu por receber a denúncia tendo em vista que o relatório de fiscalização foi circunstanciado e que as provas conduziam à verossimilhança da alegação.

Por sua vez, o Ministro Joaquim Barbosa defendeu a tese de que o dolo do proprietário da fazenda estava configurado o mesmo tinha conhecimento da situação de sua fazenda e, no mínimo, assumiu o risco da produção do resultado. Assim, recebeu integralmente a denúncia por considerar que ela “narra, de maneira clara e objetiva, os crimes, em tese, praticados pelos acusados, está amparada em indícios da prática criminosa e permite o pelo exercício do direito de defesa” (STF, 2012, p. 100).

O Ministro Ayres Brito adotou um viés mais processualista e afirmou que se limitaria a “verificar se o Ministério Público relatou fatos que, em tese, são constitutivos de crime e se ele, na sua peça de denúncia, conseguiu apontar indícios idôneos e suficientes da autoria desses fatos teoricamente descritos pela lei penal como delitos” (STF, 2012, p. 103). Ressalvou, contudo, sua discordância com os votos dos Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli em dois pontos: o conhecimento que a assunção de dívida com o empregado é uma forma clássica de escravização e que a “concepção do que seja situação degradante de trabalho, ou trabalho escravo, que varia de acordo com a condição social do trabalhador” (STF, 2012, p. 104), como se existissem níveis diferentes de dignidade. Por fim, recebeu integralmente a denúncia.

O Ministro Cezar Peluso recebeu parcialmente a denúncia. Negou quanto ao enquadramento nos artigos 203 e 207 do CP, por não verificar elementos suficientes que suportassem a acusação. Recebeu quanto ao artigo 149 do CP por considerar configuradas

condições degradantes de trabalho, bem como por ter havido, em certa medida, a restrição da liberdade em razão de dívida contraída com o empregador, impossibilitado os trabalhadores de romperem com o vínculo contratual.

Por maioria e nos termos do voto da Ministra relatora Ellen Gracie, a denúncia foi recebida, sendo vencidos os votos dos Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Marco Aurélio, que a rejeitaram, bem como o voto do Senhor Ministro Cezar Peluso, que a recebeu em parte.

Percebe-se, assim, que os dois principais votos antagônicos são os dos Ministros Ellen Gracie e Gilmar Mendes, restando evidente que de um lado a Ministra Ellen Gracie aplica o atual entendimento da doutrina acerca da vinculação de afronta ao bem jurídico dignidade da pessoa humana, nos casos de configuração do crime de redução a condição análoga à de escravo, recebendo assim a denúncia, em face das atrocidades descritas, e por outro lado, o Ministro Gilmar Mendes por meio de um discurso utilitarista, conforme assevera Koury e Jacob (2016) com um consequencialismo utilitarista.

É bom ver, no entanto, o Supremo Tribunal Federal, no caso em análise, por maioria de votos seguiu a melhor doutrina e aplicou o tipo penal do art. 149 do CP de maneira acertada, cabe-nos apenas a reflexão crítica acerca de posicionamento assumido pelo Ministro Gilmar Mendes.

## **2. Sentenças absolutórias de trabalho escravo no Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

De acordo com pesquisa realizada em tese de doutorado (Jacob, 2016), até dezembro de 2014, 84 (oitenta e quatro) processos criminais envolvendo o delito da escravidão contemporânea, oriundos da Seção Judiciária do estado do Pará chegaram à 2ª instância de julgamento do TRF da 1ª Região, sendo que desses 38 (trinta e oito) já haviam sido julgados, e destes, 17 (dezesete)

obtiveram decisões absolutórias. De forma unânime, foi defendida a tese da necessidade total de sujeição do trabalhador e sua vontade ao empregador, independentemente das condições de trabalho as quais eram submetidos.

Assim, o trabalho em condições análogas à de escravo só se configuraria quando houvesse a “supressão da liberdade e da possibilidade de escolha dos trabalhadores” (JACOB, 2016, p. 180). Portanto, sempre que não restasse explícita a proibição de saída do local do trabalho, os desembargadores entenderam que os trabalhadores permaneciam laborando naquelas condições por vontade própria, não havendo assim, sujeição e, portanto, incidência do crime em comento.

Vale ressaltar que a dignidade é indisponível, sendo irrelevante a “aceitação” do trabalho realizado nessas condições pelo trabalhador. Isso porque, partindo de uma linha Kantiana, todo e qualquer ser humano é sujeito de dignidade e respeito, em decorrência de sua racionalidade, sendo cada pessoa um fim em si mesma.

Assim, mesmo que se opte pela adoção da linha argumentativa majoritária dos acórdãos absolutórios proferidos pelos desembargadores do TRF1, na defesa de que os trabalhadores possuíam liberdade de escolha para trabalharem naquelas condições degradantes, em jornadas exaustivas, mediante fraudulentas dívidas contraídas, se faz necessário que se realize o seguinte questionamento: o que é o agir livremente?

Para Kant, além de mercedores de respeito, os seres humanos são também autônomos, porque podem agir livremente em decorrência da razão. Mas o agir com autonomia para referido autor ocorre quando a ação é um fim em si mesma, e somente assim, poderá se configurar uma ação verdadeiramente livre, visto que “agir livremente não é escolher as melhores formas de atingir determinado fim; é escolher o fim em si” (SANDEL, 2015, p. 141-142). Portanto, Kant baseia sua ideia de liberdade na razão, que é um instrumento para o fim, é o que permite a criação de leis

próprias, possibilitando a autonomia e, conseqüentemente a liberdade real.

Ao analisar o contexto dos trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo em nosso país, é possível inferir que eles não agem de acordo com a razão, visto que a ação desenvolvida não possui um fim em si mesma, agem sim, por meras contingências e (falta de) oportunidades que a vida lhes proporcionou. Por conseqüência, eles agem sem autonomia, sem liberdade real, exercendo seus labores apenas com o único objetivo da sobrevivência.

Assim, é válido ressaltar, neste ponto, que Kant não é um filósofo escolhido de forma aleatória para fundamentar a presente argumentação. Seus ensinamentos têm forte influência na atual concepção de direitos, afinal, “a importância atribuída por Kant à dignidade humana define nossas concepções atuais dos direitos humanos universais” (SANDEL, 2015, p. 137), que são fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Portanto, mesmo para os que concordem com a tese absolutória e majoritária do TRF1, de que só existe trabalho escravo quando há completa sujeição do trabalhador ao seu empregador, escolhendo aquele livremente trabalhar nas condições tipificadas pelo artigo 149 do CP e, por isso, não poderá restar caracterizado o crime de redução a condição análoga à de escravo, dois pontos aqui são irrefutáveis: a dignidade é bem indisponível e não é possível considerar que esses trabalhadores agem com real liberdade e autonomia.

Infelizmente, percebe-se na linha argumentativa dos acórdãos analisados que o trabalho em condições degradantes passa a ser permitido pelo referido tribunal, uma vez que mesmo que verificadas condições subumanas de moradia e higiene, o tipo penal em questão somente restaria configurado se restasse evidente a “sujeição” dos trabalhadores aos empregadores.

Além de por si só este entendimento demonstrar clara violação ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana,

demonstra uma afronta a literalidade da lei, já que conforme demonstrado ao norte, as condutas previstas neste artigo são alternativas.

Mais triste ainda Ademais, os argumentos utilizados em alguns acórdãos visando a justificação dessas condições desumanas de trabalho, pelo fato delas traduzirem a realidade de vida dessas vítimas, devendo o julgador analisar criteriosamente as condições materiais de vida da região onde os trabalhadores exercem sua atividade laboral, para só assim poder caracterizá-las como aviltantes e indignas, demonstram a defesa da existência de níveis diferentes de dignidade, permitindo assim, que o ser humano possa ser tratado de acordo com o que está “acostumado”, por meio de um discurso consequencialista utilitarista. (JACOB, 2016, p. 182)

Neste viés, é possível verificar que:

(...) o estereótipo da escravidão legalizada no Brasil, ainda tem influenciado um considerável seguimento jurisprudencial a só configurar o crime de redução a condição análoga à de escravo, se for constatado a total sujeição da vítima (moral e fisicamente) ao poder do sujeito ativo do crime, ao ponto de suprimir, integralmente, o estado de liberdade daquela. (KOURY; JACOB, 2016, p. 69)

Assim, situações de explícita violação da dignidade humana como: péssima alimentação, consumo de água imprópria e ausência de instalações sanitárias, tornaram-se para o intérprete da lei meras irregularidades trabalhistas, com o argumento de que não houve ofensa à estrutura da organização de trabalho a ponto de vulnerabilizar os direitos e a dignidade da pessoa humana.

No entanto, o trabalho é o único meio apto e natural para o ser humano buscar uma vida digna, conforme defendido pela

própria Carta Magna de nosso país, <sup>6</sup>, bem como pelo o artigo 6 do Protocolo adicional da Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>7</sup>.

Outro dado relevante que a pesquisa de doutoramento (Jacob, 2016, p. 189) traz como alerta é que a doutrina usada nas decisões absolutórias é o Código Penal Comentado de Celso Delmanto, que usa como fundamentos, julgados de 1958, 1995 e 1996. Utilizando-se de uma doutrina ultrapassada, com entendimento anterior ao consolidado após a reforma legislativa de 2003, coadunando com o voto vencido do Ministro Gilmar Mendes, ao norte explicitado.

Diante do exposto, vale reforçar que a aceitação ou consentimento do trabalhador na realização do labor em condições degradantes, não pode ser considerado um argumento válido, visto que ofende o princípio da dignidade humana, considerado bem jurídico indisponível, bem como traduz-se num consentimento viciado, tanto pela miséria quanto pela necessidade de se sujeitar àquelas condições de vida e de trabalho para a simples sobrevivência.

Portanto, é possível vislumbrar que as teses absolutórias majoritárias defendidas pelos desembargadores do TRF 1<sup>a</sup> região são *contra legem*, o que comprova a problemática na qualidade das decisões deste tribunal acerca do trabalho análogo ao de escravo, sendo imprescindível a crítica e reforma desse entendimento.

---

<sup>6</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

<sup>7</sup> **Artigo 6. Direito ao trabalho.**

**1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa por meio do desempenho de uma atividade lícita, livremente escolhida ou aceita.**

2. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas que garantam plena efetividade do direito ao trabalho, especialmente as referentes à consecução do pleno emprego, à orientação vocacional e ao desenvolvimento de projetos de treinamento técnico-profissional, particularmente os destinados aos deficientes. Os Estados Partes comprometem-se também a executar e a fortalecer programas que coadjuvem um adequado atendimento da família, a fim de que a mulher tenha real possibilidade de exercer o direito ao trabalho.

### **3. Dever de coerência dos tribunais a partir do novo código de processo civil e Dworkin**

Conforme disposto no artigo 926 do NCPC, os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente, e isso diz respeito não somente aos entendimentos sumulados, mas sim a qualquer atuação, conforme defende Neves (2016, p. 1796), com o viés de propiciar um ambiente mais seguro e previsível no judiciário.

Assim “ao exigir uma jurisprudência estável, íntegra e coerente, o art. 926, *caput*, do Novo CPC busca eliminar a instabilidade nociva dos entendimentos de nossos tribunais” (NEVES, 2016, p. 1797), reduzindo o fenômeno da loteria judiciária, afinal, a isonomia e a equidade em casos iguais é a base para o bom funcionamento de um Estado Democrático de Direito. Por isso, os magistrados não têm, atualmente, somente o dever legal, mas também o moral de agir para uniformizar a jurisprudência, independente do grau em que estiver o processo.

Não pode o tribunal, sob pena de violar o princípio da isonomia jurídica e, principalmente, da segurança jurídica, simplesmente deixar de aplicar um entendimento consolidado sem justificativa séria, palatável e devidamente exposta.

A noção de integridade e de coerência se ligam umbilicalmente à concepção teórica de Ronald Dworkin, que ensinou que o intérprete deve analisar o Direito como um romance em cadeia, atento às virtudes da integridade e da coerência, de modo a decidir o novo caso diante de si, como parte de um complexo empreendimento em cadeia do qual os capítulos passados (julgados passados e entendimentos doutrinários) devem ser levados em consideração para que se escreva um novo capítulo, em continuidade, que o respeite ou o supere, com coerência. É dizer, para ele a interpretação do Direito é construtiva (JUNIOR, 2015, p. 249)

Portanto, a partir de 18 de março de 2016, com a entrada em vigor do novo CPC, os juízes e tribunais tem o dever moral e legal de uniformizar sua jurisprudência para que haja coerência entre as decisões, a fim de que o judiciário não seja mais considerado uma máquina de loteria jurídica.

Importa observar, contudo, que as decisões do TRF da 1ª Região ora analisadas, remetem até o ano de 2014, assim, o novo CPC pode ser usado como fundamento de vinculação jurisprudencial para as decisões do último ano (motivo pelo qual se optou por discorrer sobre ele), mas não pode ser usado como base legal para se argumentar favorável à uniformização da jurisprudência das decisões analisadas no presente artigo, pelo que se faz necessária uma outra linha argumentativa.

Assim, com intuito de justificar o dever de coerência e estabilidade das decisões dos tribunais antes da vigência do atual Código de Processo Civil, optou-se por fazer uma construção argumentativa com base num doutrinador pós-positivista da teoria do direito, afim de se comprovar que o dever de coerência jurisprudencial já podia ser exigido e fundamentado.

Há tempos, a segurança jurídica ocupa uma das bases jurídicas do Estado Democrático de Direito, no qual o direito é um “instrumento de transformação social” (STRECK, 2009, p. 31), sendo possível afirmar inclusive que em um mundo pós-positivista, o direito se transforma no “instrumento da legitimidade, da justiça e da realização da dignidade da pessoa humana” (BARROSO, 2009, p. 27).

Neste sentido, hodiernamente, o aplicador da lei, ao exercer sua função, tem o dever de concretizar direitos fundamentais, independente do previsto positivamente. Além disso, o judiciário tem o importante papel de guardião dos valores constitucionais, e, para tanto, deve conceder aos jurisdicionados segurança e isonomia.

Vislumbra-se que mesmo sem haver antes de 2016, uma lei positiva vigente que obrigasse os tribunais a manter uma jurisprudência coerente e estável, é possível afirmar que este dever

já existia implicitamente, e inclusive tinha “nuances” previstas em lei, como por exemplo, a previsão de edição de súmulas vinculantes e os incidentes de uniformização de jurisprudência.

Somando-se a isso, seguindo a linha argumentativa de Dworkin, defende-se que para cada caso há somente uma resposta correta. Ademais, as respostas aos casos difíceis devem ser guiadas por princípios (DWORKIN, 2010, p. 135), que na nossa Constituição estão previstos no título 1 e dentre eles é possível identificar a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Assim, as decisões proferidas pelos magistrados devem tomar como bússola os princípios previstos na Lei Maior.

Vale ressaltar que os conflitos que envolvem trabalho escravo são, por natureza, casos difíceis porque possuem o que Hart (1994) denomina de conceitos de textura aberta, dando margem a várias interpretações, como os modos de execução jornada exaustiva e condições degradantes, o que justifica o desenvolvimento dessa linha argumentativa.

Na construção de sua teoria sobre a solução de casos difíceis, Dworkin explica que o juiz para decidir um caso deve primeiramente “desenvolver uma teoria da constituição na forma de um conjunto complexo de princípios e políticas que justifiquem o sistema de governo” (DWORKIN, 2010, p. 167), para só depois interpretar a lei, desenvolvendo uma teoria política especial para identificar “qual das diferentes interpretações da lei permitidas pela linguagem serve melhor” (DWORKIN, 2010, p. 170), objetivando a efetivação da política almejada pelo legislador ao redigir o dispositivo legal.

Aplicando a teoria de Dworkin aos casos de trabalho escravo contemporâneo, tem-se que os magistrados deveriam primeiramente analisar a Constituição, identificando por meio de uma visão constitucional holística, o conjunto principiológico que justifique o Estado Democrático de Direito. Portanto, para decidir um caso deve-se levar em conta princípios como a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza, marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Posteriormente deve o magistrado analisar o artigo 149 do Código Penal e interpretá-lo de forma que sua decisão final opte pela melhor interpretação, ou seja, que sua decisão seja coerente com a realização do objetivo político almejado no momento da redação do dispositivo pelo legislador, no caso, a erradicação ao trabalho escravo contemporâneo em nosso país.

Ademais, ao analisar um caso concreto é importante que o magistrado aja com equidade e verifique os casos semelhantes. Dworkin explica que a força gravitacional de um precedente gira em torno de seus argumentos de princípio e não de seus argumentos políticos, ou seja, uma tese jurídica deve ser usada como precedente ou fundamento quando nela existem direitos e não puramente objetivos coletivos (DWORKIN, 2010, p. 179), *in verbis*:

Caso se reconheça que um precedente específico se justifica por uma determinada razão; caso tal razão também recomende um determinado resultado no caso em juízo; caso a decisão anterior não tenha sido objeto de uma retratação ou, de algum outro modo, não tenha sido vista como uma questão de arrependimento institucional, então deve-se chegar a essa decisão no segundo caso. (DWORKIN, 2010, p. 180)

Assim, tendo ficado claro que a aplicação legal e principiológica correta acerca do crime de redução a condição análoga à de escravo foi dada por maioria no julgamento do Inquérito 2.131/DF, conforme a fundamentação da Ministra Ellen Gracie, tendo por base argumentos jurídicos válidos e não puramente políticos, é lógico e coerente que os demais juízes e tribunais se balizem pela tese majoritária, e não pela linha argumentativa utilitarista usada pelo Ministro Gilmar Mendes, que foi superada, além de equivocada, como já demonstrado.

Vale acrescentar ainda, que os tribunais têm importante papel na interpretação dos conceitos de textura aberta, considerando as regras não como predições, mas sim como padrões a serem seguidos, limitando, assim a discricionariedade. A atuação dos tribunais, dentro dos limites, propicia um desenvolvimento notável das regras fundamentais (HART, 1994) e o cumprimento do direito como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais. Por esse motivo, os juízes devem sempre levar em conta o papel social de suas funções na sociedade e a responsabilidade que isso acarreta.

Diante do exposto, é possível verificar que os desembargadores do TRF 1 não têm decidido de forma a manter a coerência jurisprudencial pátria, baseando suas decisões em fundamentações não só ultrapassadas, mas também claramente equivocadas acerca do crime de trabalho escravo contemporâneo.

#### **4. Conclusão**

Diante do exposto é possível concluir que o Inquérito 2.131/DF de 2012 é um excelente material de estudo para quem deseja investigar a temática de trabalho escravo contemporâneo, pois demonstra num mesmo julgado, votos antagônicos. Neste viés, é possível elogiar e concordar com a tese majoritária, fundamentada pela Ministra Ellen Gracie, que levou em consideração os atuais contornos dessa prática e colocou como principal bem jurídico a ser tutelado pelo tipo penal, a dignidade da pessoa humana. Em contraponto, há o voto do ministro Gilmar Mendes, que demonstrou um discurso utilitarista e *contra legem*.

Em pesquisa realizada nos processos envolvendo o crime de redução a condição análoga à de escravo no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1) foi possível verificar que a maioria dos recursos resultaram em decisões absolutórias. No entanto, a problemática ventilada surge não pelo caráter quantitativo das absolvições, mas pelo qualitativo, visto que a fundamentação

utilizada nesses acórdãos segue a linha de uma tese que já se encontra superada no Supremo Tribunal Federal.

A partir do presente trabalho se demonstrou os equívocos da referida argumentação, restando claro que condições degradantes de trabalho devem ser interpretadas pelo o que realmente são: violação da dignidade dos trabalhadores vítimas desse crime, e não como meras irregularidades trabalhistas, como vem sendo consideradas. Afinal, pela simples leitura do dispositivo, visualiza-se que os modos de execução do crime são alternativos, não havendo necessidade de se exigir a restrição da liberdade ambulatorial da vítima para configuração do tipo penal. E mais, pela leitura da Constituição e pelo conjunto axiológico que pode se depreender dela, é inconcebível defender que a degradação de um ambiente depende de características geográficas e culturais, como se fosse possível afirmar que existem diferentes dignidades a depender do que o sujeito está “acostumado”.

Por fim, restou comprovado que as decisões do TRF 1 usam a linha argumentativa do voto vencido de Gilmar Mendes na Suprema Corte brasileira, representando uma tese superada e equivocada, a partir de uma interpretação constitucional, contrariando o dever de coerência dos tribunais. Sendo que esse dever já existia antes de ser positivamente previsto no novo Código de Processo Civil, o que pode ser verificado, a partir da teoria de Dworkin, visto que o trabalho que o juiz deve realizar ao julgar um caso concreto perpassa pela análise da Constituição Federal, depois das leis e, por fim, se houverem casos semelhantes – pelos precedentes, para assim, poder alcançar uma mesma resposta, que deve ser aplicada com equidade em casos semelhantes.

## Referências

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional ISSN 1138-4824, núm. 13, Madrid (2009), págs. 17-32.

BRASIL. **Código Penal** (1940). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)> Acesso em: 31 jan. 2017.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho escravo**: caracterização jurídica. São Paulo: LTr, 2014.

\_\_\_\_\_. **Código de Processo Civil** (2015). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)> Acesso em: 05 fev 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal** (1988). Emenda Constitucional nº 81/2014. Redação dada ao artigo 243 em 5 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 31 jan. 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

HART, Herbert. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994. (Capítulos II, III, V e VII).

JACOB, Valena Jacob Chaves. **O trabalho análogo ao de escravo**: uma análise jurisprudencial do crime no TRF da 1ª Região. Belo Horizonte: RTM, 2016.

JUNIOR, Humberto Theodoro; et al. **Novo CPC - Fundamentos e sistematização**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

KOURY, Suzy; JACOB, Valena. **Trabalho Escravo Contemporâneo No Brasil: A Argumentação Jurídica e o Determinismo Social no Inquérito Nº 2.131 do STF**. In: Ensaios Críticos do jurídico ao político. Campos dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2016.

NEVES, Daniel. **Manual de Direito Processual Civil**. 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

OEA. **Protocolo de San Salvador**. 1988. Disponível em <[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.protocolo\\_de\\_san\\_salvador.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm)> Acesso em 31 jan. 2017.

SANDEL, Michael. **Justiça** – o que é fazer a coisa certa. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SILVA, Enio Moraes da. **O Estado Democrático de Direito**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 42 n. 167 jul./set. 2005. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/794/R167-13.pdf>> Acesso em 28 fev. 2017.

STF. **Inquérito 2.131/DF**. 2012. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2495793>> Acesso em 01 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 459.510/MT**. Relator: Cesar Peluso. 2015.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.