

REVISTA ELETRÔNICA

# Leopoldianum #145

Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos

Ano 51

ISSN 0101-9635

## A PRODUÇÃO DO SABER





**Chanceler:** Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães, SDB

**Reitor:** Prof. Me. Marcos Medina Leite

**Pró-Reitora Administrativa:** Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho

**Pró-Reitora de Graduação:** Profª. Dra. Rosângela Ballego Campanhã

**Pró-Reitor de Pastoral:** Prof. Me. Pe. Cláudio Scherer da Silva

---

## EDITORIA UNIVERSITÁRIA LEOPOLDIANUM

### Conselho Editorial Executivo (2025)

Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho (Presidente)

Prof. Dr. Fernando Rei

Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas

Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira

Profª Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco

Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi

### Conselho Editorial Nacional (2025)

Dra. Ana Maria Saul, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP

Dr. André Panno Beirão, Escola de Guerra Naval, Centro de Estudos Político Estratégicos - Rio de Janeiro

Dra. Bernadete de Souza Porto, Universidade Federal do Ceará - CE

Dra. Carina Berta Moljo, Universidade Federal de Juiz de Fora - MG

Dra. Ivanilde Apoluceno de Oliveira, Universidade do Estado do Pará - PA

Dr. Luiz de Pinedo Quinto Júnior, Instituto Federal Fluminense - RJ

Dr. Osvaldo Luiz Gonçalves Quelhas, Universidade Federal Fluminense - RJ

Dra. Sueli de Lima Moreira, universidade Estadual do Rio de Janeiro - RJ

### Conselho Editorial Internacional (2025)

Dra. Angelina Valenzuela Rondon, Universidad de Monterrey - México.

Dr. Bernard Charlot, Université de Paris 8 Vincennes-Saint-Denis - Paris - França

Dr. Daniel Schugurensky, Arizona State University - USA

Dr. Licínio Carlos Viana Silva Lima, Universidade do Minho, Braga - Portugal

Dra. María Pilar Dopazo Fraguio, Universidad Complutense de Madrid, Espanha

Dr. Paolo Vittoria, Università Federico II di Napoli - Itália



---

### Editora Universitária Leopoldianum

Av. Conselheiro Nébias, 300 - Vila Mathias

11015-002 - Santos - SP - Brasil - Tel.: (13) 3205.5555

Site: [www.unisantos.br/edul](http://www.unisantos.br/edul) • Atendimento: [leopoldianum@unisantos.br](mailto:leopoldianum@unisantos.br)

# Leopoldianum

Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos  
Ano 51 - nº. 145 / 2025



Santos  
2025

L Leopoldianum [recurso eletrônico]: revista de estudos e comunicações da Universidade Católica de Santos. - Ano 51, nº. 145 (2025).  
Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 1974-.  
v.: il.; 27 cm

e-ISSN: 2965-9566

I. Universidade Católica de Santos. II. Título: Leopoldianum.

CDU 001(05)

---



**QUALIS:** A Revista Leopoldianum está avaliada pelo Qualis/Capes (2022) como A4 (Ciência Política e Relações Internacionais, Direito, Linguística e Literatura, Educação, Geografia, História, Interdisciplinar, Saúde Coletiva e Sociologia);

Indexação: RVBI - Senado Federal ([www.senado.gov.br/sicon](http://www.senado.gov.br/sicon))

Matérias assinadas são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não expressam necessariamente opiniões científicas da Comissão *ad hoc* ou pontos de vista e diretrizes da Instituição.

Pede-se Permuta - On demand L'exchange - Man bitter um Austausch - Si chiede lo scambio  
We ask for exchange

---

#### Planejamento gráfico, diagramação e capa

Elcio Prado

#### Revisão

Autores

#### Projeto gráfico para impressão

Formato: 180 x 270 mm • Mancha: 115 x 232 mm

Tipografia: Barlow (Títulos/Cabeçalhos); Lucida Sans (Textos)

---



Envio de artigos

<https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/about/submissions>

# SUMÁRIO / TABLE OF CONTENTS

**07**

GOVERNANÇA CLIMÁTICA EM CONTEXTO DE DESGLOBALIZAÇÃO: O PAPEL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ODS 13/ **CLIMATE GOVERNANCE AMID DEGLOBALIZATION: THE INTERNATIONAL LEGAL ROLE OF SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN ADVANCING SDG 13**

*Silvio Matias Marques e Angela Limongi Alvarenga Alves*

**25**

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL: A APLICAÇÃO DA ECONOMIA CIRCULAR NO SETOR SUCROALCOOLEIRO EM ALINHAMENTO AOS ODS / **SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT: THE APPLICATION OF CIRCULAR ECONOMY IN THE SUGAR-ENERGY SECTOR IN ALIGNMENT WITH THE SDGS**

*Mariangela Lomba Mendes Pinho e Flávio de Miranda Ribeiro*

**43**

GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL NA ERA TRUMP/ **GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN THE TRUMP ERA**

*Leonardo Bernardes Guimarães e Alcindo Gonçalves*

**59**

A REGULAÇÃO DO PATRIMÔNIO DIGITAL PELA UNESCO ANALISADA SOB A PERSPECTIVA DAS CRIPTOMOEDAS E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL / **UNESCO'S REGULATION OF DIGITAL HERITAGE ANALYZED FROM THE PERSPECTIVE OF CRYPTOCURRENCIES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

*Rebeca Carneiro Costa Moura Salgado, Márcio Gonçalves Felipe e Daniel Freire e Almeida*

**73**

ÁREAS DESPROTEGIDAS E “PROTEÇÃO” POR MEIO DE SUA INSERÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA / **UNPROTECTED AREAS AND “PROTECTION” THROUGH THEIR INSERTION IN NATURE CONSERVATION UNITS**

*Edson Ricardo Saleme, Maria Eduarda Johns Mascari e Marianna Brandão de Castro*

**87**

ESTRATÉGIAS DE JUSTIÇA CLIMÁTICA: A CONTRIBUIÇÃO DO PARECER CONSULTIVO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA / **CLIMATE JUSTICE STRATEGIES: THE CONTRIBUTION OF THE ADVISORY OPINION OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE**

*Fernando Rei e Gabriela Soldano Garcez*

**103**

PROTEÇÃO A PESSOAS DESLOCADAS AMBIENTAIS: O RELEVANTE E CRESCENTE PAPEL DA ACADEMIA / **PROTECTION OF ENVIRONMENTALLY-DISPLACED PERSONS: THE RELEVANT AND GROWING ROLE OF ACADEMIA**

*Liliana Lyra Jubilut, Estela Cristina Vieira de Siqueira e Catarine*

**121**

CLIMA ORGANIZACIONAL E SOFRIMENTO PSÍQUICO: ESTUDO DE CASO COM TRABALHADORES SUPERMERCADISTAS NA PANDEMIA DA COVID-19/ **ORGANIZATIONAL CLIMATE AND PSYCHOLOGICAL DISTRESS: A CASE STUDY WITH SUPERMARKET WORKERS IN THE COVID-19 PANDEMIC**

*Carlos de Sousa Filho, Andreia Soares e Cristiano de Jesus Andrade*

**139**

O BRASIL E A CORRUPÇÃO PELAS DÁDIVAS E MERCÊS / **THE BRAZIL AND BRIBERY THROUGH GIFTS AND MERCIES**

*Marcelo Yukio Misaka e Gilberto Giacoia*



# GOVERNANÇA CLIMÁTICA EM CONTEXTO DE DESGLOBALIZAÇÃO: O PAPEL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ODS 13

CLIMATE GOVERNANCE AMID DEGLOBALIZATION: THE  
INTERNATIONAL LEGAL ROLE OF SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN  
ADVANCING SDG 13



Silvio Matias Marques\*



Angela Limongi Alvarenga Alves\*\*

## >> Resumo

O presente artigo analisa a contribuição dos governos subnacionais para a implementação das metas climáticas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13 (ODS 13), em um contexto internacional marcado pela desglobalização, pelo fortalecimento de agendas soberanistas e pela crise do multilateralismo. A pesquisa, de abordagem hipotético-dedutiva e fundamentada em revisão bibliográfica, demonstra que os entes subnacionais exercem funções estratégicas na governança ambiental multinível, tanto na internalização de normas quanto na promoção de ações cooperativas. O estudo evidencia que cidades, estados e regiões operam como espaços resilientes de cooperação internacional ambiental, desempenhando papel fundamental na continuidade da Agenda 2030 frente à retração da cooperação multilateral. Conclui-se que a paradiplomacia se consolida como instrumento essencial para enfrentar os desafios impostos pela fragmentação global, viabilizando soluções climáticas inovadoras, adaptativas e sustentáveis. A atuação descentralizada fortalece os atores locais como protagonistas na promoção da ação climática, reafirmando seu

\* Mestre em Direito (com bolsa CAPES) pela Universidade Católica de Santos. Advogado e pesquisador do Grupo de Pesquisa de Governança Global e Regimes Internacionais da UniSantos. E-mail: silviomatiasmarques@unisantos.br

\*\* Livre-Docente, Doutora e Pós-doutora em Direito pela USP (Brasil), Visiting Research na Universidade de Durham (Reino Unido). Professora da UniSantos e Pesquisadora Colaboradora na FD-USP. E-mail: angelalimongi@unisantos.br

papel como agentes transformadores no enfrentamento das mudanças climáticas em cenários de instabilidade geopolítica.

## >> Palavras-chaves

Governança climática; desglobalização; governos subnacionais; ODS 13.

## >> Abstrato

This paper analyzes the contribution of subnational governments to the implementation of climate targets under Sustainable Development Goal 13 (SDG 13) within an international context marked by deglobalization, the resurgence of sovereigntist agendas, and the crisis of multilateralism. Based on a hypothetico-deductive approach and a specialized literature review, the study demonstrates that subnational actors play a strategic role in multilevel environmental governance, both in the internalization of global norms and in the promotion of cooperative climate actions. The research highlights how cities, states, and regions act as resilient spaces for international environmental cooperation, ensuring the continuity and effectiveness of the Agenda 2030 despite the weakening of multilateral frameworks. It concludes that paradiplomacy constitutes an essential tool to address the challenges posed by global fragmentation, fostering innovative, adaptive, and sustainable climate solutions. Decentralized cooperation strengthens local actors as key agents in advancing climate action and reaffirms their role as transformative forces in tackling climate change amid geopolitical instability.

## >> Keywords

Climate governance; deglobalization; subnational governments; SDG 13.

# INTRODUÇÃO

**A**manutenção dos atuais níveis de emissão de gases de efeito estufa (GEE) representa uma ameaça crítica ao equilíbrio climático global, com projeções científicas indicando um aumento superior a 2°C na temperatura média do planeta em relação aos níveis pré-industriais, o que poderia desencadear alterações irreversíveis em ecossistemas essenciais para a manutenção da vida (Rei; Cunha, 2015).

Esse cenário alarmante contrasta com as limitações do regime internacional de mudanças climáticas, cuja eficácia tem sido minada por conflitos entre interesses econômicos e disputas geopolíticas, resultando em acordos frágeis e insuficientes para enfrentar a emergência climática (Alves et al., 2023). A situação torna-se ainda mais complexa diante do processo contemporâneo de desglobalização, caracterizado pelo declínio da cooperação internacional e pela crise das instituições multilaterais, impulsionado por tendências soberanistas e nacionalistas (Alves, 2023).

Como destacam Held et al. (2013), aprofunda-se o descompasso entre a crescente demanda por soluções globais e a capacidade limitada das estruturas multilaterais em oferecer respostas eficazes, o que tem acelerado a erosão da confiança nos mecanismos de governança internacional. A desglobalização manifesta-se não como um simples retrocesso na integração entre nações, mas como um processo estrutural que mina a credibilidade nas ações coletivas e privilegia agendas nacionais em detrimento de estratégias coordenadas (Alves, 2024). Essa dinâmica afeta diretamente o cumprimento das metas estabelecidas pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13 (ODS 13), que visa promover medidas efetivas de adaptação e resiliência climática, além de exercer influência transversal sobre outros objetivos da Agenda 2030, particularmente aqueles relacionados à redução das desigualdades e ao desenvolvimento de economias sustentáveis (Marques, 2008; Syrkis et al., 2024).

Nesse contexto de crescente fragilização da cooperação internacional, a paradiplomacia emerge como um mecanismo estratégico para reconfigurar a governança climática. Os atores subnacionais assumem papel central nessa arquitetura multinível, desempenhando uma dupla função: por um lado, servem como elo entre os compromissos globais e sua implementação local; por outro, constituem espaços alternativos de cooperação internacional, capazes de manter a articulação política em meio à fragmentação do sistema multilateral (Farias; Rei, 2016). A relevância desse processo torna-se ainda mais evidente quando se considera a atual crise do multilateralismo, marcada pelo avanço de paradigmas nacionalistas que comprometem a eficácia das respostas coletivas à emergência climática.

Do ponto de vista metodológico, este estudo adota uma abordagem hipotético-dedutiva para demonstrar que, mesmo em um cenário de desglobalização - caracterizado pela desconfiança nos arranjos multilaterais e pela fragmentação da governança global -, a paradiplomacia configura-se como um instrumento essencial para a implementação de normativas climáticas vinculadas ao ODS 13. A investigação fundamenta-se em revisão bibliográfica.

fica crítica, examinando as dimensões jurídico-políticas da atuação paradiplomática frente ao recuo da cooperação internacional e ao fortalecimento de tendências protecionistas.

Esta investigação busca contribuir para o debate sobre governança multinível e governança climática, evidenciando a relevância dos atores subnacionais na promoção de agendas ambientais em um contexto global marcado por incertezas e pela erosão dos mecanismos tradicionais de coordenação internacional. Ao destacar a capacidade da paradiplomacia de funcionar como via alternativa de cooperação, o estudo não apenas reforça a importância dos governos locais e regionais na esfera climática, mas também oferece perspectivas sobre estratégias adaptativas para manter o diálogo e a implementação de políticas públicas ambientais em um mundo cada vez mais fragmentado pelo processo desglobalizatório. A análise sugere que, diante das limitações do sistema internacional, a ação coordenada de atores subnacionais pode representar um caminho viável para garantir a continuidade dos esforços climáticos em um cenário de crescente nacionalismo e desconfiança nas instituições multilaterais.

## 1. PARADIPLOMACIA E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS: ANÁLISE DA ATUAÇÃO SUBNACIONAL

O conceito de paradiplomacia consolidou-se nas relações internacionais a partir da década de 1980, sendo inicialmente formulado por Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek para designar a atuação internacional de entes subnacionais. A utilização do prefixo “para” nesse contexto não se limita a indicar uma atuação paralela à diplomacia tradicional, mas também evidencia seu caráter subsidiário, complementar e articulado às esferas regionais e locais de governo (Ribeiro, 2008).

Embora existam antecedentes teóricos que apontem práticas análogas, a consolidação do termo como um neologismo reflete a necessidade de descrever de forma precisa a crescente inserção de cidades, estados e regiões no cenário internacional. Tal atuação pode ocorrer tanto em consonância quanto em dissonância com a política externa conduzida pelos Estados nacionais, evidenciando a complexificação das dinâmicas internacionais contemporâneas (Junqueira, 2018).

Nesse sentido, observa-se uma progressiva redefinição das fronteiras da diplomacia, na medida em que atores subnacionais passam a desempenhar funções relevantes na arena global, desafiando a centralidade historicamente atribuída ao Estado soberano. Paquin (2004) contribui significativamente para essa compreensão ao demonstrar que a paradiplomacia não deve ser interpretada como um fenômeno periférico ou circunstancial, mas como um processo evolutivo que se desenvolve em três etapas. Inicialmente, manifesta-se por meio de ações isoladas e pontuais; em um segundo momento, consolida-se de forma mais estruturada e racionalizada; e, por fim, alcança uma etapa de globalização, na qual se insere como prática consolidada no âmbito das relações internacionais (Paquin, 2004).

Ainda segundo Paquin (2004), a emergência desse fenômeno ocorreu, prioritariamente, em contextos federativos, como nos Estados Unidos, estendendo-se, posteriormente, a países de organização unitária, especialmente na Europa. Esse aspecto revela a capacidade da paradiplomacia de se adaptar a distintos modelos institucionais e sistemas de governo, o que reforça seu papel na reconfiguração da governança global contemporânea. Assim, os governos subnacionais consolidam-se como agentes ativos na formulação de estratégias internacionais, ampliando os espaços de atuação para além das estruturas clássicas centradas no Estado-nação.

Desse modo, a paradiplomacia, ou “microdiplomacia global”, conforme cunhada por Duchacek (1984), demonstra variações significativas em sua aplicação conforme o contexto territorial e político. No cenário norte-americano, observa-se uma predominância de ações de cunho econômico, com destaque para os estados americanos, como Alabama e Flórida, que alocam recursos orçamentários superiores aos da diplomacia federal em iniciativas de promoção comercial (Duchacek, 1984). Paralelamente, metrópoles como Nova York e Los Angeles desenvolvem agendas internacionais autônomas, centradas na atração de investimentos e na cooperação técnica. No Canadá, contudo, a atuação paradiplomática adquire contornos políticos mais explícitos, especialmente em Quebec, onde as representações internacionais estão vinculadas a reivindicações soberanistas, enquanto Alberta prioriza interesses econômicos (Duchacek, 1984).

Na Europa, a paradiplomacia assume um viés cooperativo, com ênfase em dinâmicas regionais transfronteiriças, como exemplificado pela Regio Basiliensis – iniciativa que articula territórios da França, Alemanha e Suíça em temas como gestão ambiental e mobilidade laboral (Duchacek, 1984). Tais experiências evidenciam a capacidade dos entes subnacionais de atuarem como agentes de integração regional, superando barreiras nacionais em prol de objetivos comuns. Esses casos ilustram não apenas a diversidade de abordagens paradiplomáticas, mas também sua eficácia em conformidade com as especificidades locais, seja no âmbito econômico, político ou cooperativo, reforçando a relevância dessas práticas na governança global contemporânea.

Sendo assim, a partir da análise da multiplicidade de formas que a paradiplomacia assume, Paquin (2004) propõe uma tipologia que agrupa o fenômeno em três categorias principais, cada uma refletindo diferentes motivações e estratégias adotadas pelos entes subnacionais no cenário internacional.

A primeira delas é a paradiplomacia de natureza comercial, que surge como resposta direta às exigências impostas pela globalização econômica. Nesse contexto, a lógica geopolítica tradicional, centrada na competição interestatal, cede espaço para uma dinâmica na qual regiões, estados e cidades competem pela inserção em cadeias globais de valor. A busca pela atração de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) e pela promoção de clusters produtivos especializados torna-se uma estratégia central. Exemplos expressivos dessa modalidade incluem a atuação de Flandres, na Bélgica, cuja performance econômica, especialmente no volume de exportações, supera a de diversos Estados soberanos europeus (Paquin, 2004).

Em segundo lugar, Paquin (2004) identifica a paradiplomacia voltada à integração regional, fortemente vinculada às transformações estruturais das relações internacionais no período pós-Segunda Guerra Mundial, com especial destaque para o modelo europeu. A consolidação da União Europeia proporcionou um ambiente institucional favorável à cooperação transfronteiriça, estimulando a criação de arranjos como a Regio Basilensis — envolvendo territórios da Suíça, Alemanha e França —, cuja atuação conjunta incide sobre temas como meio ambiente, logística e circulação de trabalhadores. Essa modalidade assume contornos distintos a depender do grau de autonomia dos entes subnacionais. Enquanto os Länder alemães, inseridos em um federalismo cooperativo, tiveram sua atuação internacional progressivamente condicionada ao arranjo federativo, Flandres desenvolveu uma “protodiplomacia” sustentada na combinação entre sua autonomia cultural e uma estratégia de forte projeção econômica (Paquin, 2004).

A terceira vertente corresponde à paradiplomacia identitária, cuja lógica está associada à afirmação de identidades nacionais subnacionais no cenário internacional. Regiões como Quebec, Catalunha e País Basco utilizam a atuação externa como instrumento de nation-building, articulando interesses econômicos com demandas de reconhecimento cultural e político. Esse tipo de paradiplomacia opera em duas dimensões complementares: internamente, como forma de resistência à assimilação imposta pelos centros de poder nacional; e externamente, como estratégia para acessar redes diplomáticas, ampliar sua visibilidade e conquistar recursos simbólicos de legitimidade internacional. A Declaração Conjunta firmada entre Quebec e Catalunha, em 1996, ilustra esse movimento, ao reivindicar representação em fóruns multilaterais com base na promoção da diversidade linguística e cultural (Paquin, 2004).

Por fim, a atuação internacional de entes subnacionais tem redefinido as dinâmicas das relações internacionais, questionando a noção clássica de soberania estatal e demandando ajustes no Direito Internacional, especialmente no âmbito do Direito dos Tratados. Embora a Convenção de Viena de 1969 não reconheça explicitamente a capacidade desses atores para celebrar tratados – prerrogativa reservada a Estados soberanos –, governos regionais e municipais têm conquistado espaço crescente em redes transnacionais e mecanismos de governança multinível (Farias; Cunha, 2016). Essa tendência é reforçada por instrumentos internacionais recentes, como o Acordo de Paris (COP 21), o Plano de Ação de Nagoya (Convenção da Biodiversidade) e a Rio+20, que, ao integrarem ações subnacionais, demonstram uma relativização do estatocentrismo no ordenamento jurídico internacional. Nesse contexto, a governança global, por sua natureza menos formalizada, emerge como um mecanismo crucial para legitimar tais práticas, preenchendo lacunas normativas e viabilizando a participação de atores não estatais no multilateralismo contemporâneo (Farias; Cunha, 2016).

## 2. A CONSTRUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA INTERNACIONAL: PROCESSOS DE INSERÇÃO DAS METAS GLOBAIS

A constituição do regime internacional das mudanças climáticas está intrinsecamente vinculada à trajetória da governança ambiental global, cuja origem remonta à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – Conferência de Estocolmo de 1972) – evento que marcou o início de uma articulação normativa voltada à proteção do meio ambiente no cenário internacional (Fleury, 2022). Este processo consolidou-se em marcos posteriores, como a Conferência do Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92), momento em que a crise climática passou a figurar com centralidade na agenda internacional. A criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) foi reflexo da ampliação do consenso científico quanto à responsabilidade antropogênica pelo aquecimento global, inaugurando um regime jurídico com vistas à mitigação e adaptação climática (Siqueira, 2011).

A CQNUMC, concebida como instrumento de caráter programático, estabeleceu diretrizes gerais para a coordenação internacional no enfrentamento das mudanças climáticas, embora sem impor metas vinculantes de redução de emissões (Campello; Lima, 2018). Sua principal inovação normativa reside no reconhecimento das Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas (RCPD)<sup>1</sup>, que atribuem obrigações distintas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tendo em vista as emissões históricas e as capacidades técnicas e financeiras de cada nação (Alves et al., 2023). Esse princípio permanece como pilar fundamental do direito ambiental internacional, legitimando um sistema equitativo de deveres no regime climático.

A evolução do regime internacional das mudanças climáticas pode ser periodizada em quatro fases. A primeira, entre 1980 e 1990, corresponde à inserção da temática na agenda política global. A segunda, marcada pela adoção da CQNUMC em 1992, representa sua consolidação normativa. A terceira fase (1995-2005) envolve a negociação e implementação do Protocolo de Quioto, enquanto a quarta, iniciada em 2005, abrange novos instrumentos jurídicos, culminando com a adoção do Acordo de Paris em 2015 (Campello; Lima, 2018). Essa trajetória ilustra a crescente juridificação e complexificação da governança climática global.

Desse modo, a governança do regime se estrutura por meio das Conferências das Partes (COPs), instâncias deliberativas nas quais os Estados signatários da CQNUMC discutem e definem mecanismos de implementação, monitoramento e atualização normativa. Dentre essas conferências, destacam-se a COP-3 (1997), responsável pela adoção do Protocolo de Quioto; a COP-15 (2009), cujo impasse evidenciou as dificuldades em superar as

<sup>1</sup> O princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada configura-se como um elemento estruturante do direito ambiental internacional, estabelecendo um marco de cooperação multilateral que leva em consideração as assimetrias existentes entre os Estados no que concerne ao seu desenvolvimento socioeconômico e capacidade de ação ambiental. Tal princípio opera por meio de uma distribuição diferenciada de obrigações, impondo encargos mais significativos aos Estados centrais - detentores de maior capacidade técnica, financeira e institucional - no que tange à implementação de políticas efetivas para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (Alves et al., 2023).

profundas clivagens entre países do Norte global e do Sul global; e a COP-18 (2012), que estabeleceu as bases para a formulação do Acordo de Paris (Farias; Rei, 2015). Esses marcos ilustram a complexidade inerente à governança climática global, marcada por uma constante tensão entre a defesa da soberania estatal e a necessidade de construção de uma cooperação multilateral eficaz diante da crescente urgência da crise climática.

Paralelamente à consolidação do regime climático, desenvolveu-se o paradigma do desenvolvimento sustentável. A consagração conceitual desse princípio deu-se com o Relatório Brundtland<sup>2</sup> (1987), que propôs a articulação entre desenvolvimento econômico, justiça social e proteção ambiental. A Rio-92 ampliou esse debate, resultando na Agenda 21, na Declaração do Rio e na incorporação da sustentabilidade como diretriz central das convenções ambientais multilaterais, como a CNUMC e a Convenção sobre Diversidade Biológica (Fleury, 2022).

No início do século XXI, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>3</sup>, buscaram operacionalizar esse paradigma por meio de metas mensuráveis, embora tenham enfrentado limitações na implementação (Jannuzzi; Carlo, 2018). Em 2015, a adoção da Agenda 2030 e de seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) marcou uma renovação das bases da governança global, com ênfase na universalidade, na integração das dimensões do desenvolvimento e na interdependência entre os objetivos (Galvão, 2021).

Neste novo arcabouço, o ODS 13 – “Ação Contra a Mudança Global do Clima” – destaca-se como eixo estruturante da Agenda 2030, ao propor três diretrizes centrais: (i) fortalecimento da resiliência e capacidade adaptativa; (ii) incorporação de medidas climáticas nas políticas nacionais; e (iii) promoção da educação e da capacitação para ação climática (Serraglio; Cavedon-Capdeville, 2020). Tais metas materializam-se em práticas como o desenvolvimento de infraestruturas resilientes, sistemas de alerta precoce e modelos agrícolas adaptativos (Fernandes, 2024).

A transversalidade do ODS 13 revela-se na sua articulação com os demais objetivos: a segurança alimentar (ODS 2), a saúde (ODS 3), a educação (ODS 4) e a igualdade de gênero (ODS 5) estão todas condicionadas à estabilidade climática. Igualmente, a transição energética (ODS 7), a redução das desigualdades (ODS 10) e a justiça intergeracional exigem respostas climáticas coerentes com o princípio das RCPD (Fleury, 2022). A consecução do ODS 13, portanto, demanda uma abordagem holística e intersetorial, que reconheça as sinergias e contradições entre os diversos ODS.

Entretanto, a efetivação desse objetivo encontra obstáculos relevantes no cenário atual. O avanço de tendências desglobalizantes, marcado pelo ressurgimento de posturas nacionalistas e protecionistas, dificulta a coo-

<sup>2</sup> O Relatório Brundtland, documento seminal publicado em 1987, estabeleceu as bases conceituais do desenvolvimento sustentável, propondo um paradigma que articula de forma indissociável as dimensões econômica, social e ambiental do progresso humano. Este marco conceitual define desenvolvimento sustentável como aquele capaz de atender às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazermos suas próprias demandas (Fleury, 2022).

<sup>3</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos em 2001 durante a Cúpula do Milênio, representaram um marco na governança global ao propor uma agenda integrada para repensar o desenvolvimento, fortalecer políticas públicas e melhorar indicadores sociais em escala mundial (Jannuzzi; Carlo, 2018). Com ampla adesão dos Estados-membros da ONU, a iniciativa organizou-se em oito objetivos principais e aproximadamente vinte metas a serem alcançadas até 2015, priorizando temas como erradicação da pobreza extrema, educação básica universal, igualdade de gênero, melhoria da saúde e sustentabilidade ambiental (Fleury, 2022).

peração internacional necessária à governança climática (Alves, 2023). A arquitetura institucional da ordem global, moldada para os desafios do século XX, mostra-se insuficiente diante da complexidade dos problemas sistêmicos do Antropoceno. O enfrentamento das mudanças climáticas exige, assim, o fortalecimento dos mecanismos multilaterais e a reconfiguração das relações entre os atores internacionais.

Em conclusão, a integração entre o regime internacional das mudanças climáticas e a Agenda 2030 constitui uma oportunidade estratégica para a construção de um modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável e socialmente justo. O ODS 13, ao incorporar as diretrizes da CQNUMC e se articular com os demais objetivos da Agenda, representa um ponto de inflexão na reorientação da governança global. Sua implementação eficaz requer um compromisso político renovado, pautado por justiça climática, cooperação multilateral e reconhecimento das responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre os povos e os Estados.

### **3. REFLEXOS DA DESGLOBALIZAÇÃO NA GOVERNANÇA CLIMÁTICA: DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE METAS GLOBAIS**

Em um primeiro momento, a desglobalização surge enquanto crítica estrutural ao modelo neoliberal de globalização, conforme fundamentado por Bello (2003), sendo compreendida como resposta às crescentes assimetrias socioeconômicas agravadas pelo capitalismo globalizado. Diferentemente de propostas isolacionistas, este paradigma preconiza uma reestruturação das políticas econômicas nacionais, com ênfase no fortalecimento dos mercados internos e na redução da vulnerabilidade frente às oscilações do sistema internacional (Bello, 2003; Alves, 2024). Nesta perspectiva, não se trata de rejeição absoluta da integração global, mas sim de sua reorientação estratégica, privilegiando maior autonomia decisória e resiliência sistêmica frente às crises internacionais.

Rodrik (2011) complementa esta análise ao identificar o paradoxo fundamental entre soberania nacional e integração econômica global, demonstrando como a desglobalização opera como mecanismo de compensação neste cenário. Conforme argumenta Bello (2003), tal processo se materializa através de políticas econômicas que privilegiam o mercado interno - mediante instrumentos como barreiras tarifárias e medidas protecionistas - visando tanto à estabilidade macroeconômica quanto à redução de desigualdades estruturais. Esta abordagem não implica ruptura com os fluxos transnacionais, mas sim sua reconfiguração em bases mais equitativas, onde a cooperação internacional coexiste com maior autonomia decisória (Bello, 2003; Alves, 2024). Desta forma, a desglobalização consolida-se como projeto político-econômico que reconcilia soberania estatal com participação internacional seletiva, promovendo desenvolvimento endógeno sem descartar benefícios da interdependência global moderada.

No entanto, a desglobalização, embora inicialmente concebida como resposta aos desequilíbrios econômicos do neoliberalismo (Bello, 2003), revela-se um processo complexo, cujas origens abarcam também trans-

formações geopolíticas profundas. Como demonstra Alves (2024), o advento de uma ordem multipolar, marcada pelo fim da Guerra Fria e pelo surgimento de novos atores globais, intensificou disputas por influência e recursos, minando a eficácia das instituições multilaterais tradicionais. Tais organizações enfrentam desafios estruturais, como custos elevados de negociação, concentração de poder e divergências entre economias emergentes e consolidadas (Alves, 2024), fatores que contribuem para a atual fragmentação do sistema internacional.

Nesse contexto, a rigidez institucional do ordenamento global pós-Segunda Guerra torna-se progressivamente inadequada frente às demandas contemporâneas (Held; Hale; Young, 2013). Apesar da intensificação da interdependência global – impulsionada por fluxos transnacionais de comércio, capital e informação –, as instituições multilaterais mostram-se incapazes de enfrentar crises complexas, como mudanças climáticas, pandemias e instabilidades financeiras (Alves, 2023). Esse paradoxo é sintetizado por Held et al. (2013) no conceito de gridlock (“engarrafamento político”), que descreve os bloqueios estruturais à cooperação internacional, exacerbados pela ascensão de movimentos nacionalistas e pela erosão da legitimidade das organizações globais.

Assim, a desglobalização transcende sua dimensão econômica inicial, configurando-se como um processo de reafirmação de soberania em um cenário de crescente competitividade estratégica. Se, por um lado, países buscam reduzir vulnerabilidades mediante políticas protecionistas (Bello, 2003), por outro, a fragmentação do poder global desafia a própria noção de governança coletiva, aprofundando a desconexão entre problemas transnacionais e capacidades institucionais (Alves, 2024). O resultado é um sistema internacional em transição, no qual a busca por autonomia coexiste com a necessidade imperativa de coordenação global – ainda que em bases renovadas e mais representativas.

Desse modo, a estagnação institucional do sistema internacional contemporâneo apresenta implicações profundas para a ordem internacional, acelerando processos de desglobalização e fortalecendo estratégias estatais centradas em concepções rígidas de soberania (Alves, 2024). O processo do gridlock - entendido como a paralisação decisória das instituições multilaterais - não apenas inviabiliza respostas coletivas a problemas globais, mas também alimenta ciclos de desconfiança e competição entre Estados, corroendo os alicerces do multilateralismo (Held et al., 2013). Esta crise transcende desafios operacionais, configurando-se como uma encruzilhada histórica que demanda profunda reformulação das estruturas de poder internacional (Alves, 2024).

No âmbito específico das mudanças climáticas, os efeitos dessa crise tornam-se particularmente evidentes. O regime climático internacional, que alcançou seu ápice normativo com o Acordo de Paris, enfrenta atualmente sérios desafios decorrentes da retração multilateral (Alves, 2022). Dois fatores críticos destacam-se: a persistente lacuna no financiamento climático - evidenciada pela não concretização dos US\$ 100 bilhões anuais prometidos aos países em desenvolvimento - e a resistência de governos nacionalistas em adotar medidas vinculantes (Alves, 2024). Esta situação

revela a fragilidade dos mecanismos de cooperação frente ao avanço de agendas soberanistas de curto prazo.

A crise atual do regime climático manifesta desafios estruturais que vão além da simples escassez de recursos financeiros. Observa-se uma progressiva erosão da confiança entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, aliada à dificuldade de harmonizar políticas nacionais divergentes (Alves, 2024b). Essa dinâmica reflete um cenário mais amplo de fragmentação geopolítica, onde princípios como responsabilidades comuns, porém diferenciadas são substituídos por cálculos estratégicos imediatistas. Os países mais vulneráveis às mudanças climáticas sofrem duplamente: além de suportarem os impactos mais severos do aquecimento global, enfrentam o colapso dos mecanismos de cooperação internacional (Alves, 2024b).

A atual onda desglobalizante representa, portanto, mais do que um ajuste nas relações econômicas internacionais - configura uma ameaça existencial à capacidade de resposta coletiva frente aos desafios climáticos (Alves, 2023; Held et al., 2013). A incapacidade de implementar mecanismos eficazes de financiamento e transferência de tecnologia - elementos cruciais para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - aprofunda assimetrias globais e questiona a própria viabilidade do sistema multilateral (Alves, 2024b). Este cenário demanda urgentemente a reconstrução dos fundamentos da governança climática, adaptando-os a um mundo marcado por rivalidades estratégicas e por uma crescente fragmentação do poder global.

## 4. PARADIPLOMACIA CLIMÁTICA E O ODS 13: ESTRATÉGIAS SUBNACIONAIS DIANTE DOS DESAFIOS DA DESGLOBALIZAÇÃO

Os cenários projetados pelos estudos climáticos contemporâneos apontam para um futuro preocupante, no qual a manutenção das atuais taxas de emissão de gases de efeito estufa (GEE) pode resultar em um aumento superior a 2°C na temperatura média global em relação aos níveis pré-industriais (Rei e Cunha, 2015). Esse limiar, considerado crítico pela comunidade científica, tem o potencial de desestabilizar ecossistemas fundamentais para o equilíbrio climático do planeta, acarretando consequências ambientais, sociais e econômicas de grande magnitude.

Dentre os efeitos mais significativos, destacam-se as transformações no bioma amazônico, que podem levar a uma aceleração da perda de biodiversidade, além da redução drástica das geleiras nos Andes e no Himalaia, com implicações diretas no suprimento de água para populações humanas (Rei e Cunha, 2015). Outro impacto relevante é a intensificação da acidificação oceânica, processo que ameaça a sobrevivência de ecossistemas marinhos e a biodiversidade associada.

Embora o Acordo de Paris (2015) tenha estabelecido o limite de 2°C como meta global, fundamentado em amplo consenso científico e político (Artaxo, 2014), pesquisas recentes alertam que mesmo dentro desse patamar os danos podem ser severos. Além disso, esse limite não considera adequadamente os chama-

dos tipping points (pontos de inflexão climática), como o colapso irreversível das calotas polares ou mudanças abruptas na circulação termohalina dos oceanos, eventos capazes de desencadear crises sistêmicas em escala global (Artaxo, 2014).

Desse modo, evidencia-se que a governança climática internacional enfrenta limitações estruturais decorrentes de múltiplos entraves, que comprometem tanto a efetividade dos compromissos assumidos quanto a própria capacidade de coordenação global. A relutância dos Estados em adotar políticas climáticas mais ambiciosas decorre, em grande medida, da natureza coletiva do problema, cuja solução exige elevados níveis de cooperação e coordenação em escala internacional. Nesse contexto, a ausência de reciprocidade plena entre os atores favorece comportamentos oportunistas, caracterizados pela prática do free-riding<sup>4</sup>, na qual determinados países se beneficiam dos esforços de mitigação realizados por outros sem, contudo, assumirem os respectivos custos econômicos, sociais e políticos (Oliveira; Leuzinger, 2022).

Além desse fator, observa-se uma significativa dificuldade na internalização dos compromissos ambientais nos ordenamentos jurídicos domésticos. Tal processo encontra resistência decorrente de dinâmicas políticas internas, pressões exercidas por setores econômicos tradicionais e entraves legislativos, o que compromete tanto a ratificação quanto a implementação efetiva dos acordos multilaterais sobre mudanças climáticas (Oliveira; Leuzinger, 2022).

O cenário atual é ainda mais desafiador diante do contexto de desglobalização, no qual se verifica a retração dos fluxos econômicos internacionais e a ascensão de discursos nacionalistas e de extrema-direita. Esse movimento promove uma revalorização do princípio da soberania estatal em detrimento da lógica da cooperação internacional, enfraquecendo as bases do regime climático global (Alves, 2024). Tal quadro se agrava com o descumprimento, por parte dos países desenvolvidos, da promessa de mobilização anual de US\$ 100 bilhões a partir de 2020, destinados a apoiar os países em desenvolvimento na adoção de medidas de mitigação e adaptação. A não efetivação desse compromisso financeiro compromete significativamente a capacidade dos países mais vulneráveis de implementar políticas climáticas robustas, contribuindo para a crescente fragmentação dos esforços multilaterais e para o enfraquecimento dos mecanismos institucionais voltados ao enfrentamento das mudanças climáticas (Alves, 2024).

A concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13 (ODS 13), que visa enfrentar as mudanças climáticas e seus impactos, apresenta-se como um desafio complexo e multidimensional. Para sua efetiva implementação, é necessário não apenas fortalecer a resiliência e a capacidade adaptativa dos países — sobretudo os menos desenvolvidos —, mas também promover investimentos contínuos em educação ambiental, capacitação institucional e sistemas de alerta precoce (Rei et al., 2013; Alves e Garcez, 2024). Além disso, é fundamental que as políticas climáticas incorporem, de forma transversal, as necessidades de grupos sociais vul-

<sup>4</sup> O fenômeno do free-riding configura-se como uma falha estrutural na provisão de bens coletivos, conforme demonstra a teoria da ação coletiva, na qual agentes racionais tendem a se abster de contribuir enquanto buscam usufruir dos benefícios gerados pelos demais (Hardin; Cullity, 2020).

neráveis, como mulheres, jovens, comunidades locais e populações marginalizadas, garantindo que suas demandas sejam atendidas (Serraglio e Cavedon-Capdeville, 2020).

Em um cenário marcado pela retração estatal e pela crescente dificuldade de coordenação global — reflexo do processo de desglobalização —, a paradiplomacia emerge como uma estratégia alternativa e promissora. Essa prática refere-se à atuação internacional de entes subnacionais, como estados, províncias, regiões e cidades, que, independentemente da agenda do governo central, estabelecem relações externas voltadas à promoção de interesses locais, inclusive na agenda climática (Farias e Rei, 2016). Tal dinâmica é viabilizada pela descentralização do poder estatal, em contextos em que governos regionais possuem autonomia jurídica e administrativa para formular e executar políticas públicas (Farias e Rei, 2016).

Outro aspecto essencial para o êxito do ODS 13 é a consolidação de mecanismos institucionais que promovam a convergência regulatória entre nações, assegurando a eficácia dos regimes ambientais já existentes. A fragmentação normativa, somada às assimetrias da governança climática global, representa uma ameaça significativa à coordenação internacional diante da crise ambiental (Chasek, 2014). Portanto, somente por meio de compromissos efetivos, cooperação ampliada e atuação multiescalar — envolvendo tanto atores estatais quanto subnacionais — será possível mitigar os efeitos das mudanças climáticas e alcançar as metas estabelecidas na Agenda 2030, com ênfase no ODS 13.

As redes internacionais de governos regionais, como a Network of Regional Governments for Sustainable Development (NRG4SD)<sup>5</sup>, têm se mostrado atores fundamentais na articulação entre a governança subnacional e os esforços globais de sustentabilidade. Reconhecida pela Convenção sobre Diversidade Biológica da ONU em 2010, a NRG4SD consolidou sua relevância através de parcerias estratégicas com organizações como The Climate Group e ICLEI, além de sua participação ativa como observadora em Conferências das Partes (COPs) e no Fórum Político de Alto Nível da ONU (Rei, 2019). Essa atuação demonstra a capacidade das instâncias subnacionais em alinhar suas políticas locais com os compromissos globais, particularmente por meio de grupos de trabalho especializados em mudanças climáticas, biodiversidade e implementação da Agenda 2030.

No âmbito da governança climática, cidades e regiões assumem papel central na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma vez que suas políticas impactam diretamente áreas críticas como gestão hídrica, transporte, uso do solo e infraestrutura urbana (Galvão, 2021). A Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento (CDD) surge como mecanismo promissor nesse contexto, permitindo parcerias transnacionais diretas entre governos locais de diferentes países. Conforme destacado pela OCDE (2018), a eficácia dessas iniciativas depende da adoção de políticas territoriais sensíveis às demandas locais, maior coor-

<sup>5</sup> A Nrg4SD, fundada em 2004 como uma associação internacional sem fins lucrativos, congrega mais de 50 membros e representa centenas de regiões em todo o mundo. Estruturada por meio de um Comitê Diretor, realiza reuniões periódicas, assegura a representatividade geográfica e fomenta a participação ativa de regiões pertencentes a países em desenvolvimento. Seu modelo organizacional busca equilibrar a atuação dos membros, ao mesmo tempo em que fortalece aquelas regiões que enfrentam maiores desafios socioeconômicos. Assim, contribui para a construção de uma governança ambiental global mais inclusiva, equitativa e colaborativa (Rei, 2019).

denação intergovernamental, transparéncia financeira e sistemas robustos de monitoramento e avaliação.

A construção de resiliência territorial constitui eixo estratégico fundamental, abrangendo dimensões institucionais, econômicas e ambientais. A perda de biodiversidade, por exemplo, reduz a capacidade adaptativa dos ecossistemas, aumentando sua vulnerabilidade a eventos climáticos extremos (Rei, 2020). Nesse sentido, a integração da redução de riscos ao planejamento urbano torna-se imperativa, destacando a centralidade do ODS 13 como fundamento para o alcance dos demais objetivos da Agenda 2030. Assim, a estabilidade ambiental configura condição sine qua non para o progresso socioeconômico, sendo que metas como erradicação da pobreza (ODS 1), saúde e bem-estar (ODS 3) e crescimento econômico inclusivo (ODS 8) tornam-se inatingíveis sem avanços significativos na mitigação climática (Marques, 2008; Syrkis et al., 2024).

Contudo, a atual crise do multilateralismo representa obstáculo substantivo à efetividade das políticas de adaptação. A fragilização da cooperação internacional e a dificuldade em compatibilizar interesses nacionais com ações coletivas comprometem não apenas o ODS 13, mas toda a Agenda 2030, especialmente nas regiões mais vulneráveis (Barbi e Rei, 2021; Alves, 2024). Diante desse cenário, a governança subnacional e a cooperação descentralizada emergem como alternativas viáveis, capazes de superar as limitações dos mecanismos tradicionais e demonstrar o potencial da articulação multinível no enfrentamento da crise climática contemporânea.

## >> CONCLUSÕES

A desglobalização apresenta-se como um processo complexo, caracterizado pela convergência de duas dinâmicas inter-relacionadas: a ascensão de narrativas soberanistas que questionam a legitimidade das instituições supranacionais e o progressivo enfraquecimento dos mecanismos de cooperação multilateral. Este cenário gera um paradoxo evidente: enquanto os Estados resistem a compromissos internacionais por receio de erosão soberana, demonstram-se incapazes de resolver isoladamente desafios transnacionais como as mudanças climáticas, desigualdades estruturais e fluxos migratórios em larga escala.

No âmbito do desenvolvimento sustentável, esta contradição assume particular gravidade, pois a natureza sistêmica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) exige coordenação global e ações integradas - exatamente o que a lógica fragmentadora da desglobalização compromete. Como consequência, verifica-se um preocupante esvaziamento dos compromissos coletivos, com impactos mensuráveis na implementação de acordos ambientais, políticas de redução de disparidades e transição energética sustentável.

Neste contexto de crescente fragmentação política, marcado pelo fortalecimento de discursos nacionalistas e pela debilitação de fóruns multilaterais, a paradiplomacia emerge como instrumento estratégico para a consecução do ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima). Ao permitir que entes subnacionais - como estados, províncias e municípios - es-

tabeleçam relações internacionais autônomas em relação às diretrizes da política externa central, esta modalidade de atuação supera a paralisação dos mecanismos intergovernamentais tradicionais.

O presente artigo demonstra que os governos subnacionais possuem vantagens comparativas significativas na formulação e implementação de políticas climáticas. Seu conhecimento territorial específico, proximidade com a sociedade civil e, em muitos casos, competências jurídico-administrativas conferem-lhes capacidade singular para atuar em áreas críticas como mobilidade urbana, planejamento territorial, gestão energética e saneamento básico. Estes atributos tornam-nos atores indispensáveis no enfrentamento da crise climática, particularmente quando integrados em redes internacionais de cooperação como ICLEI, The Climate Group e NR-G4SD, que potencializam sua capacidade de ação através de sinergias e intercâmbio de expertise.

A paradiplomacia facilita ainda a disseminação de boas práticas, transferência de tecnologias sustentáveis e fortalecimento institucional entre governos locais. Por meio de acordos de cooperação técnica, programas conjuntos e participação em fóruns especializados, possibilita-se a replicação de experiências bem-sucedidas em mitigação e adaptação climática, promovendo um aprendizado horizontal que amplia a eficácia das iniciativas locais. Este intercâmbio, fundamentado em princípios de solidariedade e corresponsabilidade, acelera significativamente o cumprimento das metas do ODS 13.

Outro aspecto relevante reside na capacidade da paradiplomacia para mobilizar recursos em escala global. Num cenário onde as promessas de financiamento climático por parte de nações desenvolvidas frequentemente não se materializam, as parcerias subnacionais possibilitam a captação de recursos junto a agências de fomento, bancos multilaterais e organizações não governamentais, viabilizando projetos de infraestrutura resiliente, capacitação técnica e educação ambiental - especialmente em países em desenvolvimento.

Conclui-se, portanto, que a paradiplomacia consolida-se como pilar estratégico para implementação do ODS 13 num mundo em processo de desglobalização. Sua capacidade de transcender impasses do sistema internacional tradicional e articular soluções inovadoras em múltiplos níveis de governança reforça sua indispensabilidade para a consecução da Agenda 2030. Num cenário de fragilização dos compromissos coletivos, a cooperação descentralizada e as redes subnacionais de ação climática representam alternativas eficazes para preservar os progressos socioambientais das últimas décadas. Desta forma, a paradiplomacia não apenas mitiga os efeitos negativos da desglobalização, como também reafirma o papel dos atores locais como agentes transformadores rumo a um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

## >> REFERÊNCIAS

ALVES, A. L. A. Globalização, desglobalização e impactos na soberania estatal. 2022. Tese (Livre-docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

- ALVES, A. L. A. Globalização, desglobalização e impactos na soberania nacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2024.
- ALVES, A. L. A. Soberania, União Europeia e transformações a partir da (des) globalização. *Revista Direito e Humanidades*, Campina Grande, v. 1, n. 1, p. 248-260, 2024.
- ALVES, A. L. A. Sobre a soberania e a governança: itinerários para a construção de novos conceitos. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 27, n. 1, p. 22-48, 2022.
- ALVES, A. L. A; GARCEZ, G.S. A necessidade de análise da agenda 2030 sob a perspectiva dos direitos humanos para o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. In: GARCEZ, G.S.; ALVES, A. L. A. Desafios e perspectivas do direito internacional: avanços e retrocessos. Santos: Leopoldianum, 2023.
- ARTAXO, P. Dossiê Clima. *Revista USP*, São Paulo, n. 103, p. 8-12, 2014.
- ARTAXO, P. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno?. *Revista USP*, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014.
- BARBI, F; REI, F.C.F. Mudanças climáticas e agenda de adaptação nas cidades brasileiras. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Tarragona, v. 12, n. 1, 2021.
- BELLO, W. Desglobalização: ideias para uma nova economia mundial. Petrópolis: Vozes, 2003.
- CAMPELLO, L.G.B; LIMA, R.D. O regime internacional de mudanças climáticas: uma análise da cooperação internacional solidária no acordo de paris. *Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law*, Marília, v. 19, n. 3, p. 659-689, 2018.
- CHASEK, P. Negotiating coalitions. In: CHASEK, P. Essential concepts of global environmental governance. London: Routledge, 2014. p. 146-149. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203553565-64/negotiating-coalitions-pamela-chasek>. Acesso em: 05 abr. 2025
- DUCHACEK, I. D. The international dimension of subnational self-government. *Publius: the journal of federalism*, Oxford, v. 14, n. 4, p. 5-31, 1984.
- FARIAS, V. C; REI, F. C. F. Reflexos jurídicos da governança global subnacional. a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 1, 2016.
- FERNANDES, R. M. S. S. Adaptação, mitigação e resiliência climática: Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 13 (ODS 13) e os esforços para combater as mudanças climáticas em diferentes partes do mundo. *Revista Sistemática*, [S. I.], v. 14, n. 3, p. 718-736, 2024. DOI: 10.56238/rCSV14n3-022. Disponível em: <https://sevenpublicacoes.com.br/RCS/article/view/5185>. Acesso em: 13 maio. 2025.
- FLEURY, M. A. A. Políticas de Implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13, Sobre Mudanças Climáticas, no Poder Judiciário Brasileiro. 2022. (Dissertação de Mestrado) – ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2022.
- GALVÃO, D.G. A agenda 2030 e a participação de governos subnacionais: estudo de caso do Estado do Piauí. 2021. 176 f. Tese (Doutorado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental Internacional, Santos, 2021.
- HALE, T; HELD, D; YOUNG, K. Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most. Cambridge: Polity Press, 2013.

HARDIN, R; CULLITY, G. The free rider problem. In: ZALTA, Edward N. (ed.). The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Winter 2020 Edition. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/win2020/entries/free-rider/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

JANNUZZI, P. M; CARLO, S. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para 147 planejamento e políticas públicas no século XXI. *Revista Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018.

JUNQUEIRA, C. G. B. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 83, p. 43-68, 2017.

LIMA, B. G. O papel da ciência e da tecnologia na governança ambiental global. 2020. 198 p. Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito, 2020.

MARQUES, G. Velhos e Novos Atores: as Relações Internacionais de Vestfália ao Século XXI. *Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional*, Florianópolis, nº 1, jul 2008, p. 12-32.

OLIVEIRA, M. R; LEUZINGER, M. D. A Participação De Novos Atores Na Evolução Dos Tratados Sobre Mudanças Climáticas: Lideranças Locais. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 12, n. 2, 2022. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8912>. Acesso em: 5 abr. 2025.

PAQUIN, S. La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. *Politique et sociétés*, Montreal, v. 23, n. 2, p. 203-237, 2004. Disponível em: <https://www.erudit.org/fr/revues/ps/2004-v23-n2-3-ps879/010890ar.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2025.

REI, F. C. F. Paradiplomacia en la gobernanza ambiental global: 15 años de NRG4SD y sus nuevos desafíos. In: REI, F. C. F.; GRANZIERA, M. L. M.; GONÇALVES, A. *Paradiplomacia Ambiental*. Santos: Leopoldianum, 2019.

REI, F.; CUNHA, K.; VERA, N. La paradiplomacia medioambiental global y el papel de las comunidades autónomas españolas. *Revista Foro Internacional*, Cidade do México, v. LIII\_2, n. 212, 2013, p. 337-362.

REI, F. C. F; FARIAS, V. C. Paradiplomacia ambiental: la cooperación descentralizada hispano-brasileña. *Conpedi Law Review*, Florianópolis, v. 1, n. 16, p. 115-135, 2015.

RIBEIRO, M. C. M. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009.

RODRIK, D. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York: W.W. Norton & Company, 2011.

SERRAGLIO, D. A; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S. Mobilidade humana, mudança climática e desastres na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: os desafios de implementação no Brasil. In: JUBILUT, L. L. et al. (org.). *Direitos humanos e vulnerabilidade e a Agenda 2030*. Boa Vista: Editora UFRR, 2020.

SIQUEIRA, C. D. Regime internacional de mudanças climáticas e segurança energética. *Mediações-Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 16, n. 2, p. 210 227, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/7488/748879404015.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2025.

SYRKIS, G. W.; WESTIN, F. F; SIMÕES, A. F; COSTA, H. K. de M. Vulnerabilidades às mudanças climáticas e análise da implementação de medidas de adaptação em estados brasileiros. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 19, n. 56, p. 606-635, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.13977289. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/5762>. Acesso em: 10 mai. 2025.





# DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL: A APLICAÇÃO DA ECONOMIA CIRCULAR NO SETOR SUCROALCOOLEIRO EM ALINHAMENTO AOS ODS

SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT: THE APPLICATION OF CIRCULAR ECONOMY IN THE SUGAR-ENERGY SECTOR IN ALIGNMENT WITH THE SDGS

*Mariangela Lomba Mendes Pinho\**  
*Flávio de Miranda Ribeiro\*\**

## >> Resumo

Considerando o desafio da emergência climática e a necessidade de transição energética, destaca-se o setor sucroalcooleiro, responsável pela conversão da cana-de-açúcar em fonte de energia limpa e renovável. O presente artigo traz uma reflexão sobre a aplicação da Economia Circular (EC) no setor sucroalcooleiro brasileiro, como estratégia para o desenvolvimento econômico sustentável. Além disso, busca alinhar sua atuação a alguns Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), contribuindo para a Agenda 2030. A metodologia utilizada baseia-se em revisão bibliográfica e dados quantitativos secundários, demonstrando como essas práticas contribuem especificamente aos ODS 2, 6, 7, 9, 12 e 13. O estudo evidencia que o setor incorpora prática circulares, como a cogeração de energia a partir do bagaço, a fertirrigação utilizando a vinhaça e a valorização dos resíduos, contribuindo para maior eficiência produtiva e mitigação dos impactos ambientais. O setor sucroalcooleiro gera bioeletricidade para milhões de residências, entretanto, ainda enfrenta desafios como o uso intensivo de água, emissões de GEE decorrentes de queimadas, e problemas com a produtividade, decorrentes das variações climáticas. Se destaca o inegável papel estratégico do setor, evidenciando um caso de sucesso que pode ser replicado globalmente. Ao refletir sobre a EC no setor sucroalcooleiro,

\* Pró-reitora Administrativa da Universidade Católica de Santos, mariangelamlp@unisantos.br

\*\* Professor da Universidade Católica de Santos

conclui-se que o segmento é um modelo de circularidade com impacto econômico, ambiental e social positivo, sendo um mercado em expansão e uma alternativa para ampliar a oferta de bioenergia, com baixa emissão de carbono e alinhado aos ODS, visando o desenvolvimento econômico sustentável.

## >> Palavras-chaves

Desenvolvimento Sustentável; Economia Circular; ODS; Sucroalcooleiro.

## >> Abstrato

Considering the challenge of the climate emergency and the need for energy transition, the sugar-energy industry stands out, responsible for converting sugarcane into a clean and renewable energy source. This article reflects on the application of the Circular Economy (CE) in the Brazilian sugar-energy sector as a strategy for sustainable economic development. In addition, it seeks to support its performance in some Sustainable Development Goals (SDGs), contributing to the 2030 Agenda. The methodology used is based on a literature review and secondary quantitative data, demonstrating how these specific practices relate to SDGs 2, 6, 7, 9, 12, and 13. The study highlights that the sector incorporates circular practices, such as energy cogeneration from bagasse, fertigation using vinasse, and waste valorization, contributing to greater productive efficiency and mitigation of environmental impacts. The sugar-energy sector generates bioelectricity for millions of homes; however, it still faces challenges such as intensive water use, greenhouse gas emissions due to burning, and productivity issues stemming from climate variations. The undeniable strategic role of the sector stands out, highlighting a success story that can be replicated globally. Reflecting on CE in the sugar-energy sector, it is concluded that this segment is a model of circularity with positive economic, environmental, and social impacts, representing an expanding market and an alternative to increase the supply of bioenergy, with low carbon emissions and aligned with the SDGs, aiming for sustainable economic development.

## >> Keywords

Sustainable Development; Circular Economy, SDGs; Sugar-energy.

# INTRODUÇÃO

**A**sociedade hodierna enfrenta desafios ambientais sem precedentes, por isso é imprescindível cuidar da “casa comum”, termo cunhado pelo Papa Francisco (2015, §139) para designar o planeta Terra como o lar comum de toda a criação, humana e não humana. Desta forma, ele propõe uma ecologia integral, considerando soluções que integrem os sistemas naturais entre si com os sistemas sociais, o que é difícil observar na cultura atual na qual os valores muitas vezes são relativizados.

A humanidade tem exigido paulatinamente o aumento da produção em função do crescente consumo, e neste cenário atingir o desenvolvimento sustentável é um desafio que, em função do acirramento da crise climática, da crescente escassez de recursos naturais, e de desigualdades sociais e conturbações geopolíticas, torna-se uma missão difícil. Estabelecer estratégias que garantam o crescimento econômico com a sobrevivência da nossa espécie não é apenas importante, mas fundamental.

Deste modo, adquire especial relevância a implementação dos Sustainable Development Goals<sup>1</sup> (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS), estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015 como parte da Agenda 2030, apresentando metas globais que visam a implementação de políticas para guiar a humanidade, protegendo o planeta e preparando-o para as gerações futuras.

Ampliando a discussão a respeito da emergência climática e considerando os desafios relacionados à segurança energética e ao desenvolvimento sustentável, um dos aspectos que surge como fundamental nas diretrizes e planos de ação global dos ODS, principalmente em países em desenvolvimento, é a abordagem promissora da produção de biocombustíveis, com a implementação dos conceitos da economia circular que possibilitam a redução dos desperdícios e a reintegração de resíduos na cadeia produtiva.

De fato, todos os setores produtivos devem buscar o aumento da eficiência na utilização dos insumos e na geração de valor, mas essa preocupação adquire especial importância nas cadeias energéticas. Este destaque se deve, primordialmente, pelo fato de que uma sociedade circular depender de formas renováveis e sustentáveis de fornecimento de energia, e neste caso se destacam algumas alternativas, como aquelas oferecidas pelo setor sucroalcooleiro, que têm adotado práticas circulares, inclusive em relação ao reaproveitamento dos resíduos, já a muito tempo.

Destaca-se que a economia circular tem ocupado um espaço cada vez maior nas discussões mundiais, pelos seus benefícios ambientais e potencial econômico, com forte redução dos custos operacionais e proteção do meio ambiente, com isso impulsionando o desenvolvimento econômico sustentável. De acordo com Ribeiro (2024, p.12), quando se trata de sustentabilidade o aumento da população é uma das principais preocupações, visto que na busca de satisfazer as necessidades humanas os processos produtivos criam pressão sobre a base de recursos naturais, demandando quantidades crescentes de matérias-primas, água e energia. Desta forma,

<sup>1</sup> Disponível em <https://sdgs.un.org/goals>

se propõe uma reflexão sobre o modelo econômico atual, que precisa ser repensado, colocando a adoção da economia circular no centro da discussão como via natural para enfrentar também as mudanças climáticas.

Assim, a escolha deste tema justifica-se, pois, o caminho para a catástrofe ambiental é certo se medidas de prevenção e controle não forem tomadas a tempo de mudar esta situação. Neste ínterim, para o atingimento dos ODS a transição para uma economia circular desponta como uma via disruptiva dos processos produtivos tradicionais. Para melhor elucidar esta questão, no presente artigo é analisado o segmento de biocombustíveis, em especial o setor sucralcooleiro, visto ser de grande impacto para o crescimento econômico sustentável.

Apesar das diversas opções para a produção de energia com fontes não renováveis, como combustíveis fósseis e energia nuclear, além de fontes renováveis, como hidroelétrica, solar, eólica entre outras, os biocombustíveis tem apresentado importante crescimento no consumo mundial. Este comportamento está sendo impulsionado pela busca por fontes de energia mais sustentáveis, em decorrência da necessidade de mitigação das emissões dos gases de efeito estufa (GEE).

Porém, na reflexão sobre a cadeia energética dos biocombustíveis, muitas rotas tecnológicas, mesmo com a origem renovável das fontes energéticas, atuam dentro de um modelo linear de produção, seguindo a cadeia de “produzir, consumir e descartar”, gerando muitos resíduos com grande desperdício, e consequentemente sofrendo pressões para adotar práticas mais eficientes e sustentáveis. Neste sentido, destaca-se a cadeia produtiva da cana-de-açúcar, bastante consolidada no Brasil.

O setor sucralcooleiro é de importância estratégica tanto para a economia brasileira como global, e seu histórico de adoção de iniciativas sustentáveis e práticas circulares já tem gerado ganhos econômicos significativos, contribuindo para atingir as metas dos ODS. Desta forma, este artigo objetiva analisar os ganhos ambientais e econômicos obtidos com a aplicação da economia circular no setor sucralcooleiro, especialmente sob a ótica dos ODS 2, 6, 7, 9, 12 e 13.

A metodologia aplicada é de revisão bibliográfica e a análise quantitativa dos dados, com a tabulação das informações quantificáveis de dados secundários, disponíveis em institutos e órgãos específicos do segmento, para maior embasamento científico nas análises.

## 1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

Um estudo interessante realizado por Backhouse (2002) avalia a história do pensamento econômico e sua evolução desde o início do século XIX, evidenciando que a humanidade sempre teve como preocupação recorrente a busca pelo bem-estar, entretanto a escassez de recursos ao longo do tempo, da época dos gregos até a consolidação da economia capitalista, gerou sucessivos conflitos causando períodos de incertezas e instabilidades.

Autores como Juste Ruiz (1999), Guido Soares (1999), Naredo (1990, 1996), Camargo (2003), Rei (2025, 2023), entre outros, também alertam

sobre os riscos ao meio ambiente e ao processo de desenvolvimento sustentável gerado pela falta de controle quanto ao uso dos recursos.

Apesar do termo desenvolvimento sustentável ser bastante explorado, é interessante conceituá-lo. A definição elaborada pela Comissão Brundtland, em 1987, publicada no relatório *Nosso Futuro Comum*, cita que o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.

Para o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS (2025), o conceito ainda “diz respeito à necessidade de repensar hábitos de consumo e produção, focando em qualidade”, reforçando também que deve contar com o “uso de matérias-primas que sejam provenientes de fontes limpas e verdes, além da adoção de mecanismos de mitigação e compensação, e o aumento da reutilização e da reciclagem.”

Interessante pontuar que a principal distinção entre desenvolvimento sustentável e crescimento econômico reside em que o crescimento econômico, a princípio, está geralmente atrelado ao aumento contínuo do uso de energia e recursos naturais, enquanto o desenvolvimento sustentável busca equilibrar o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e a preservação do meio ambiente.

Portanto os pilares do desenvolvimento sustentável, na forma de aspectos econômicos, sociais e ambientais, devem estar em equilíbrio para que o desenvolvimento seja pleno, com reflexos positivos para o planeta e para a sociedade.

O modelo tradicional de crescimento econômico baseado na extração descontrolada de recursos não é adequado há décadas. Estudo realizado por Odum e Barret (2015) apresenta as diferenças entre a economia e a economia ecológica que compreende que tudo faz parte de um sistema evolucionário, reforçando os riscos do modelo tradicional. Neste contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) surgem como um esforço para conciliar crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental.

Metas como a energia acessível e limpa (ODS 7), industrialização inclusiva e sustentável (ODS 9), padrões de produção e de consumo sustentáveis (ODS 12) e o combate às alterações climáticas (ODS 13) refletem o engajamento com uma economia comprometida com as práticas sustentáveis.

De acordo com Vengoechea (2012) “as mudanças climáticas determinarão as características e as condições para o desenvolvimento econômico neste século”, por isso as conferências e convenções são tão importantes para conduzir o dilema do crescimento.

Neste bojo do desenvolvimento sustentável surge a economia circular como um modelo econômico que rompe a lógica dos processos lineares de “produção – extração – fabricação – distribuição – consumo – descarte – disposição final” (Ribeiro, 2024, p.22), para um modelo que busca manter os recursos em uso pelo maior tempo possível.

## 2. ECONOMIA CIRCULAR: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

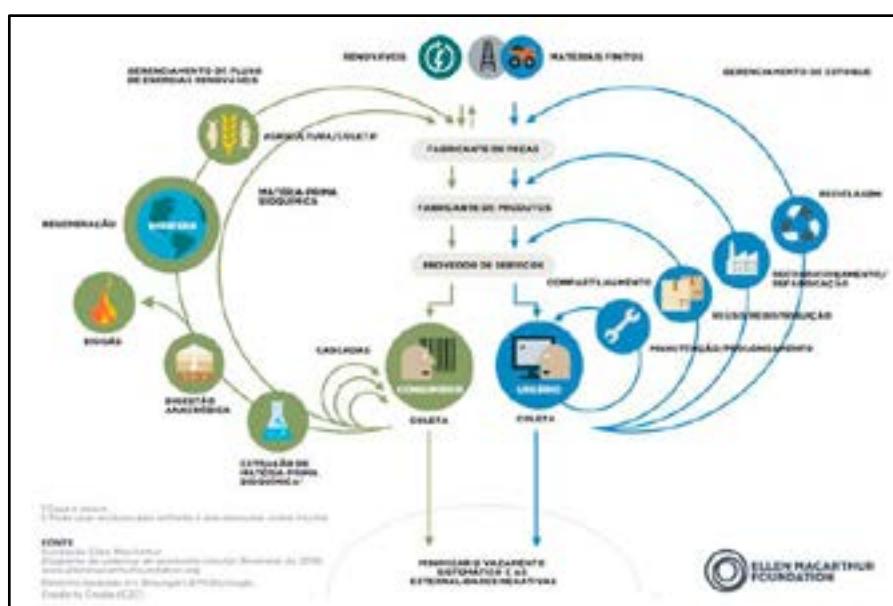
A economia circular é entendida como uma estratégia da sustentabilidade, que tem como objetivo manter os recursos naturais extraídos da natureza em uso pela sociedade pelo maior tempo, ao maior valor e com a maior utilidade possíveis. (Ribeiro, 2023, p.56-57).

No final do século passado, Frances Cairncross já citava que “sólo será posible eliminar facilmente resíduos de un modo adecuado para el entorno si al comienzo de la vida de un producto se piensa en su destino final” (1994, p.156). Por conseguinte, se discute economia circular há várias gerações, embora nem sempre usando esta terminologia, e no âmbito econômico é pertinente verificar um olhar diferenciado com relação aos resíduos, repensando processos e entendendo os resíduos como insumos para a produção de novos produtos.

Consequentemente, na economia circular a gestão dos resíduos vai além dos 3R (Reducir, Reutilizar e Reciclar), buscando soluções que não apenas reduzam os impactos, mas que valorizem os resíduos como recursos e apresentem uma melhora na qualidade ambiental (Ribeiro, 2023, p. 29). Neste ínterim, estas opções se multiplicam – como no caso da menção pelo autor de dez possibilidades de estratégias: Recusar, Repensar, Reduzir, Reusar, Reparar, Reformar, Remanufaturar, Repropósito, Reciclar e Recuperação energética, ampliando o espectro de atuação para uma gestão eficiente.

O diagrama sistêmico da economia circular, conhecido como “Diagrama Borboleta”, desenvolvido pela Fundação Ellen MacArthur (EMF, 2021) apresenta dois ciclos principais: o técnico e o biológico, conforme ilustrado na Figura 01 a seguir.

Figura 01: Diagrama Borboleta (adaptado de EMF, 2021)



No ciclo técnico, produtos são mantidos em uso por estratégias como o reuso, reparo, remanufatura e reciclagem. No biológico, nutrientes e materiais biodegradáveis retornam à natureza para sua regeneração. Assim, a valorização dos resíduos, seja como produtos, seja como materiais, pode minimizar as perdas sistêmicas e as externalidades negativas.

Diante do exposto, observa-se que o valor embutido nesta prática é muito mais do que reaproveitar, reciclar e reduzir, é uma mudança de paradigma com a valorização dos materiais pela sociedade, ficando evidente que permite à sociedade desenvolver um potencial econômico estratégico.

Nesse novo modelo, resíduos deixam de ser sobras de um processo e tornam-se recursos com valor, fomentando a inovação e estimulando novos negócios, promovendo uma economia mais resiliente. É uma forma de pensar toda a cadeia de produção, consumo e descarte, integrando setores e pessoas em um esforço conjunto por um futuro regenerativo.

Neste sentido diversos setores econômicos produzem impactos ambientais significativos, em especial na geração de resíduos, entre eles o setor sucroalcooleiro, em função do elevado volume de resíduos gerados ao longo de toda a cadeia produtiva, da produção no campo até o consumo final. Porém, como veremos, práticas já adotadas pelo setor em busca de competitividade e aumento da sustentabilidade, tem colaborado para reduzir estes danos e promover maior circularidade.

### **3. POTENCIAL ECONÔMICO DA ECONOMIA CIRCULAR NO SETOR SUCROALCOOLEIRO**

O setor sucroalcooleiro inclui a produção primária da cana-de-açúcar, considerando o cultivo agrícola dessa matéria-prima para produção de álcool, mas cadeia sucroenergética abrange, além da produção agrícola, todas as etapas de transformação industrial, como o processamento da cana, fabricação dos derivados (açúcar, etanol e subprodutos), além da logística de distribuição e comercialização (ARMAC, 2021).

Entre os principais itens obtidos a partir da cana-de-açúcar, tradicionalmente se destacam o álcool (consumido inclusive para fins alimentícios, como a cachaça) e o açúcar. No último século, porém, o setor tem sido responsável pela produção de álcool com alto teor de pureza para uso como combustível, além de utilizar o próprio bagaço de cana, gerado no processo, como combustível para suas caldeiras. Mais recentemente ainda, o aumento de eficiência nas caldeiras tem permitido a geração de excedentes de energia – viabilizando comercialização de eletricidade para a rede elétrica.

Além disso, o processo também gera diversos resíduos biológicos, que atualmente têm sido utilizados para produção de biometano pelas usinas, demonstrando a versatilidade do setor e sua ampla contribuição para a matriz energética nacional (ARMAC, 2021). Esta contribuição tem se tornado cada vez mais significativa, sendo que os dados oficiais do governo federal (EPE, 2024) apontam que em 2024 o setor sucroalcooleiro foi responsável por abastecer 16,7% de toda a energia consumida no Brasil.

Assim, a escolha deste setor para este estudo justifica-se pela grande relevância do setor sucralcooleiro na oferta nacional de biocombustíveis, sendo um elemento fundamental para a evolução da transição energética brasileira, em um cenário que demanda soluções rápidas e de baixo custo para mitigar os impactos da emergência climática, em especial com a redução das emissões de carbono.

### 3.1 A expansão e importância do setor sucralcooleiro

A cana-de-açúcar sempre teve um valor histórico, como mostra Marion Menzin (2024) que analisa o consumo de açúcar na Nova Inglaterra no século XVII, e destaca seu papel central na ascensão do capitalismo e do imperialismo no mundo.

De acordo com o Observatório da cana e bioenergia (UNICADATA, 2025), há 345 unidades produtoras no país, com cerca de 1.200 municípios brasileiros cultivando cana-de-açúcar, sendo o Brasil o maior produtor mundial do produto e o 4º segmento com maior volume nas exportações do agro-negócio brasileiro. Além disso, o valor bruto movimentado pela cadeia sucroenergética equivale a cerca de 2% do PIB brasileiro. Realmente, um setor que apresenta forte expansão nas últimas décadas e de grande impacto na economia nacional.

Apesar de na safra 2024/2025 a área destinada à colheita apresentar crescimento, esta deve diminuir a produção devido aos impactos das condições climáticas, baixos índices pluviométricos e altas temperaturas, além das queimadas nos canaviais que afetaram as áreas no ciclo de produção, reduzindo a produtividade das lavouras (CONAB, 2024). Vale ressaltar que as queimadas liberam gases de efeito estufa e material particulado, contribuindo para as mudanças climáticas, o agravamento da poluição do ar, a degradação do solo e a biodiversidade local. Essas colocações demonstram a fragilidade do setor quanto aos danos ao meio ambiente e aos impactos decorrentes do aquecimento global.

No Brasil as maiores produções estão concentradas nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, conforme Tabela 1, que apresentam aumento da área e redução na produtividade.

Tabela 1 – Área, produtividade e produção de cana-de-açúcar no Brasil

Região/UF	Área - mil ha Safra		Produtividade - kg/ha Safra		Produção – mil ton Safra		
	2023/24	2024/25	2023/24	2024/25	2023/24	2024/25	Var. %
<b>NORTE</b>	<b>49</b>	<b>49,6</b>	<b>80.608</b>	<b>82.437</b>	<b>3.943</b>	<b>4.092</b>	<b>3,8</b>
<b>NORDESTE</b>	<b>883</b>	<b>920</b>	<b>63.959</b>	<b>62.746</b>	<b>56.478</b>	<b>57.718</b>	<b>2,2</b>
<b>CENTRO OESTE</b>	<b>1.779</b>	<b>1.847</b>	<b>81.537</b>	<b>80.451</b>	<b>143.036</b>	<b>148.622</b>	<b>2,5</b>
MS	630	675	80.609	76.849	50.718	51.880	2,2
<b>SUDESTE</b>	<b>5.099</b>	<b>5.387</b>	<b>91.987</b>	<b>80.650</b>	<b>469.027</b>	<b>434.477</b>	<b>(7,4)</b>
MG	929	958	87.579	85.566	81.377	81.971	0,7
SP	4.091	4.346	93.715	81.112	383.409	348.167	(9,2)
<b>SUL</b>	<b>524</b>	<b>492</b>	<b>73.860</b>	<b>68.693</b>	<b>38.731</b>	<b>33.759</b>	<b>(12,8)</b>
<b>BRASIL</b>	<b>8.334</b>	<b>8.695</b>	<b>85.580</b>	<b>78.048</b>	<b>713.214</b>	<b>678.668</b>	<b>(4,8)</b>

Fonte: Elaboração dos autores com base em CONAB, 2024, p.41.

Historicamente o principal produto do setor é o açúcar, e é fato que o consumo mundial de açúcar continua crescendo. Entre 2010-2011 este era de 156 milhões de toneladas, sendo que em 2022-2023 atingiu 177 milhões de toneladas (CIRAD, 2023, p.5), um crescimento de 13,5%, sendo 80% proveniente da cana-de-açúcar e 20% da beterraba. Neste ínterim, o Brasil é o maior produtor mundial de cana-de-açúcar, com uma participação de 25%, seguido pela Índia e China. Além disso, lidera as exportações globais, no segmento sucroalcooleiro representando 50% das transações globais (AEB, 2024).

De acordo com a EMBRAPA (2025), no Brasil o setor sucroalcooleiro foi alavancado com a significativa expansão da produção nacional de álcool iniciada com o programa Proálcool, e intensificada pela obrigatoriedade da mistura do biocombustível à gasolina. Além disso, o contínuo desenvolvimento das pesquisas agrícolas, conferiu ao país elevada competitividade em nível internacional.

Atualmente, os Estados Unidos é o país que lidera o mercado de etanol, sendo o Brasil o segundo maior produtor, conforme dados da UNICADATA (2025). No Brasil o etanol produzido pelo setor sucroenergético (anidro e hidratado) representa 45,6% da energia consumida pelos veículos leves no país. A partir dos dados da Anfavea, a UNICADATA coloca que o Brasil tem uma frota com mais de 30 milhões de veículos aptos a utilizar tanto a gasolina como o etanol, tendo os automóveis flex uma grande participação na redução da emissão de gases de efeito estufa (GEE).

Outro produto relevante do setor, e que demonstra a versatilidade da cana-de-açúcar e seus inúmeros subprodutos, é a geração de bioeletrici-

dade, oriunda da biomassa da cana – e que produziu o equivalente a cerca de 32% da geração de energia elétrica pela Usina Itaipu em 2024, sendo suficiente para atender cerca de 11 milhões de residências. Estes dados reforçam a importância energética do setor sucralcooleiro, com a diferença de contribuir para não apenas com o crescimento econômico, mas também para vários ODS, mitigando os impactos dos desequilíbrios climáticos além de do impacto social pelos empregos indiretos gerados.

## 3.2 Aspectos ambientais e de circularidade do setor sucralcooleiro

Apesar dos benefícios, o setor sucralcooleiro tem ao longo do processo de produção a geração de muitos resíduos. Neste sentido, esforços têm sido canalizados para pesquisa, desenvolvimento e inovação para melhorar os resultados. Entre as principais linhas referente à cultura de cana-de-açúcar estão: o uso agrícola de resíduos agroindustriais, com ênfase para a fertirrigação com o uso racional da vinhaça, e o melhor aproveitamento de subprodutos da cana, como o bagaço, para cogeração de energia.

Com relação a fertirrigação, nos anos 60 o Brasil lançava a vinhaça diretamente nos cursos d’água. Porém, com a portaria MINTER nº 323/78 esta prática foi proibida, e os resíduos que eram dispostos nas chamadas “áreas de sacrifício” aguardando sua decomposição, passaram a ser aspergidos na lavoura conforme regras de utilização racional da vinhaça nos canaviais, com dosagens controladas, substituindo a adubação mineral e aumentando a produtividade (ANA, 2009, p.215).

A produção de etanol de cana-de-açúcar no Brasil gera em torno de 360 bilhões de litros de vinhaça por ano, sendo este resíduo aplicado na fertirrigação como aditivo agrícola auxiliando para a recuperação da fertilidade do solo (Carvalho, 2023).

Já o bagaço de cana, subproduto da operação de moagem para extração do caldo, é utilizado como combustível nas caldeiras do processo fabril. Neste caso, o bagaço é queimado, gerando calor que produz vapor em altas pressões – usado em diversos locais no processo. Porém, as usinas não usam toda a energia obtida do bagaço, e os excedentes têm sido, já há muitos anos, comercializados para o mercado.

Estima-se que em 2024 a biomassa (em geral, somando bagaço de cana e outras fontes) foi responsável por 2,7 GW médios de potência na matriz elétrica brasileira, o que por se tratar de fonte renovável equivale a uma mitigação de 7 milhões de t de CO<sub>2</sub> eq./ano. Apenas para comparação, para retirar da atmosfera esta quantidade de carbono seria necessário plantar 51 milhões de árvores em 20 anos. Deste potencial, a produção de bioeletricidade de cana foi de 21,2 mil GWh, ou 75% de toda a eletricidade gerada a partir de biomassa no país (ÚNICA, 2024).

Em reconhecimento deste papel mitigador do setor, em 2024 as Nações Unidas aprovaram uma Resolução da Assembleia Geral Ambiental (UNEA-6, 2024), intitulada “Circularity of a resilient, low-carbon sugar cane agro-industry”. Este documento busca o fortalecimento da agroindústria da cana-de-açúcar para que seja resiliente, de baixa emissão de carbono e baseada

na economia circular, destacando que a cana-de-açúcar é produzida em mais de 80 países, e milhões de pessoas dependem dela para sua subsistência.

Ainda sobre esta Resolução UNEA, que trata da circularidade do setor, foram efetuadas algumas colocações (UNEA-6, 2024, p.2):

1. Convida os Estados-Membros com agroindústria de cana-de-açúcar a incorporar estratégias de economia circular, resilientes ao clima;
2. Incentiva os Estados-Membros a formar parcerias com o setor privado para adotar a economia circular;
3. Solicita ajuda para mobilizar recursos para apoiar a economia circular, e
4. Propõe manter a coleta de informações e conduzir análises sobre abordagens de economia circular na agroindústria da cana-de-açúcar.

Portanto, a UNEA reafirma a circularidade do setor sucroalcooleiro, reconhecendo este como um segmento importante para a bioeconomia e para a transição energética, reforçando seu potencial na produção de energia, redução de resíduos e valorização de toda a cadeia de subprodutos.

Em âmbito nacional, um importante marco foi a aprovação da Política Nacional de Biocombustível (RenovaBio), instituída pela Lei nº 13.576/2017. Esta iniciativa estabeleceu um marco regulatório para o setor de biocombustíveis, com metas relacionadas à redução de emissões, desmatamento zero e a criação dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) - certificados negociáveis que visam promover segurança energética, tornando o setor sucroenergético mais eficiente e sustentável.

Estudo realizado pela Anfavea apresenta que no Brasil a participação do setor de transporte no total das emissões de gases (GEE) é de 13%, sendo que o país se comprometeu a reduzir estas emissões em 53% até o ano de 2050 (ANFAVEA, 2024, p.7). Este estudo apresenta uma perspectiva positiva para maior uso de biocombustível no setor de transportes, ampliando a mistura atual de etanol de 1ª geração na gasolina de 27,5% para até 30-35% (p. 21). Ainda de acordo com o relatório da Anfavea (2024, p. 45), para o enfrentamento do desafio da descarbonização no setor automotivo deve ocorrer a “transição de motorização e uma maior adoção de biocombustível na frota”.

Outra medida do governo é a Lei do Combustível do Futuro (Lei 14.993/2024), que apresenta várias iniciativas para promover a mobilidade sustentável de baixo carbono, inclusive estabelecendo margens de mistura de etanol à gasolina, podendo chegar a 35%, além de um crescente uso de biometano misturado ao gás natural nas redes de distribuição. Da mesma forma, o Programa MOVER (Mobilidade Verde e Inovação), instituído pela Lei nº 14.902/2024, é uma iniciativa voltada à modernização, descarbonização da indústria automotiva e o alinhamento a uma economia de baixo carbono no ecossistema produtivo e inovador de automóveis.

A previsão de adoção mais intensa de biocombustível irá aumentar o consumo anual de etanol, que em 2023 foi de 35 bilhões de litros, para um consumo projetado de 40 a 50 bilhões de litros em 2024. Esta previsão pode representar a necessidade de aumento de área plantada destinada a

produção de etanol, mesmo tendo aumento de produtividade, tanto para a cana-de-açúcar como para milho (Anfavea, 2024, p.37).

Em razão disso, o setor sucroalcooleiro deve continuar em expansão acelerada e garantindo sua importância no contexto comercial, ambiental e energético, consolidando-se como um dos pilares da matriz sustentável brasileira.

## 4. INTERCONEXÕES ESTRATÉGICAS DO SETOR SUCROALCOOLEIRO COM A ECONOMIA CIRCULAR E OS ODS

Com base nas discussões expostas sobre os princípios da economia circular e a relevância do setor sucroalcooleiro, tanto a nível local como mundial, podemos avaliar as conexões entre essas temáticas e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Assim como os ODS contribuem para mitigação dos impactos ambientais, podemos incrementar a reflexão com as considerações de Vargas e Rodrigues (2009), para quem a institucionalização dos danos ambientais é refletida nos instrumentos dos regimes internacionais de mudanças climáticas, indicando a importância e urgência com que este assunto é tratado.

O Regime Internacional de Mudanças Climáticas é um conjunto de normas, tratados e práticas com foco no combate às mudanças climáticas, que inclui a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima-UNFCCC (1992), o Protocolo de Kyoto (1997) e o Acordo de Paris, que foi lançado em 2015.

No mesmo ano, a ONU também lançou a Agenda 2030, uma proposta de ação da ONU com 17 objetivos (ODS) e 169 metas, que representam um chamado mundial com a colocação de algumas ações para eliminar a pobreza, preservar o meio ambiente e o clima, assegurar a paz e a prosperidade a todos, em qualquer lugar do planeta (ONU, 2025b).

Neste contexto, as práticas da economia circular implementadas pelo setor sucroalcooleiro contribuem para atingir diferentes ODS, e ao integrá-los busca-se identificar as sinergias para o setor visando a consolidação para maior eficiência e sustentabilidade. Evidentemente todos os ODS apresentam forte interrelação, mas identificam-se seis ODS que estão mais atrelados a temática proposta nesta pesquisa, os ODS 2, 6, 7, 9, 12 e 13.

Observando-se o ODS 2, que trata da fome zero e da agricultura sustentável, o relatório da cadeia de valor da cana-de-açúcar do centro de pesquisa CIRAD apresenta os objetivos para a próxima década na busca de uma cadeia mais sustentável, para promoção do setor sucroenergético, a fim de estruturar as operações para o cultivo sustentável por meio de quatro pilares (CIRAD, 2023, p.3).

O primeiro pilar trata de promover o cultivo sustentável e agroecológico da cana-de-açúcar; o segundo trata de apoiar a transição agroecológica do setor canavieiro; o terceiro busca utilizar o conhecimento da diversidade genética da cana-de-açúcar e de seus parasitas para garantir a sustentabi-

lidade, e o quarto uma oportunidade para a cana-de-açúcar multifuncional (CIRAD, 2023, p.5).

Na produção da cana-de-açúcar ações como a fertirrigação com vinhaça tratada reduz o uso de fertilizantes químicos; o aproveitamento do bagaço e da palha da cana utilizada como biomassa valoriza os resíduos; e a mecanização da colheita sem queima evita a emissão de poluentes e GEE, tudo contribuindo para uma agricultura sustentável.

Quanto ao ODS 6, sobre água potável e saneamento, verifica-se que ao longo de toda a cadeia produtiva da indústria sucroalcooleira (lavagem, moenda, clarificação, decantação, evaporação, cozimento, cristalização, diluição melaço, fermentação, destilação e retificação), para cada 1.000 t de cana-de-açúcar são gastos em torno de 16.400 m<sup>3</sup> de água, obtendo como produto final 96 L de açúcar e 36 m<sup>3</sup> de álcool (Vian, 2022).

Deste modo, o setor sucroalcooleiro necessita de um grande volume de água, mas várias medidas já têm sido adotadas, e a maioria das usinas no Brasil já trabalha com a captação de menos de 1 m<sup>3</sup> de água para cada tonelada de cana moída. No caso da lavagem, por exemplo, é possível promover a retirada de impurezas (como terra) por um sistema de limpeza a seco, desde que a cana seja colhida sem o processo de queima, não apenas reduzindo o consumo de água, mas evitando a perda de açúcar. Este exemplo demonstra o compromisso do setor com a Produção Mais Limpa (P+L), gerando benefícios não apenas ambientais, mas econômicos e de produtividade (ANA, 2009, p. 187). Além disso, é importante ressaltar a relevância do tratamento e reuso dos efluentes, focado em suprir parte significativa da demanda necessária de água pelo processo industrial.

Analizando o ODS 7, que aborda energia acessível e limpa, Vandenberghe et al (2022) explora o potencial das usinas de cana-de-açúcar atuando como “biorrefinarias”, com a produção de outros produtos além do açúcar e do etanol. Dentre estes temos bioeletricidade, já discutida, mas também a obtenção de novos materiais, como biopolímeros e outros, promovendo uma “bioeconomia circular”. A bioeconomia surge como uma abordagem para o desenvolvimento sustentável, e está baseada na aplicação de recursos renováveis, em geral de fontes biológicas, para a geração de produtos com elevado valor agregado. Esta constatação da atuação das usinas como biorrefinarias reforça a contribuição da circularidade sob o aspecto explicitado em relação a produção de materiais e energia renováveis.

Para o ODS 9, dedicado à indústria, inovação e infraestrutura, o setor investe em tecnologias digitais e automação, otimizando a produtividade. Mas para além disso, as pesquisas de utilização de ferramentas biotecnológicas, como o desenvolvimento genético da cana-de-açúcar e a produção do etanol de segunda geração por hidrólise enzimática, são evoluções que colocam o setor como um dos mais inovadores do país. Dados da UNICData (2025b) indicam que aproveitamos apenas 15% do potencial da biomassa presente nos canaviais, e se fosse realizada a utilização plena da bioeletricidade o potencial poderia chegar a 151 mil GWh, conseguindo atender mais de 30% do consumo de energia no Sistema Integrado Nacional, denotando que ainda há importante capacidade de aumentar a oferta de energia renovável pelo setor.

Com relação ao ODS 12, consumo e produção responsáveis, desde o início da produção o setor sucralcooleiro é um exemplo de economia circular - como evidencia o controle biológico de pragas, que reduz o uso de insumos químicos não renováveis, e o aproveitamento integral da cana, obtendo além do açúcar e do etanol outros subprodutos como bagaço, melado e resíduos, utilizados para geração de energia, fertilizantes ou insumos em outras indústrias, conforme afirma Bomtempo (2020). Com isso, o setor vem adotando estratégias sustentáveis de gestão do consumo e da produção, como o reaproveitamento de resíduos e o uso eficiente dos recursos naturais, potencializando a economia circular no campo.

O ODS 13, sobre ação contra a mudança global do clima, diante de tudo o que foi exposto fica evidente que toda a cadeia do setor sucralcooleiro tem se destacado nas ações positivas para combater as ameaças ao meio ambiente diante da crise climática. Um dos principais produtos, o etanol, é o biocombustível com a menor pegada de carbono do mundo, tendo como matéria-prima a cana-de-açúcar (ÚNICA, 2025). Este potencial atualmente tem se ampliado, com soluções de descarbonização em várias outras cadeias sendo projetado- como no caso da produção de plásticos derivados da cana-de-açúcar.

Pelo exposto, depreende-se que o setor sucralcooleiro estabelece interconexões estratégicas com a economia circular com práticas sustentáveis que contribuem para os ODS, fortalecendo sua atuação tanto no crescimento econômico como nas questões ambientais.

Para melhor visualização destas correlações, o Quadro 01 apresenta os principais pontos de cada ODS e sua relação com o setor sucralcooleiro, considerando a aplicação da economia circular para avaliar sua contribuição, visando o atingimento das metas propostas na Agenda 2030 da ONU.

Quadro 01 – Sinergias entre Economia Circular e ODS no Contexto Sucroalcooleiro

OBJETIVOS		Contribuição da economia circular no setor sucroalcooleiro
ODS 2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável	Os resíduos agrícolas, como a vinhaça e o bagaço, são valorizados na economia circular aumentando a produtividade e promovendo práticas sustentáveis. Desta forma, é possível obter uma agricultura sustentável
ODS 6	Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água, com saneamento para todos	O reuso da água, que é realizado em grande quantidade, nos processos industriais do setor sucroalcooleiro; além do uso racional da vinhaça em fertirrigação reduzem o desperdício hídrico auxiliando na economia da água potável com uma gestão eficiente
ODS 7	Garantir o acesso a energia acessível e sustentável para todos	A aplicação dos conceitos da economia circular com a transformação do bagaço e da palha de cana em biomassa para cogeração de energia renovável, transformando as usinas em geradores de bioeletricidade, promovendo o uso das fontes alternativas, diminuindo a utilização dos combustíveis fósseis e a pegada de carbono
ODS 9	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação	Investimentos em tecnologia e inovação no setor sucroalcooleiro têm impulsionado a transição para uma economia circular, estimulando o desenvolvimento de soluções sustentáveis como o etanol de segunda geração (E2G), rastreabilidade (RenovaBio) e a geração de créditos de descarbonização (CBIOS), tornando os produtos mais eficiente e valorizados.
ODS 12	Garantir padrões de consumo e produção sustentáveis	O setor sucroalcooleiro é um exemplo na aplicação da circularidade, o reaproveitamento de resíduos nas diversas fases e a redução do desperdício transformando os subprodutos em novos insumos, tornando toda a cadeia produtiva mais limpa. Deste modo, o setor apresenta um consumo eficiente com uma produção responsável e sustentável.
ODS 13	Tomar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos	Naturalmente a aplicação da economia circular no setor contribui para a mitigação dos impactos socioambientais decorrentes das variações climáticas globais, sendo a produção de bioenergia, redução das queimadas e o maior reaproveitamento dos resíduos ações concretas para o enfrentamento dos desequilíbrios climáticos globais.

Fonte: Elaboração dos autores, com base em ONU (2025a)

## >> CONCLUSÕES

O setor sucroalcooleiro, apesar de ser composto por muitas grandes empresas, depende da manutenção de milhares de pequenos produtores, que precisam que haja equilíbrio na regulação dos mercados e equilíbrio econômico em toda a cadeia. O consumo de energia, tanto de etanol como bioeletricidade é cada vez maior, assim como a urgência em desenvolver novas aplicações da biomassa, o que obriga o setor a maiores investimen-

tos. Este aumento da demanda impacta em uma pressão pelo aumento da produção, correndo o risco de aumento dos impactos ambientais – como consumo de água, poluição atmosférica e hídrica, emissão de GEE e desmatamentos descontrolados.

Neste sentido, o presente trabalho buscou apresentar uma visão do posicionamento do setor sucralcooleiro como uma alternativa importante para ampliar a oferta de bioenergia, com baixa emissão de carbono, a partir do potencial de mitigação das práticas já realizadas. Esta abordagem também guarda estreita relação com a Agenda 2030, podendo colaborar à consecução de vários ODS, como discutido na pesquisa.

Porém, para este potencial ser realizado, é necessário avançar em políticas públicas de incentivo adequadas. Atualmente, o governo tem adotado iniciativas importantes, como a RenovaBio, a Política Nacional de Transição Energética (PNTE), a Lei do Combustível do Futuro e o Mover, que visam reestruturar a matriz energética tornando-a mais sustentável e alinhada aos ODS.

Essas ações fortalecem o papel estratégico do setor sucralcooleiro na transição para uma economia de baixo carbono, evidenciando um caso de experiência brasileira que pode ser replicado como exemplo em diversos países do mundo, conforme apregoado pela Resolução UNEA, mencionada na pesquisa.

Esta perspectiva mostra um caminho promissor não apenas para a busca de ações de mitigação dos GEE ou de outros impactos ambientais significativos da produção de energia, mas também ilustram o potencial de ganhos econômicos aos próprios negócios das empresas ao se adotar estratégias de circularidade.

O presente estudo aponta para uma direção de soluções práticas, escaláveis, replicáveis e economicamente vantajosas, que devem compor tanto políticas públicas como estratégias empresariais caso a sociedade realmente decida investir em um futuro mais limpo, circular e sustentável.

## >> REFERÊNCIAS

AEB, Associação de Comércio Exterior do Brasil. Há três décadas na liderança o Brasil pode ser o fornecedor mundial de cana-de-açúcar. 2024. Disponível em <https://www.aeb.org.br/assuntos-de-interesse/2024/10/ha-tres-decadas-na-lideranca-brasil-pode-ser-fornecedor-mundial-de-acucar-de-cana/> Acesso em 21 jun.2025

ANA – Agência Nacional de Águas. Manual de conservação e reuso de água na agroindústria sucroenergética. FIESP-SP; União da Indústria da Cana-de-açúcar; Centro de Tecnologia Canavieira. Brasília: ANA, 2009. Disponível em <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/manual-de-conservacao-e-reuso-de-agua-na-agroindustria-sucroenergetica/> Acesso em 27 jun.2025.

ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores & BCG - Boston Consulting Group. Avançando nos caminhos da descarbonização automotiva no Brasil. Relatório de publicação, 2024. Disponível em <https://anfavea.com.br/site/wp-content/uploads/2024/09/Anfavea-Avancando-nos-Caminhos-da-Descarbonizacao-2024-Publicacao.pdf> Acesso em 30 jun.2025.

ARMAC. Um Guia completo sobre o setor sucroalcooleiro.2021. Disponível em <https://armac.com.br/blog/usinas/setor-sucroalcooleiro/> Acesso em 19 jun.2025.

BACKHOUSE, Roger E. *The Penguin History of Economics*. London: Penguin Books, 2002.

BOMTEMPO, Davi. Economia circular no agronegócio: o que é e como aplicar. Summit Agro – Estadão, 2020. Disponível em <https://agro.estadao.com.br/summit-agro/economia-circular-agronegocio-como-aplicar> Acesso em 20 jun.2025

CAIRNCROSS, Frances. *Las Cuentas de la tierra: Economía verde y rentabilidad medioambiental*. Madrid: Acento editorial, 1994.

CAMARGO, Ana Luisa de Brasil. *Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios*. Campinas: Papirus, 2003.

CARVALHO, Julio Cesar; et al. *Biomethane Production from Sugarcane Vianasse in a Circular Economy: Developments and Innovations*. MPDI-Open Access; 2023. Disponível em [https://www.mdpi.com/2311-5637/9/4/349?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.mdpi.com/2311-5637/9/4/349?utm_source=chatgpt.com) Acesso em 27 jun.2025.

CEBDS. Desenvolvimento Sustentável: o que é e objetivos. Disponível em <https://cebds.org/desenvolvimento-sustentavel-o-que-e-e-objetivos/> Acesso em 01 jun.2025.

CIRAD - Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement. *The road to sustainable sugarcane growing [2023-2033]. Sugarcane roadmap summary*. França, 2023. Disponível em <https://www.cirad.fr/en/Media/espace-docutheque/docutheque/fichiers/the-road-to-sustainable-sugarcane-growing-2023-2033> Acesso em 23 jun.2025.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Acompanhamento da safra brasileira de cana-de-açúcar, Brasília, DF, v. 12, n. 3 novembro 2024.

EMBRAPA. O setor sucroalcooleiro em perspectiva. Brasília: Embrapa, 2025. Disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1008450/o-setor-sucroalcooleiro-em-perspectiva> Acesso em 20 jun.2025.

EPE - EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (2025). *Balanço Energético Nacional 2025: Ano base 2024*. Rio de Janeiro: EPE. Disponível em [https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-885/topico-771/Relat%C3%B3rio%20Final\\_BEN%202025.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-885/topico-771/Relat%C3%B3rio%20Final_BEN%202025.pdf). Acesso em 07 jul., 2025.

FRANCISCO, Papa. *Carta Encíclica Laudato Si’: Sobre o cuidado da Casa Comum*. Vaticano, 2015. Disponível em [https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html) Acesso em 29 mai,2025.

MARION, Menzin. *The Sugar Revolution in New England: Barbados, Massachusetts Bay, and the Atlantic Sugar Economy, 1600-1700*. Published online by Cambridge University Press: 21 Mar.2024

ODUM, Eugene; BARRET, Gary. *Fundamentos em ecologia*. 5<sup>a</sup> ed. Cengage Learning, 2015.

ONU – United Nations. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Department of Economic and Social Affairs. 2025a. Dis-

ponível em <https://sdgs.un.org/2030agenda> Acesso em: 28 jun.2025.

\_\_\_\_\_, Sobre o nosso trabalho para alcançar os objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. 2025b. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em 29 jun.2025

PERNAS GARCÍA, Juan José (coord); at al. Medio Ambiente, Desarrollo y Cooperación Internacional: Estudios Jurídicos sobre Desarrollo Sostenible. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2010.

RIBEIRO, Flávio de Miranda. Economia Circular: Uma nova visão de negócios. São Paulo: SENAI-SP editora, 2024.

\_\_\_\_\_. De lixo a recurso: a visão dos resíduos sólidos na economia circular. São Paulo: Revista Leopoldianum, nº 137, 2023.

UNEA-6. UNITED NATIONS ENVIRONMENT ASSEMBLY. Resolution 6/1: Circularity of a resilient, low-carbon sugar cane agro-industry. Nairobi: United Nations Environment Programme, 1 mar. 2024. Disponível em <https://docs.un.org/en/UNEP/EA.6/Res.1> Acesso em 22 jun.2025.

ÚNICA – UNIÃO DAS INDÚSTRIAS DE CANA-DE-AÇÚCAR E BIOENERGIA (2024). Cogeração bate recorde na garantia física de termelétricas. Notícias. São Paulo: ÚNICA. Disponível em: <https://unica.com.br/noticias/cogeracao-bate-recorde-na-garantia-fisica-de-termeletricas/>. Acesso em 07 jul., 2025

UNICADATA – Observatório de cana e bioenergia. Fotografia do setor sucroenergético no Brasil e os benefícios econômicos, ambientais e sociais gerados. Disponível em <https://unicadata.com.br/listagem.php?idMn=158> Acesso em 25 jun.2025a

\_\_\_\_\_. Bioeletricidade. Disponível em <https://unica.com.br/setor-sucroenergetico/bioeletricidade/> Acesso em 25 jun.2025b

VANDENBERGHE, L. P. S. At Al. Beyond sugar and ethanol: The future of sugar-cane biorefineries in Brazil. Journal Renewable and Sustainable Energy Reviews Volume 167. ScienceDirect, October 2022.

VARGAS, Marcelo Coutinho; RODRIGUES, Diego de Freitas. Regime International de Mudanças Climáticas e Cooperação Descentralizada: o papel das grandes cidades nas políticas de adaptação e mitigação. In: HOGAN, D. Joseph; Marandola, Eduardo (Orgs). População e Mudança Climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Campinas; Brasília: NEPO/UNICAMP; UNFA, 2009.

VENGOECHEA, Alejandra. LAS CUMBRES DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. Producción: Proyecto Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert – FES. Colombia, 2012. Disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-energiayclima/09155.pdf> Acesso em 01 jun.2025.

VIAN, Carlos E. F. Pós-produção da cana-de-açúcar. EMBRAPA, 23.fev.2022. Disponível em <https://www.embrapa.br/agencia-de-informacao-tecnologica/cultivos/cana/pos-producao> Acesso em 25 jun.2025





# GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL NA ERA TRUMP

## GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN THE TRUMP ERA

Leonardo Bernardes Guimarães\*



Alcindo Gonçalves\*\*

## » Resumo

A Governança Ambiental Global é a soma das muitas formas como os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, gerem os seus assuntos comuns no que diz respeito ao meio ambiente. Ela constitui instrumento e ferramenta para o encaminhamento de soluções, desencadeando processos que incluem não apenas atores estatais, mas também a sociedade civil, comunidade científica, empresas e entes subnacionais, rompendo a lógica do realismo determinante dos sujeitos clássicos de Direito Internacional. Com o estabelecimento do multilateralismo e sua formatação a partir de órgãos de governança e a existência de Agendas Globais que propagam ações locais, houve evolução nesta participação, estabelecendo-se novo paradigma, maximalista e solidarista. Contudo, nota-se a reação a tal visão globalista, com a renacionalização do discurso. Dentro deste cenário, a Era Trump exemplifica o abalo das estruturas da Governança Ambiental Global, por um lado, atacando-se o multilateralismo e seus regimes; e de outro, minando as Agendas Globais pela desregulamentação e afrouxamento das normas ambientais internas, as quais, mais permissivas e flexibilizadas, engendram cenários de retrocesso, tanto para estes fatores das relações internacionais, da política internacional e do Direito Internacional, como para a desconstrução de cinco décadas de avanços. Ao final, o presente artigo, a partir de uma visão que enxerga o isolacionismo americano presente, apresenta cenário alternativo, pois entende que, apesar de abalada, a Governança Global Ambiental tende a se reestruturar em novas bases, formatadas a partir da própria complexidade já alcançada, bem como pela influência de poderes transnacionais, os quais, em rede, se beneficiam do globalismo e da globalização já consolidada.

\* Professor. Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Ambiental. E-mail: lguimaraes@unisantos.br

\*\* Professor Permanente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos. Doutor em Ciência Política pela USP. E-mail: alcindo@unisantos.br.

## >> Palavras-chaves

Agendas Globais; Governança Ambiental Global; Multilateralismo; Regimes Internacionais; Trump.

## >> Abstract

Global Environmental Governance is the sum of the many ways in which individuals and institutions, both public and private, manage their shared environmental affairs. It constitutes an instrument and tool for finding solutions, triggering processes that involve not only state actors but also civil society, the scientific community, businesses, and subnational entities, breaking with the logic of realism that characterizes the traditional subjects of International Law. With the establishment of multilateralism and its formation through governance bodies, and the existence of Global Agendas that promote local actions, this participation has evolved, establishing a new, maximalist, and solidaristic paradigm. However, a reaction to this globalist vision is evident, with the renationalization of the discourse. Within this scenario, the Trump Era exemplifies the shaking of the structures of Global Environmental Governance, on the one hand, by attacking multilateralism and its regimes; and on the other, by undermining Global Agendas through deregulation and the loosening of domestic environmental standards. These more permissive and flexible regulations engender scenarios of regression, both for these factors of international relations, international politics, and international law, and for the undoing of five decades of progress. Ultimately, this article, from a perspective that recognizes the current American isolationism, presents an alternative scenario, understanding that, despite being shaken, Global Environmental Governance tends to be restructured on new foundations, shaped by its own already achieved complexity, as well as by the influence of transnational powers, which, as a network, benefit from globalism and the already consolidated globalization..

## >> Keywords

Global Agendas; Global Environmental Governance; Multilateralism; International Regimes; Trump.

# INTRODUÇÃO

**A**Governança Global Ambiental é um conceito formulado a partir da evolução da participação de atores não clássicos do Direito Internacional no processo de tomada de decisão, o qual é influenciado direta ou indiretamente por esta atuação.

A evolução das tratativas bilaterais em multilaterais teve como ponto de partida a estruturação do mundo pós Segunda Guerra Mundial, naquilo que se consolidou como nova Ordem Mundial. O Acordo de Bretton Woods em 1944 é o ponto de partida, o qual, a partir da reorganização do sistema econômico internacional, abriu caminho para a construção de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que se tornaria, em 1994, a Organização Mundial do Comércio, dando o pontapé para a globalização econômica a partir de bases sólidas.

O conceito de governança global também toma forma e passa a influir decisões e encaminhamento de soluções comuns. Inicialmente lançada pelas organizações econômicas internacionais na busca da “boa governança” e influenciado pelo neoliberalismo dos anos 1990, com ênfase nas relações de mercado, a governança amplia seu escopo e, baseada na participação ampliada e na busca de consenso e diálogo, passa a constituir importante instrumento de solução de problemas globais.

A partir de meados dos anos 1960, a preocupação com o meio ambiente cresceu e se tornou rapidamente importante aspecto da agenda global. Neste ponto, desde o primeiro momento, houve, ainda que de forma incipiente, a participação da comunidade científica na antessala do primeiro acordo internacional sobre o Meio Ambiente. A Conferência de Estocolmo de 1972, precedida pelo Relatório Meadows, encomendado pelo Clube de Roma, estabeleceu que há um limite para o crescimento.

A partir disto, Regimes Ambientais Internacionais vieram a se desenvolver de forma multilateral e ampla, culminando na década de 1990 com sua consolidação. Assim, os regimes ambientais podem ser vistos como ações da Governança Ambiental Global (GONÇALVES, 2011). Merece destaque o Regime de Proteção à Camada de Ozônio (iniciado com a Convenção de Viena, em 1985, e o Protocolo de Montreal, de 1987), e os Regimes Internacionais da Mudança Climática e da Biodiversidade (cujas convenções foram aprovadas na II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio-92 ou Cúpula da Terra).

A governança presente nos Regimes Ambientais Internacionais permite a participação da sociedade civil, dos grandes atores transnacionais e principalmente, dentro de uma perspectiva político-jurídica, dos Reguladores e seus Regulados.

Essa evolução teve como alicerce, em paralelo, a construção de Agendas Globais, nomeadamente, da Agenda 21 e da Agenda 2030, ambas construídas sob a perspectiva da existência de um pensamento global que se desenvolve por meio de ações locais.

Contudo, esse direcionamento da política internacional, para alguns, sinal da construção de um Direito Global e de uma Política Global; encontra resistência em setores nacionalistas, os quais, verificando cada vez mais a fragmentação do poder, buscam engendrar uma reação.

Como exemplo dessa reação, temos a Era Trump, iniciada com o primeiro governo de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos (2017-2020), e a aprofundada a partir de seu retorno ao poder em 2025, para um novo período presidencial de quatro anos, marcando, de maneira intensa, esta reação nacional antiglobalista.

A retirada de uma das nações mais poderosas do planeta de acordos ambientais e de Organizações Internacionais, aliada à desregulamentação interna do Meio Ambiente, apresenta grande golpe às duas formas de desenvolvimento desta Governança, seja pelo ataque ao modelo multilateral e seus regimes, seja pela não execução destas agendas ambientais.

O presente artigo se baseia no método crítico-dedutivo, apresentando-se ao final, dentro de um campo probabilístico, a possibilidade do rearranjo desta Governança Global Ambiental, a partir da constatação que o nacionalismo exacerbado direciona o Estado para posições isolacionistas, provocando reações e correções de rumo.

Não se busca esgotar o tema, pois há inúmeras variáveis que não são possíveis dentro do presente recorte. Busca-se, contudo, diante da construção multilateral e da ideia de Agenda Global, confrontar o posicionamento adotado dentro da capacidade de reorganização dos atores internacionais, fortemente pressionados pelos atores que, legitimados, passaram a participar do processo de tomada de decisão.

Justifica-se o presente trabalho não só pela importância e contemporaneidade do tema, mas também pela ocorrência, dentro da academia, da consolidação de artigos científicos que enxergam o problema nacionalista antiglobalista e o apresentam em bases catastróficas, deixando a dinâmica natural da política, a reação, de lado.

Dentro do cenário apresentado neste artigo, a complexidade já formatada, a participação e, principalmente, os Poderes Transnacionais, rearranjam-se a partir dos próprios Regimes, buscando não se abalar pelo golpe sofrido.

## 1. O ONTEM: A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

“Our Global Neighborhood”, relatório das Nações Unidas de 1995, elaborado em 1994 pela Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas, traz a ideia de cooperação em uma estrutura “das muitas formas como os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, gerem os seus assuntos comuns” (ONU, 1994).

Esta ideia, inicialmente abstrata, ganha corpo pela própria construção dessa nova visão de mundo, na qual essa cooperação apresenta preocupações com a escalada da intervenção destrutiva do homem no planeta, seja pelos exemplos marcantes trazidos no relatório como a Guerra Fria,

as ocorrências de genocídio, ou mesmo as preocupações ambientais, foco do presente artigo.

Segundo o Relatório (Idem):

É um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Inclui instituições e regimes formais com poderes para garantir o cumprimento, bem como acordos informais com os quais pessoas e instituições concordaram ou percebem ser do seu interesse.

Governança Ambiental Global é, ao mesmo tempo, estrutura e processo. Há um arcabouço institucional, com princípios e regras, possibilitando a acomodação das diversas visões para a construção de consensos. Há vários tons de cinza, várias formas de estrutura, vários processos, mas todos acomodam atores não estatais em ambienteis híbridos para a construção do “governar”, do decidir.

O Relatório nos dá exemplos dessa participação (Idem):

Exemplos de governança em nível local incluem uma cooperativa de bairro formada para instalar e manter uma tubulação de água parada, uma prefeitura operando um programa de reciclagem de resíduos, um órgão multiurbano desenvolvendo um plano integrado de transporte em conjunto com grupos de usuários, uma bolsa de valores que se autorregula com a supervisão do governo nacional e uma iniciativa regional de agências estaduais, grupos industriais e moradores para controlar o desmatamento. Em nível global, a governança tem sido vista principalmente como relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida como envolvendo também organizações não governamentais (ONGs), movimentos de cidadãos, corporações multinacionais e o mercado global de capitais. Interagindo com estes, estão os meios de comunicação de massa globais, com influência dramaticamente ampliada.

Regulado e Regulador, juntos, para a construção de soluções a partir da tomada conjunta de decisões ou consideração das diversas visões em uma formulação. Antes, principalmente a partir da construção da ordem mundial derivada do Acordo de Bretton Woods, com preocupação macroeconômica principal, predominavam poderes imperiais determinando as relações internacionais. A partir da década de 1990, há, porém, uma tentativa, ao menos, de mudança deste cenário (Idem).

A construção de Regimes Internacionais focados no multilateralismo permitiu o modelo de Conferência das Partes como órgão da referenciada da governança global: os grandes players decidem, mas ao lado destes existe e atua a sociedade civil organizada, de várias formas, lutando por diversos interesses.

No Regime Climático, não só ONGs internacionais de defesa do meio ambiente influem. As companhias de petróleo são também grandes participantes destas reuniões, sendo determinantes para o insucesso de medidas mais altivas, como no caso da COP 28, realizada em Dubai.

Para alguns “apesar de pontos positivos, o saldo é negativo” (G1, 2023). O Regime, truncado, ainda que passe por altos e baixos, ainda avança de forma lenta.

No Regime da Biodiversidade, a COP 16 teve foco nos oceanos, momento no qual também se apresenta a consolidação do Tratado do Alto Mar, um avanço para a proteção ambiental dos oceanos para além do mar territorial, trazendo a obrigação de conservação da biodiversidade e a não poluição desta parte ainda não regulada do Planeta.

Quem estava lá? CEMIG, Petrobras, Bradesco, Unilever, Renner, Natura, Vale, Bayer, Eletrobras, dentre outras, brasileiras e multinacionais, foram junto do governo brasileiro para representar seus interesses perante a referenciada COP da Biodiversidade (CEBDS, 2024).

Os diversos Regimes Ambientais Internacionais trazem essa participação, ainda que a discussão e a construção do Documento Final estejam a cargo dos sujeitos clássicos do Direito Internacional. No entanto, a influência desses atores, da sociedade civil, destes poderes econômicos transnacionais, com certeza traz uma ótica globalizante e a necessidade de dirimir conflitos que trespassam as linhas imaginárias das soberanias nacionais.

Está ótica, ainda que seja colocada a partir de sua conceituação na década de 1990, vem sendo construída, ainda que de forma mais incipiente, antes do ponto traçado.

O Relatório dos Limites do Crescimento elaborado pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT) representava a visão científica encomendada pelo Clube de Roma (1972) antes da Conferência de Estocolmo de 1972 (Mota et al; 2008), influenciando o que hoje é conhecido como o início da principiologia ambiental internacional, com a devida preocupação com a questão ambiental em seus 19 princípios.

Em correlação com a atualidade, temos o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), entidade que monitora o avanço do aumento da temperatura do planeta e apresenta as consequências ao planeta e às pessoas. Este Painel é uma organização internacional formada para apresentar estes dados e realizar estes monitoramentos, e a seu lado há a Organização Meteorológica Mundial (OMM), dentro da estrutura ONU, que se preocupa com o clima, recursos hídricos e questões ambientais.

Hoje, dentro da sistemática engendrada da Governança, há interconexão em rede entre os diversos Painéis, Conferências, Programas, com a presença do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, seja pela lógica da participação direta, seja pela influência da ideia de Regulador/Regulador apresentada anteriormente.

Estrutura e processo são determinantes na construção conceitual da Governança Ambiental Global. Contudo, estes ambientes ainda são construídos dentro da lógica clássica do Direito Internacional e são, ainda, muito marcados pelo realismo das Relações Internacionais. Como destaca HENDRIK (2000), ainda que a lógica westfaliana tenha se flexibilizado, ela ainda não deixou de existir. Governança, porém, não exclui a dimensão estatal, e a presença dos Estados e suas agências é decisiva na construção, ao lado dos demais atores, de soluções viáveis e possíveis.

Deve-se, portanto, salientar que os Estados são determinantes para a estrutura e têm sido permissivos quanto à participação, ou seja, a capacidade de influência da sociedade civil organizada e demais atores não clássicos, está subsumida à vontade das nações (Lennox, 2008).

A construção multilateral, participativa em alto nível e por grandes atores, anda em paralelo com a absorção dos Regimes Internacionais por poderes locais e regionais, sendo consolidado um modelo de Agenda Global em paralelo, o qual ganha essa perspectiva de baixo para cima, criando o sentimento participativo destas comunidades, agora ligadas por suas ações na solução de determinado problema.

## 2.0 MODERNO: A ERA DAS AGENDAS E A AMPLIAÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL

Dentro do cenário apresentado da década de 1990, em paralelo à instituição de Regimes Internacionais Ambientais, que podem ser considerados ações de governança dentre de temas específicos, há a construção desses documentos mais abrangentes em formato de Agenda, ou seja, formados por um conjunto de temas ou problemas que são considerados prioritários dentro de um determinado cenário (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Inicialmente houve a Agenda 21, assinada por 179 países após a ECO-92, tendo sido um documento bem recebido em seu tempo, ao trazer uma preocupação global e uma chamada para ação local.

Estrutura e processo, mais uma vez. No caso da Agenda 21, deve ser salientado que ela, com a participação de atores em seus meandros, apresenta-se como difusa, policêntrica, engendrada de forma mais orgânica a partir da ideia de que o Regime Internacional e a Agenda, em seus objetivos e metas, são absorvidos localmente e políticas públicas construídas para atingir estes anseios.

Dentro do exemplo trazido, a Agenda 21 apresenta temas de ordem social e econômica<sup>1</sup>, de conservação e gerenciamento de recursos para o desenvolvimento<sup>2</sup>, foco em políticas para grupos prioritários<sup>3</sup>.

Estas Agendas, como dito, são trazidas para a construção de políticas locais, ou seja, fomenta-se a construção de políticas voltadas a atingir estes anseios globais. O exemplo da Cidade de Santos, dentro do contexto apresentado, merece ser observado.

Apenas quatro dos nove municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista se fizeram representar na sessão de encerramento do Congresso Nacional de Consciência Ambiental, realizado no Sesc, de 5 a 9 deste mês. O fato foi lamentado pelas autoridades presentes e causou protestos na plenária, que acusou os demais secretários de insensibilidade quanto à importância daquele fórum de

<sup>1</sup> Combate à pobreza, mudança no comportamento de consumo, promoção da saúde, construção de cidades sustentáveis com foco na construção de uma formulação de políticas que integrem desenvolvimento e meio ambiente.

<sup>2</sup> Proteção ambiental em diversas frentes, como combate ao desmatamento, proteção dos mares, conservação da biodiversidade, gerenciamento de biotecnologia, entre outros.

<sup>3</sup> Mulheres, crianças, trabalhadores e outros.

debates. O principal objetivo do congresso foi elaborar o plano de ações conjuntas que farão parte da Agenda 21 Regional, visando a preservação ambiental de toda a Baixada Santista. Santos destacou-se como único município a possuir, desde 97, uma Agenda 21 própria norteando as questões locais de meio ambiente e sua experiência servirá como subsídio para a elaboração da agenda regional. No próximo semestre a Secretaria de Meio Ambiente (Semam) pretende promover a capacitação e o fortalecimento de todas as Organizações Não-Governamentais e demais voluntários que participam da execução dos projetos em defesa do meio ambiente, em um Seminário sobre a Ação do 3º Setor. Outra novidade levada ao congresso foi a intenção de, em parceria com universidades, elaborar um banco de dados que possa ser disponibilizado para toda a Baixada, o que dará cumprimento ao capítulo 40 da Agenda 21 internacional, que destaca a importância da informação para a conscientização de todos e preservação do Planeta". (Santos, 2001).

A construção da Governança dentro dos Regimes multilaterais constrói a perspectiva dentro do tema: a Agenda "une" globalmente aqueles, inicialmente, não participantes diretos do Regime Internacional, na realização das ações necessárias ao atingimento das metas e objetivos, ou seja, centros de decisão e executores de ações.

A Agenda 21 teve ascensão e declínio, podendo-se atribuir este declínio à "colonização do debate, mediante a difusão de discursos técnicos e prescritivos, incapazes de engendrar uma análise política das múltiplas forças presentes na comunidade, no município, no estado, na nação ou no planeta". (PIGA; MANSANO; MOSTAGE, 2018).

Outra Agenda merece atenção. Trata-se da Agenda 2030, conhecida pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que veio substituir a Agenda do Milênio, que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

A Agenda 2030 da ONU é um plano global para atingirmos em 2030 um mundo melhor para todos os povos e nações. A Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York, em setembro de 2015, com a participação de 193 estados membros, estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável. O compromisso assumido pelos países com a agenda envolve a adoção de medidas ousadas, abrangentes e essenciais para promover o Estado de Direito, os direitos humanos e a responsividade das instituições políticas (STF, 2025<sup>4</sup>).

"Um plano global": esta é a ideia da Agenda 2030, estabelecida pelos seus 17 objetivos, os quais constituem um todo a ser considerado para o atingimento das metas estabelecidas.

No ponto relativo ao presente artigo, as questões climáticas poderiam ser trazidas como foco, ou ainda a questão da transição energética.

<sup>4</sup> A utilização da referência acima, extraída do sítio do Supremo Tribunal Federal não foi mero acaso e também será abordada de forma a aclarar o presente parágrafo

Contudo, para os fins de Governança há o objetivo 17, aquele que fala sobre fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Alguns exemplos pertinentes:

Melhorar a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular regional e internacional e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e por meio de um mecanismo de facilitação de tecnologia global.

Promover um sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio, inclusive por meio da conclusão das negociações no âmbito de sua Agenda de Desenvolvimento de Doha.

Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento (ONU, 2025)

Trata-se, em resumo, de uma Agenda construída para globalmente atingir o desenvolvimento sustentável.

Diversos fatores se apresentam em paralelo aos tópicos 1 e 2 deste artigo, mas a economia de escala global ou “globalização” é aquele determinante para, em paralelo ao exposto, explicar o fenômeno multilateral e o fenômeno de que pode ser denominado de Políticas Globais.

A ideia de um Direito Global surge como uma possibilidade ao futuro, e seria a evolução do Direito Internacional, o qual já é a evolução do Direito das Gentes (DOMINGO, 2010).

Dentro de um cenário cada vez mais participativo e dentro da ideia de introdução de novos atores na dinâmica institucional internacional/global, ao menos academicamente a existência de um Direito Global pode ser vislumbrada como um dos cenários de futuro possíveis.

Toda ação gera uma reação e a construção desta tentativa de uma nova dinâmica institucional na qual o Direito Internacional focado nos sujeitos clássicos cede poder, ao menos em parte, à sociedade civil organizada, contra problema dentro da ideia de Soberania Nacional, já que quem tem o Poder de fato dentro das relações internacionais são os Estados-Nação (KORAB-KARPOWICZ, 2010).

Um industrial multinacional, por mais poderoso que seja, não pode apertar o botão do juízo final. O Regime Internacional das Mudanças Climáticas, sem a participação e responsabilização de tomada de ações aos grandes emissores de gases do efeito estufa, de nada serve, e esta é a dura realidade.

Não é simples nem trivial substituir práticas e valores baseados em identidade, cultura, território e autodeterminação dos povos pela ideia homogeneizada de ações globais. O globalismo é, enfim, confrontado pelo cidadão comum.

Dentro da perspectiva de um indivíduo morador do Texas, transferir recursos de seus impostos para a conservação da Amazônia pode ser visto como ofensivo, como perda de tempo, como uma forma de diminuição de seus interesses aqueles que não lhe são cotidianos. A lógica egóica realista se impõe.

Afirma-se assim a ideia trazida da “colonização do debate, mediante a difusão de discursos técnicos e prescritivos, incapazes de engendrar uma análise política das múltiplas forças presentes na comunidade, no município, no estado, na nação ou no planeta”. (PIGA; MANSANO; MOSTAGE, 2018).

Por outro lado, dentro da perspectiva cosmopolita de um grande centro como Nova York, políticas ambientalistas e de respeito às minorias podem ser vistas como uma boa ação, uma forma de reparar o mundo do dano causado pelo Imperialismo norte americano ou pela cotidiana omissão generalizada.

Nesse sentido, pode ser apontado um exemplo interno: um dos Poderes Centrais do Estado Brasileiro, o Supremo Tribunal Federal, orienta julgados constitucionais com repercussão geral e formadores da posição cogente do Direito Nacional pelos Objetivos da Agenda 2030, uma agenda global.

Duas frentes de pensamento, em dois países distintos, sendo orientadas por posições adeptas e contrárias, cada qual, privilegiando seus interesses; uma espécie de ação e reação que apresentamos como maior exemplo os Governos Trump nos Estados Unidos.

### 3.0 CONTEMPORÂNEO: A GOVERNANÇA GLOBAL NA ERA TRUMP

Apesar do título do presente artigo e do tópico, a Era Trump pode ser exemplificada pela reação do Nacionalismo ao Internacionalismo ou ao Globalismo. Os Estados Unidos, nos dois Governos de Donald Trump, apresentam esta dinâmica.

Em uma espécie de queda de braço com o mundo, o governo americano nos citados mandatos revoga regras ambientais internamente e sai de acordos internacionais com o simples golpe de uma canetada.

Em seu primeiro mandato, Trump revogou mais de 100 regulações ambientais, saiu do Acordo de Paris e deixou clara sua posição anticlimática para o mundo. Em seu segundo período presidencial, até o presente momento, cancelou o USAID, saiu da UNESCO e da OMS, está fora do Acordo de Paris e da COP 30 (MUNHOZ, 2025).

Incentiva o uso de combustíveis fósseis e paralisou o repasse ao Inflation Reduction Act (IRA), responsável por incentivos para investimentos em energia limpa e mitigação do aquecimento global, sendo e espinha dorsal das Contribuições Nacionalmente Determinadas Norte Americanas (Idem).

Segundo MUNHOZ (2025), há como reflexo a possibilidade de maior taxação de produtos americanos pela União Europeia:

A União Europeia criou o Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). O CBAM é outra medida ambiental e tem como objetivo taxar a pegada de carbono dos produtos importados para a Europa. A União Europeia argumenta que como seu mercado interno já está sujeito ao European Union Emission Trade System (EU-ETS), que é o seu mercado de carbono, as importações representariam um vazamento desse sistema. Portanto, o CBAM vem para equalizar o EU-ETS, ou seja, condições iguais de competição no comércio. O CBAM está em fase transitória de 2023 – 2025, com início oficial em 2026, focando primeiramente nos setores cimento, aço, ferro, alumínio, fertilizantes e energia. A regulação do CBAM europeu permite isenção das taxas, caso o país de origem possua sistemas regulatórios semelhantes - algo parecido com o mercado de carbono europeu (EU-ETS).

Eis o ponto: sem estrutura, sem processo.

A Governança Global Ambiental resta contraposta e os mecanismos regionais ou locais enfraquecidos pela nova relação exterior dos Estados Unidos com o mundo. A Era Trump é um fenômeno, que inclusive é estudado de uma perspectiva Republicana como um revés dentro do próprio partido e dentro da própria evolução da proteção regulatória ambiental americana.

TURNER e ISENBERG (2018) afirmam que essa política anti-ambientalista republicana começaria pela delegação de Poderes da EPA - Agência Ambiental Americana aos Estados membros, uma abordagem conhecida por Novo Federalismo, em tese a enfraquecendo.

Esta política estaria de acordo com os quatro pilares de Ronald Reagan, presidente entre 1980 e 1988: a) taxas marginais de imposto mais baixas; b) menos regulamentação; c) gastos governamentais contidos; e d) política monetária não inflacionária.

O que se observa, ainda que haja parcial aderência da política Trumpista aos vieses Republicanos a partir de Raegan, é que há uma real tentativa de desconstrução da política ambiental americana.

Em 12 de fevereiro de 2025:

O administrador da Agência de Proteção Ambiental dos EUA (EPA), Lee Zeldin, anunciou que a agência realizará 31 ações históricas no maior e mais importante dia de desregulamentação da história dos EUA, para promover as ordens executivas do Primeiro Dia do Presidente Trump e impulsivar o Grande Retorno Americano. Combinados, esses anúncios representam o dia mais importante da história da EPA. Ao mesmo tempo em que cumpre a missão central da EPA de proteger o meio ambiente, a agência está comprometida em cumprir a promessa do Presidente Trump de liberar a energia americana, reduzir o custo de vida dos americanos, revitalizar a indústria automobilística americana, restaurar o Estado de Direito e devolver o poder aos estados para que tomem suas próprias decisões. (...)

Juntamente com o presidente Trump, estamos cumprindo nossas promessas de liberar a energia americana, reduzir custos para os americanos, revitalizar a indústria automobilística americana e trabalhar lado a lado com nossos parceiros estaduais para promover nossa missão compartilhada”, acrescentou o administrador da EPA, Zeldin (EPA, 2025).

O trazido até o momento aponta para um total retrocesso da política ambiental norte-americana, afetando, pela retirada dos Estados Unidos de Acordos Chave, Organizações Internacionais e Agências da ONU, a Governança Global Ambiental Estruturada e a Governança a partir da aderência local á Agendas Globais, como no caso a Agenda 2030.

Contudo, o retrocesso e a afetação dos Regimes Internacionais e por consequência da Governança Global Ambiental, apesar de ferida, pode apresentar rearranjos, como no caso da aferição da existência de taxas sobre produtos americanos, ou ainda, o afastamento estratégico de blocos e nações das políticas antiglobalistas.

A Governança, pela perspectiva do tópico 1, estruturada, global, realizada em conferências dentro da temática de Regimes Ambientais Internacionais, nos quais os países levam seus atores, continuará existindo ainda que enfraquecida temporariamente, pois é do interesse dos poderes econômicos transnacionais continuar a explorar sua capacidade de produção e acúmulo de capital obtidas pelo modelo globalizante.

Ainda que dentro do campo da probabilidade, esta parece apontar para um rearranjo na política internacional a partir de um possível isolacionismo americano.

Do ponto de vista do tópico 2, a localização de ações a partir de Agendas Globais dependerá dos arranjos institucionais e da política local.

O ponto de maior destaque é a desestruturação da governança, do financiamento e do comércio global a partir da inexistência de parte de colaboração do eixo Norte ao eixo Sul, o qual é determinante dentro da visão estabelecida pela Agenda 2030.

Novamente, rearranjo. Não é do interesse econômico do restante do planeta que haja uma guerra comercial ou que suas estruturas econômicas sejam abaladas por um único Estado, ainda que detentor de grande Poder.

Frise-se que as Agendas Ambientais são estruturadas em um eixo desenvolvimentista, ou seja: desenvolvimento e proteção lado a lado para a não inviabilização de todas a atividades econômicas.

Neste ponto, ainda que a Governança Ambiental Global esteja afetada e haja uma desglobalização a partir da reação nacionalista, pode-se admitir que esta é ação e, ainda que desglobalizante e de desgovernante, ensejará uma reação de rearranjo, de restruturação e de novos processos, ainda que não determináveis a partir de uma leitura presente.

Do ponto de vista político, é necessário ressaltar que os poderes de Donald Trump no início de seu segundo governo são decorrentes de peculiar situação: maioria no Senado e Câmara, além de apoio na Suprema Corte. Eleições futuras, como a de 2026, podem alterar este cenário, além do fato que Trump não poderá concorrer a um terceiro mandato, em 2028.

São fatos objetivos que podem indicar provável enfraquecimento das posições atuais.

Há, porém, avanço internacional das ideias nacionalistas em vários países, consubstanciada no crescimento de partidos de extrema-direita, mas isso não representa, nem de longe, hegemonia em plano global. Seu discurso e práticas são ameaça à Governança Ambiental Global, mas não significa o fim de uma ordem maximalista e solidarista.

## 4. O AMANHÃ: COMPLEXIDADE, RESILIÊNCIA E A REAÇÃO DOS PODERES TRANSNACIONAIS.

Além do neoliberalismo e do neorealismo, a resiliência apresenta-se como a forma de governar a complexidade (CHANDLER, 2014). Esta dinâmica é influenciada a partir da própria complexidade alcançada dentro de um determinado regime.

Infere-se, a partir do autor acima, que a estrutura, ainda que possa ser abalada, é formatada a resistir diante da soma de interesses, da própria rede de interações alcançadas (HARRISON, 2003).

Esta visão, especialmente visualizável quando da superposição a Regimes Internacionais Ambientais, demanda um pensamento simples: quanto maior a complexidade de um regime, maior sua resiliência à mudança.

De um lado, positivo, o Regime persiste; de outro, a partir de uma ótica de desenvolvimento deste próprio regime, poderá restar truncado pela resistência de determinados atores.

O Regime Internacional das Mudanças Climáticas não é feito exclusivamente por ambientalistas, organizações e pessoas de interesse com uma ótica preservacionista. Ele é formatado pela soma dos atores interessados em seus aspectos, como a transição energética, a adaptação, a necessidade de financiamento. Ou seja, há quem não queira que uma mudança seja rápida, mas também não deseja a interrupção brusca do processo.

Retirar-se de um regime ou exercer força contrária estaria previsto dentro da complexidade e, portanto, tal movimento será absorvido de uma forma ou outra pela Governança Ambiental Global. O ponto é que, sem a responsabilidade, não há participação.

Como ficam os atores transnacionais? O industrial multinacional que não detém o poder de apertar o botão do juízo final? Como ele participa ativamente influenciando Reguladores se o seu Estado-Nação e se isola e passa a confrontar o restante do planeta?

O Paradoxo do Poder Americano de Joseph Nye (2002) apresenta a ideia tridimensional de que, em um Tabuleiro de Xadrez, o Hard Power, o Soft Power e a interdependência complexa assumem igual valia no moderno jogo das relações internacionais.

Há, sem dúvida, necessidade de cooperação internacional, independentemente da posição de um governo central eleito e transitório. Temas, ainda que fora da seara ambiental necessitam de tal abordagem.

A retórica antiterrorista, por exemplo, é um destes temas, as mudanças climáticas, outro.

Ou seja, ainda que abalada, a Governança Ambiental Global não foge do paradoxo acima. É necessário cooperar, ainda que o discurso, que as ações de hard power surjam como um golpe à sua estrutura e ao seu processo.

## >> CONCLUSÕES

As duas perspectivas traçadas, uma a partir da evolução da Governança Ambiental Global dentro dos Regimes Internacionais e a segunda, focada na execução local de Agendas Globais, trazem, cada qual um processo de participação da sociedade civil organizada na construção das políticas ambientais.

Regulador e Regulado exercendo pontos de influência e influxo em um determinado sentido, buscando o consenso na solução de problemas, no caso, de ordem ambiental.

Dentro de uma perspectiva multilateralista, a dinâmica e evolução dos Regimes Internacionais apontam para essa participação, vezes em maior, vezes em menor grau destes atores.

Dentro da dinâmica da execução local de uma agenda global, a experiência é marcada por dois cenários: um na execução da Agenda 21 e outro na execução da Agenda 2030, na qual há uma construção da ideia de objetivos do desenvolvimento sustentável.

Em ambas as perspectivas, há na estrutura e processo a participação de Estado e sociedade civil organizada, em maior ou menor grau a depender do escopo e foco a que se é dado. Para o presente estudo, o que basta é existir ou não essa participação e qual o direcionamento desta.

Acontece que, em paralelo, o realismo se fez presente e a política externa americana, voltada à construção de um novo nacionalismo, trouxe consequências, tanto no desenvolvimento interno de uma Agenda Global, como na própria estruturação da Governança Global Ambiental.

Ao desregular internamente, negou a primeira. Ao proceder na retirada de Organizações e Acordos Multilaterais, desestruturou a segunda. Acontece que este impacto, reação à construção globalizante e globalista, também permite uma reação em sentido contrário.

O isolacionismo, pelo menos no campo da probabilidade, aponta para um possível cenário de rearranjo da Governança Global Ambiental. Há, dentro das infinidadeis variáveis, aquelas de ordem econômica e de interesses transnacionais, inclusive em solo americano.

Negar a globalização e se isolar, como dito, ao menos no campo da probabilidade, passa a ser uma oportunidade para, no rearranjo, excluir-se o nacionalista e dar subsídios àqueles que cooperam para um ambiente de harmonia internacional. Sob outras óticas e mediante o desenrolar dos acontecimentos, o presente estudo poderá ser completado.

O Paradoxo Americano surge como contraponto à midiática abordagem do Governo Trump. Não é possível, em cenário de interdependência complexa, atuar de forma a contrapor os próprios interesses americanos. Coo-

perar é necessário, principalmente em temas delicados, como, por exemplo, o de segurança internacional, de mudanças climáticas, entre outros.

Contudo, ainda que o cenário de rearranjo institucional (estrutura) e de participação (processo) demore a vir, essa nova configuração poderá, a partir da estabilização dos interesses, mostrar que o retrocesso e recrudescimento da Governança Global Ambiental a partir deste “golpe” é apenas uma ação, a qual provocará reação futura em sentido oposto, e que pode vir do próprio interesse americano.

## >> REFERÊNCIAS

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. “Políticas públicas: conceitos e análise em revisão”. Revista Agenda Política, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>. Acessado em: 28 de julho de 2025.
- CEBDS. COP-16. Disponível em: <https://cebds.org/cebds-na-cop16/>. Acessado em 28 de julho de 2025.
- CHANDLER, David. Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. Resilience, v. 2, n. 1, p. 47-63, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21693293.2013.878544>. Acessado em: 28 de julho de 2025.
- CLUBE DE ROMA. Os limites do crescimento. Disponível em: <https://www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/>. Acessado em: 28 de julho de 2025.
- DE MONTBRIAL, Thierry. Action and reaction in the world system: The dynamics of economic and political power. UBC Press, 2013.
- DOMINGO, Rafael. The new global law. Cambridge University Press, 2010. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/new-global-law/E02FE5E-5CA17E38ADB8B3DC835725F8E>. Acessado em: 27 de julho de 2025.
- EPA. EPA Launches Biggest Deregulatory Action in U.S. History: Administrator Zeldin Announces 31 Historic Actions to Power the Great American Comeback. Disponível em: <https://www.epa.gov/newsreleases/epa-launches-biggest-deregulatory-action-us-history>. Acessado em: 27 de julho de 2025.
- G1. COP 28: Veja por que acordo histórico tem lado positivo, mas saldo ainda é negativo na luta contra crise do clima. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/12/13/cop-28-entenda-os-principais-pontos-do-acordo-final.ghtml>. Acessado em: 28 de julho de 2025.
- GONÇALVES, Alcindo. “Regimes Internacionais Como ações da governança Global”. Meridiano 47 - Journal of Global Studies 12 (125): p. 40-45.
- HARRISON, Neil. “Good governance: Complexity, institutions, and resilience”. In: Open Meeting of the Global Environmental Change Research Community, Montreal. 2003. p. 1-22. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Neil-Harrison/publication/228832392\\_Good\\_Governance\\_Complexity\\_Institutions\\_and\\_Resilience/links/0deec524a382eba3d5000000/Good-Governance-Complexity-Institutions-and-Resilience.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Neil-Harrison/publication/228832392_Good_Governance_Complexity_Institutions_and_Resilience/links/0deec524a382eba3d5000000/Good-Governance-Complexity-Institutions-and-Resilience.pdf). Acessado em: 28 de julho de 2025.
- KORAB-KARPOWICZ, W. Julian. Political realism in international relations. 2010. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/KORPRI-4>. Acessado em: 28 de ju-

lho de 2025.

LENNOX, Victoria et al. "Conceptualising global governance in international relations". *International Relations*, v. 3, 2008. Disponível em: <https://www.eir.info/2008/10/03/conceptualising-global-governance-in-international-relations/>. Acessado em: 28 de julho de 2025.

MOTA, Jose Aroudo et al. *Trajetória da governança ambiental*. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/d5c398a4-d39a-46f8-9ca9-0cb2f80a1f18>. Acessado em: 27 de julho de 2025.

MUNHOZ, Leonardo. *Segundo Mandato De Trump E Impactos No Meio Ambiente*. Fundação Getúlio Vargas (FGV): Observatório de Bioeconomia., 2025.

NYE, Joseph S. Jr. (2002). *O Paradoxo do Poder Americano: Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Editora UNESP.

ONU. *Agenda 2030: Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acessado em: 28 de julho de 2025.

ONU. *Our Global Neighborhood: Report of the Commission on Global Governance*. Disponível em: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>. Acessado em: 28 de julho de 2025.

PIGA, Talita Ravagnã; MANSANO, Sonia Regina Vargas; MOSTAGE, Nicole Cerci. Ascensão e declínio da Agenda 21: uma análise política. *Perspectivas Contemporâneas*, v. 13, n. 3, p. 74-92, 2018. Disponível em: <https://revista2.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/view/2795>. Acessado em: 27 de julho de 2025.

SPRUYT, Hendrik. "The end of empire and the extension of the Westphalian system: the normative basis of the modern state order". *International Studies Review*, v. 2, n. 2, p. 65-92, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3186428>. Acessado em: 28 de julho de 2025.

TURNER, James Morton; ISENBERG, Andrew C. *The Republican reversal: conservatives and the environment from Nixon to Trump*. Harvard University Press, 2018.





# A REGULAÇÃO DO PATRIMÔNIO DIGITAL PELA UNESCO ANALISADA SOB A PERSPECTIVA DAS CRIPTOMOEDAS E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

UNESCO'S REGULATION OF DIGITAL HERITAGE ANALYZED FROM THE PERSPECTIVE OF CRYPTOCURRENCIES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT



Rebeca Carneiro Costa Moura Salgado\*



Márcio Gonçalves Felipe\*\*



Daniel Freire e Almeida\*\*\*

## >> Resumo

A natureza inherentemente global e descentralizada das criptomoedas apresenta desafios para a governança e a regulação. Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo investigar como se dá a regulamentação do patrimônio digital, especificamente das criptomoedas, pela UNESCO. Argumenta-se que uma regulação internacional coordenada é essencial para mitigar os impactos negativos da mineração de criptomoedas, combater atividades ilícitas e aproveitar o potencial das criptomoedas para a inclusão financeira e o crescimento econômico responsável. A UNESCO tem se

\* Rebeca Carneiro Costa Moura Salgado: -Bolsista CAPES. Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Internacional pela mesma instituição. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito. -Advogada e professora universitária (Unismes). E-mail: rebecasalgado@unisantos.br

\*\* Doutorando em Direito Internacional Ambiental pela Universidade Católica de Santos - Unisantos. Mestre em Direito da Saúde: Dimensões Individuais e Coletivas da Universidade Santa Cecília (UNISANTA) - Santos/SP, E-mail: marciofelipe.adv@gmail.com

\*\*\* Pós-Doutor em Direito Internacional pela Georgetown University, Law Center, em Washington DC, Estados Unidos da América (2015-2017). Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, com reconhecimento e revalidação pela Universidade de São Paulo-USP (2008-2012) danielfreire@unisantos.br

dedicado à regulação do patrimônio digital, de maneira mais ampla, mas carece de instrumentos a respeito das criptomoedas.

### >> Palavras-chaves

criptomoedas; UNESCO; regulação; desenvolvimento sustentável.

### >> Abstrato

The inherently global and decentralized nature of cryptocurrencies presents challenges for governance and regulation. Given this scenario, this article aims to investigate how UNESCO regulates digital heritage, specifically cryptocurrencies. It argues that coordinated international regulation is essential to mitigate the negative impacts of cryptocurrency mining, combat illicit activities, and harness the potential of cryptocurrencies for financial inclusion and responsible economic growth. UNESCO has been dedicated to regulating digital heritage more broadly, but lacks instruments regarding cryptocurrencies.

### >> Keywords

cryptocurrencies; UNESCO; regulation; sustainable development.

# INTRODUÇÃO

**M**arco inaugural da proteção ambiental internacional, na Declaração de Estocolmo de 1972 foi estabelecida uma classificação do meio ambiente distinguindo-o em natural e artificial (Organização das Nações Unidas [ONU], 1972). Segundo Bastos (2023, p. 204), a Declaração de Estocolmo

fracionou o meio ambiente (gênero) em espécies, sendo elas: (a) natural, com atenção aos recursos naturais e tudo que é encontrado na natureza; e (b) artificial, cujo enfoque se deu na urbanização e criação de cidades, cuja arquitetura busca conjugar a necessidade de moradia, de trabalho etc.

Ao longo das décadas seguintes, houve uma evolução na compreensão e classificação do meio ambiente, já que a “proposta classificatória em prol do meio ambiente nunca foi estática e permitiu inovações sempre que se constatou especificidades e não abrangência às categorias ambientais existentes” (Bastos, 2023, p. 211). Tem-se atualmente cinco categorias de meio ambiente: além do natural e artificial, temos também o meio ambiente cultural, do trabalho e do patrimônio genético.

Segundo Bastos, diversos documentos e conferências internacionais contribuíram para essa evolução, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21; Organização das Nações Unidas [ONU], 1995) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS; ONU, 2015).

Deste modo, comprehende-se que as categorias do meio ambiente são alteradas sempre que se mostrar pertinente para adequar à realidade social contemporânea, reforçando a ideia de que, historicamente, as inclusões de tecnologias às atividades humanas propiciam reflexões sobre limites éticos e deveres cívicos, bem como traçar ponderações sobre as perspectivas protetivas esperada pelo novo paradigma social (Bastos, 2023, p. 213).

Nesse sentido, Bastos (2023) defende que o meio ambiente digital possui características próprias que justificam seu reconhecimento como uma sexta categoria autônoma de meio ambiente. Argumenta que o ambiente digital não se enquadra adequadamente nas classificações existentes pois tem especificidades que demandam uma proteção jurídica própria, como a crescente importância e impacto do ambiente digital na sociedade contemporânea, as peculiaridades técnicas e formas de interação próprias do meio digital e o reconhecimento do acesso à internet e às tecnologias digitais como fatores de desenvolvimento sustentável.

Ao propor uma atualização na classificação do meio ambiente para incluir o digital como categoria autônoma, Bastos (2023) ressalta que isso permitiria uma proteção jurídica mais adequada às especificidades desse novo ambiente que se tornou parte fundamental da vida contemporânea. Por abranger aspectos relacionados ao uso da tecnologia da informação, comunicação e infraestrutura digital, internet, dispositivos eletrônicos, redes

de comunicação e dados digitais, o meio ambiente digital, tal como o gênero meio ambiente, necessita de mecanismos regulatórios que possibilitem que haja maior segurança e controle sobre o que se produz e dissemina em ambiente virtual (Fiorillo; Conte, 2016).

É nesse contexto que se insere a atuação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A UNESCO é reconhecida pelo seu papel essencial na proteção do patrimônio cultural mundial, criando diretrizes e promovendo políticas para garantir a preservação de bens culturais materiais e imateriais. O conceito de “meio ambiente digital”, a seu turno, é uma área emergente que busca entender e regular o impacto das tecnologias digitais e da internet no ambiente cultural e informacional global. A organização, portanto, desempenha um papel central na promoção da preservação e do acesso ao patrimônio digital, além de fomentar a cooperação internacional em questões relacionadas à cultura e à informação.

Diante disso, este artigo tem como objetivo investigar como se dá a regulamentação do patrimônio digital, especificamente das criptomoedas, pela UNESCO. A escolha por criptomoedas não foi arbitrária: se deu pela intersecção entre Direito Ambiental Internacional e Direito Econômico em prol da sustentabilidade que este tema suscita.

A ascensão meteórica das criptomoedas nas últimas décadas tem redefinido paradigmas financeiros e tecnológicos, mas também imposto desafios regulatórios. O valor total de mercado desses ativos digitais, que superou a marca de US\$5,7 bilhões somente no ano de 2024 (SkyQuest Technology, 2025), reflete não apenas seu potencial disruptivo, mas também a urgência de um arcabouço jurídico que possa mitigar riscos e maximizar benefícios. Em 2024, mais de 659 milhões de pessoas detinham algum tipo de criptomoeda, se consolidando como um dos pilares de transformação do setor financeiro global (SkyQuest Technology, 2025). A natureza descentralizada e transfronteiriça das criptomoedas colide com a soberania estatal e a fragmentação regulatória, criando um cenário de incerteza que afeta desde a proteção do consumidor até a estabilidade financeira global.

Além dos impactos econômicos, a utilização de criptomoedas traz também impactos ambientais, muito próprios do uso de novas tecnologias. Por exemplo, as criptomoedas mineradas por *Proof of Work* (como o Bitcoin) consomem enormes quantidades de eletricidade, frequentemente derivada de fontes fósseis, agravando as emissões de carbono, o que contribui com as mudanças climáticas (Divino; Antunes, 2021). No mesmo sentido, a mineração intensiva leva à rápida obsolescência de *hardware*, aumentando o volume de lixo eletrônico e pressionando recursos naturais (Arrabal; Flores; Serratine, 2024).

Por isso, a contribuição das criptomoedas para o desenvolvimento sustentável não se limita apenas à dimensão ambiental; ela também abrange aspectos sociais e econômicos, como a inclusão financeira e a redução das desigualdades. No que tange à Agenda 2030 da ONU (2015), podemos citar o ODS 7 (Energia Limpa e Acessível), ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis), e ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima), que tem direta relação com a utilização de grandes quantidades de energia e

produção de lixo eletrônico na mineração de criptomoedas. Além disso, criptomoedas podem ser ferramentas para inclusão financeira, em conformidade ao ODS 1 (Erradicação da Pobreza), ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), e ODS 10 (Redução das Desigualdades).

A problemática central deste reside na necessidade de conciliar a inovação tecnológica e o potencial econômico das criptomoedas com a imperativa proteção ambiental e a promoção de um desenvolvimento equitativo e sustentável em escala global. A metodologia empregada será a pesquisa bibliográfica e documental, com análise crítica da legislação, doutrina e jurisprudência pertinentes, bem como de relatórios de organizações internacionais e estudos acadêmicos sobre o tema.

Feita esta breve introdução da temática que será tratada nas próximas páginas, a seção seguinte dedica-se à apresentação do objeto de estudo, as criptomoedas. Na seção subsequente, é feita uma exposição do objetivo de estudo: como a UNESCO trata da regulação das criptomoedas. Por fim, as conclusões do trabalho são elencadas.

## 1. CRIPTOMOEDAS: DO QUE ESTAMOS FALANDO?

Criptomoedas são moedas digitais descentralizadas que existem apenas na internet, criadas em uma rede *blockchain* utilizando sistemas avançados de criptografia. A primeira criptomoeda criada foi a bitcoin, em 2008 (Nakamoto, 2008). Desde então, várias outras criptomoedas foram criadas (Senna; Souza, 2023).

Diferentemente das moedas tradicionais como o real ou o dólar, as criptomoedas não possuem uma forma física e não são controladas por nenhum órgão governamental ou instituição financeira central. Ou seja, as criptomoedas operam em um sistema descentralizado, onde as transações são validadas pelos próprios usuários da rede, sem a necessidade de intermediários como bancos (Urquhart; Yarovaya, 2024).

É aqui que entra em ação uma outra tecnologia, a *blockchain*. Segundo Silveira (2020, p. 20):

As criações do *blockchain* e do Bitcoin estão intimamente relacionadas porque o *blockchain* constitui a tecnologia responsável pelo funcionamento do Bitcoin da maneira proposta por Nakamoto (2008) em seu artigo, uma vez que é no *blockchain* que se registram – de maneira definitiva e praticamente impossível de burlar – e se armazenam todas as transações realizadas envolvendo *bitcoins*.

*Blockchain* (do inglês, significa literalmente “cadeia de blocos”) é uma tecnologia de registro distribuído que funciona como um livro contábil digital e descentralizado (Gomes, 2019). Ela consiste em uma cadeia de blocos criptografados que armazenam informações de transações de forma segura, transparente e imutável. A primeira utilização da ferramenta data do ano 2008 com o já citado Bitcoin (Silveira, 2020).

A tecnologia *blockchain* surgiu como uma inovação disruptiva, oferecendo uma alternativa otimizada para a

realização de transações de forma eficiente, pragmática e sem a necessidade de terceiros para regular e validar as atividades relacionadas a ativos digitais na internet (Oliveira; Dias, 2024).

No entanto, a palavra “*blockchain*” não foi usada com o mesmo sentido que damos hoje ao termo, era apenas referência à *blocks* e *chains*, quer seja este o mecanismo de segurança que o sistema que o Bitcoin utiliza (Souza, 2025). A concepção do *blockchain* começou muito antes, em 1991, com Stuart Haber e Scott: os dois eram funcionários da Xerox, empresa de fotocopiadoras e estavam intrigados com a facilidade com que alterações e falsificações eram possíveis de serem realizados materiais em papel, e que poderia vir a ocorrer também nos arquivos digitais. Então, eles desenvolveram um sistema com blocos interligados de forma imutável, impedindo assim que algo fosse apagado ou editado dentro desse sistema (Souza, 2025).

Embora as transações sejam registradas publicamente na *blockchain*, a identidade dos usuários de criptomoedas é protegida por pseudônimos, oferecendo um certo grau de privacidade para quem faz transações utilizando-se de moedas digitais (Silveira, 2020). Os usuários armazenam suas criptomoedas em “carteiras digitais”, que contêm as chaves públicas e privadas necessárias para realizar transações (Urquhart; Yarovaya, 2024). Novas unidades de criptomoedas podem ser criadas através de um processo chamado “mineração”, que envolve a validação de transações e a resolução de complexos problemas matemáticos.

O consumo global de energia da mineração de Bitcoin, por exemplo, aumentou 34 vezes entre 2015 e 2023, atingindo 121 Terawatts (ONU News, 2024). Esse consumo massivo de energia, muitas vezes proveniente de fontes não renováveis como carvão e gás natural, contribui para as emissões de gases de efeito estufa, agravando as mudanças climáticas. A pegada de carbono do Bitcoin é comparável à de países de médio porte, o que levanta sérias questões sobre a sustentabilidade de seu modelo de operação a longo prazo (Divino; Antunes). Além da emissão de CO<sub>2</sub>, a mineração de criptomoedas também demanda grandes quantidades de água para resfriamento dos equipamentos, especialmente em regiões com climas quentes, e gera resíduos eletrônicos devido à rápida obsolescência do *hardware* especializado. A vida útil dos equipamentos de mineração é relativamente curta, e o descarte inadequado desses componentes eletrônicos contribui para a poluição do solo e da água, além de desperdiçar recursos valiosos.

A discussão sobre a sustentabilidade da mineração de criptomoedas tem levado a um debate global sobre a responsabilidade ambiental das empresas e indivíduos envolvidos no setor, bem como sobre a necessidade de incentivos para a adoção de práticas mais verdes. A busca por soluções mais sustentáveis para a mineração de criptomoedas tem impulsionado a transição para mecanismos de consenso menos intensivos em energia, como o *Proof of Stake*, e o uso de energias renováveis (Arrabal; Flores; Serratine, 2024).

Segundo análise de Arrabal, Flores e Serratine (2024, p. 400):

Em linhas gerais, na Prova de Trabalho [*Proof of Work*], a produção de criptomoedas exige equipamentos robustos para atender aos sofisticados desafios matemáticos que envolvem o processo. Na Prova de Participação [*Proof of Stake*] não há essa exigência, o que pressupõe a redução significativa do consumo de energia para a produção de criptomoedas.

No entanto, a implementação dessas soluções em larga escala ainda enfrenta desafios técnicos e econômicos, exigindo incentivos regulatórios e investimentos em infraestrutura verde (Arrabal; Flores; Serratine, 2024). Todavia, esse o movimento sustentável das criptomoedas, as *green crypto*, tem ganhado espaço e tem sido adotada por diversas moedas digitais, como a Cardano (ADA) e Ethereum (ETH) (Arrabal; Flores; Serratine, 2024; Nechiporenko, 2025).

Agora tratando do aspecto econômico das criptomoedas, nota-se que o mercado desses ativos digitais é altamente volátil e ainda está em desenvolvimento, apresentando tanto oportunidades quanto riscos para os investidores (Urquhart; Yarovaya, 2024). Também é importante gizar que em vários países essas criptomoedas estão à margem da regulação estatal, a exemplo do Brasil que possui a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) autarquia federal. A exemplo de sua atuação, a CVM determinou em 2024 que uma corretora de criptomoedas, a ThinkMarkets, que encerrasse suas operações no Brasil com base em que a *exchange* internacional operava no mercado brasileiro ofertando ilegalmente valores mobiliários (Malar, 2024).

Importante mencionar que o Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou recentemente, em março de 2025, o *Balance of Payments and International Investment Position Manual – 7th edition* (BPM7; International Monetary Fund [IMF], 2024), que é um manual com diretrizes globais para o registro e a classificação das transações econômicas e das posições de investimento internacional dos países. Documento de referência na área econômica, representa uma atualização nas metodologias estatísticas usadas globalmente para apurar contas externas e fluxos financeiros.

Nessa edição, em especial, o FMI reconheceu pela primeira vez, explicitamente, os ativos digitais, como criptomoedas (ex: Bitcoin), *stablecoins*, *tokens*, moedas digitais de bancos centrais e dinheiro eletrônico, nos padrões globais de estatísticas macroeconômicas: “*Four major themes that have emerged from the revision are external sector sustainability; globalization; financial innovation and digitalization; and sustainable finance and climate change*” (IMF, 2024, p. 12).

É destinado um capítulo inteiro ao tema da digitalização (IMF, 2024). Ainda em versão de rascunho, no capítulo 16 são discutidas novas tipologias de empresas digitais, identificadas as principais mudanças nos modelos de negócio e destacada a necessidade de adaptar métodos estatísticos para melhor medir fluxos econômicos digitais, como receitas de mineração, validação e prestação de serviços digitais (IMF, 2024). Além disso, são enfatizados os desafios de mensuração gerados pela descentralização e fragmentação das operações digitais, recomendado o uso de fontes alternativas como *big data* e registros administrativos, e feitas sugestões

de classificações detalhadas para registrar corretamente contratos, licenças, economia compartilhada e novas formas de entrega de bens e serviços.

Devido ao fato de ser uma publicação recente e ainda em construção, pouco se tem sobre os impactos que as diretrizes do FMI (2024) terão na regulação das criptomoedas. Na próxima seção veremos como a UNESCO trata do assunto.

## 2. UNESCO E AS CRIPTOMOEDAS

Desde sua criação, a UNESCO tem desempenhado um papel essencial na proteção do patrimônio cultural mundial, criando diretrizes e promovendo políticas públicas para garantir a preservação de bens culturais materiais e imateriais. À parte à definição privada, o patrimônio, quando analisado sob a perspectiva histórica, volta-se “para a necessidade de caracterizar o espaço patrimonial como essencialmente simbólico” (Terrada, 2022, p. 60). Seguindo essa vertente, comprehende-se que a ideia de patrimônio estabelece uma relação com o passado, desde memórias imateriais a objetos materiais, cuja dimensão alcança sua transmissão social. Do mesmo modo, liga-se indissoluvelmente à apreciação e estabelecimento de seus valores (Paraizo, 2010).

O patrimônio, quando voltado à seara digital, consubstancia-se naquele produzido pela sociedade atual no âmbito das comunicações, tanto escrito, visual ou oral, em sua maioria, em ambiente digital (Terrada, 2022). Desse modo, infere-se que “somente as pessoas, naturais ou jurídicas, podem possuir patrimônio, mas toda pessoa tem patrimônio, por menor que sejam suas posses materiais, porque se trata de atributo da personalidade” (Terrada, 2022, p. 60).

Aqui se faz necessário distinguir “patrimônio digital” de “ativo digital”. Como observado, “patrimônio digital” é um conceito amplo e geralmente está associado à noção de bem coletivo, cultural, institucional ou histórico, que deve ser preservado para as gerações futuras. Já ativos digitais, consoante escólio de Emerenciano (2003):

Os bens digitais, conceituados, constituem conjuntos organizados de instruções, na forma de linguagem de sobre nível, armazenados em forma digital, podendo ser interpretados por computadores e por outros dispositivos assemelhados que produzam funcionalidades predeterminadas. Possuem diferenças específicas tais como sua existência não-tangível de forma direta pelos sentidos humanos e seu trânsito, por ambientes de rede teleinformática, uma vez que não se encontram aderidos a suporte físico.

Ativos digitais são qualquer bem, direito ou valor representado em formato digital. Isso inclui criptomoedas, *tokens*, arquivos digitais (como músicas, e-books, imagens, vídeos), *softwares*, domínios de internet, credenciais digitais e até dados de acesso a contas *online* (Moura; Almeida, 2023). Portanto,

do mesmo modo que outras espécies de ativos, podem seus titulares transferir, usar, vender ou herdar legalmente esses bens digitais. Trata-se, portanto, de bens que são considerados ativos, e posteriormente tangíveis em forma física, pois podem ser convertidos em outros bens (como dinheiro, ações, semoventes, obras de arte), e como ativos intangíveis, não físicos, que contenham com eles agregados a propriedade intelectual e os direitos autorais e círcundantes (como as patentes, marcas registradas, segredos comerciais dentre outros) (Moura; Almeida, 2023, p. 323).

Segundo diretrizes da UNESCO (2005), patrimônio digital inclui arquivos digitais relevantes, obras culturais digitalizadas, bancos de dados históricos, registros arquivísticos, sites de valor emblemático, memes de importância sociocultural, acervos bibliográficos em acesso aberto e partes da memória digital da humanidade. Veja, o enfoque aqui não é só o valor econômico ou de troca, mas também o valor histórico, cultural, educativo ou científico. Portanto, patrimônio digital pode incluir ativos digitais, mas nem todo ativo digital é patrimônio: só aqueles reconhecidos por sua importância histórica, cultural, científica ou social.

A definição de patrimônio digital apresentada no parágrafo anterior diz respeito à adotada pela UNESCO na ocasião da “Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital”, de 2003, que trouxe diretrizes sobre como os Estados-Membros deveriam lidar com a preservação dos bens culturais (UNESCO, 2005). O documento sublinha a importância de garantir que o patrimônio digital seja preservado e que continue acessível no longo prazo, apesar dos desafios impostos pelo rápido avanço tecnológico e pela dependência de formatos e suportes digitais específicos. A Carta (UNESCO, 2005) destaca três princípios principais:

1. Preservação a longo prazo: garantir que o patrimônio cultural digital continue acessível mesmo com o passar das décadas, o que requer estratégias eficazes de migração e atualização de formatos, além de políticas que assegurem a integridade dos dados;
2. Diversidade cultural digital: a Carta também reconhece o valor da diversidade cultural no ambiente digital, defendendo que diferentes culturas, inclusive as minoritárias, tenham condições de digitalizar e preservar seus bens culturais, sem que a concentração de recursos tecnológicos em países mais desenvolvidos exclua certas regiões e tradições;
3. Cooperação internacional: como a digitalização e a preservação de patrimônio digital são questões globais, a Carta enfatiza a necessidade de cooperação entre os Estados para o desenvolvimento de soluções tecnológicas e políticas que garantam a interoperabilidade entre sistemas digitais e a colaboração em pesquisas e projetos de preservação.

Em 2015, a “Recomendação relativa à preservação e ao acesso ao patrimônio documental, incluindo em formato digital”, representou uma mudança importante por parte da UNESCO, ao estabelecer diretrizes internacionais para a digitalização e preservação do acervo documental da

humanidade (UNESCO, 2015). Adotada pela Conferência Geral da UNESCO em novembro de 2015, a Recomendação reconhece que o patrimônio documental, que registra o desenvolvimento do pensamento humano, eventos históricos, a evolução de línguas, culturas e povos, é vulnerável a avanços tecnológicos rápidos, conflitos, desastres naturais e subfinanciamento (UNESCO, 2015). A Recomendação, então, estabelece princípios e normas internacionais para a preservação e o acesso a esse patrimônio, tanto em formato analógico quanto digital. Ela é dirigida a governos, instituições de memória (como museus, bibliotecas e arquivos), setor privado, associações profissionais, ONGs e comitês nacionais e regionais do Programa Memória do Mundo (Brasil, 2022).

Entre os principais objetivos da Recomendação (UNESCO, 2015), destacam-se:

1. Identificação do patrimônio documental em risco, recomendando que governos e instituições identifiquem o patrimônio sob risco potencial ou iminente, chamando a atenção dos órgãos competentes para sua proteção;
2. Preservação contínua do patrimônio, enfatizando a necessidade de medidas preventivas e corretivas para garantir a preservação dos documentos, incluindo o desenvolvimento e implementação de padrões internacionais e a gestão eficiente das coleções;
3. Acesso amplo ao público do patrimônio documental como justificativa para investimentos em preservação, promovendo o uso de *software* livre e a revisão periódica de regimes de direitos autorais e depósito legal;
4. Cooperação nacional e internacional entre países, instituições e setores para enfrentar desafios comuns e compartilhar boas práticas e;
5. Monitoramento e relatórios periódicos a serem enviados pelos Estados-membros sobre as ações desenvolvidas para preservação e acesso ao patrimônio documental.

A Recomendação (UNESCO, 2015) também reforça a importância do patrimônio digital, que, apesar de ser uma extensão lógica das tarefas tradicionais de bibliotecas, arquivos e museus, enfrenta desafios específicos, como a obsolescência tecnológica e a fragilidade dos suportes digitais. Por fim, o documento serve como base legal para alinhar legislações nacionais e promover uma abordagem integrada de preservação, tanto em nível nacional quanto internacional.

A respeito de criptomoedas, especificamente, o objeto de estudo deste artigo, a UNESCO produziu um livro introdutório em 2018. De autoria de Primavera De Filipi (2018), *Blockchain et cryptomonnaies* foi publicado sómente em francês. Nele, a autora inclui referências aos riscos ambientais da mineração de moedas digitais, necessidade de regulação ética e potencial de inclusão socioeconômica. Todavia, mas não há, até o momento, uma diretriz normativa global exclusiva e que tenha sido produzida e assinada pela UNESCO sobre criptomoedas como ativos financeiros.

Convém ressaltar que a UNESCO possui alguns documentos e iniciativas sobre *blockchain*. O foco principal desses materiais é o impacto da

tecnologia *blockchain* em áreas como educação (UNESCO, 2022; 2024), governança digital (UNESCO, 2023), conservação do patrimônio cultural e inclusão (UNESCO News, 2019). No entanto, esses documentos valem ser citados já que *blockchain* é o mecanismo utilizado tanto nas criptomoedas, foco do artigo, quanto em outros ativos digitais.

## >> CONCLUSÕES

A natureza inherentemente global e descentralizada das criptomoedas apresenta desafios significativos para a governança e a regulação. A ausência de uma autoridade central e a facilidade com que as transações podem cruzar fronteiras tornam difícil a aplicação de regulamentações nacionais de forma eficaz. A falta de coordenação entre os reguladores nacionais pode levar a lacunas regulatórias, onde atividades de risco podem prosperar sem a devida supervisão.

A coordenação internacional é fundamental para superar esses desafios. É necessário um esforço conjunto para desenvolver padrões globais e abordagens harmonizadas que possam ser implementados pelas jurisdições nacionais. Isso inclui o compartilhamento de informações, a cooperação em investigações e a criação de mecanismos para resolver disputas transfronteiriças relacionadas a criptoativos. A colaboração entre reguladores, bancos centrais e organizações internacionais é essencial para construir um arcabouço regulatório global que promova a estabilidade financeira, a proteção ao consumidor e a integridade do mercado, ao mesmo tempo em que permite a inovação responsável e o desenvolvimento sustentável.

A regulação deve, portanto, buscar um equilíbrio entre a promoção da inovação e a mitigação dos riscos, garantindo que o potencial econômico das criptomoedas seja aproveitado de forma responsável e inclusiva. A criação de um ambiente regulatório que promova a inovação responsável e a sustentabilidade é essencial para atrair investimentos e fomentar o crescimento econômico inclusivo.

A UNESCO tem como prioridade o patrimônio digital no sentido coletivo, focando-se em bens de valor cultural, histórico, científico ou educacional, a exemplo de arquivos digitais, coleções de bibliotecas e patrimônios culturais imateriais. Documentos oficiais, como a “Carta para a Preservação do Patrimônio Digital” (UNESCO, 2025), a “Recomendação relativa à preservação e ao acesso ao patrimônio documental, incluindo em formato digital” (UNESCO, 2015), mostram que o campo de atuação da organização está centrado na preservação e inclusão desses bens coletivos, não nos ativos digitais econômicos, grupo no qual as criptomoedas se inserem.

Enquanto outras instituições multilaterais (como o FMI) passaram a reconhecer, categorizar e discutir as criptomoedas como fenômeno econômico relevante e desafio para políticas públicas internacionais, a UNESCO ainda trata do tema apenas tangencialmente, quando discute impactos sociais da tecnologia *blockchain* nos campos da ética digital e inclusão. Não há, até o momento, diretrizes específicas da UNESCO sobre criptomoedas como instrumentos financeiros.

Esse distanciamento pode ser visto como um descompasso frente à velocidade e relevância com que as criptomoedas passaram a moldar fluxos de valor, acesso financeiro e inovações tecnológicas, incluindo impactos ambientais, sociais e, potencialmente, culturais. Como resultado, a UNESCO perde parte da capacidade de orientar debates e políticas públicas globais sobre os riscos e oportunidades dessas tecnologias na perspectiva do patrimônio coletivo, dos direitos humanos e da sustentabilidade.

Conclui-se que o avanço das criptomoedas enquanto dispositivo social mundial ressalta uma necessidade de atualização do escopo institucional da UNESCO, para que futuras normativas e recomendações considerem também esses ativos, não só como fenômenos financeiros, mas como partes de dinâmicas culturais, ambientais e sociais que compõem o novo ambiente digital global.

## >> REFERÊNCIAS

ARRABAL, Alejandro Knaesel; FLORES, Ubirajara Martins; SERRATINE, Davi Tiskoski. Sustentabilidade energética e produção de criptomoedas. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, v. 27, n. 2, p. 385-408, 2024. Disponível em: <https://revistas.unipar.br/index.php/juridica/article/view/11455>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BASTOS, A. T. **O reconhecimento da dimensão autônoma do meio ambiente digital em um contexto global**. Tese (Doutorado em Direito Ambiental Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Programa Memória do Mundo (MoW) da Unesco. **Arquivo Nacional**, 18 mai. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/acesso-a-informacao/acordos/acoes-internacionais-2/programa-memoria-do-mundo>. Acesso em: 7 nov. 2024.

DI FILIPPI, Primavera. **Blockchain et cryptomonnaies**. Paris: Presses universitaires de France, 2018.

DIVINO, S. B. S.; ANTUNES, B. G. B. A mineração de criptomoedas e os impactos ambientais: reflexos na Agenda 2030. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 7, n. 6, p. 2179-2215, 2021. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/6/2021\\_06\\_2179\\_2215.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/6/2021_06_2179_2215.pdf). Acesso em: 27 jul. 2025.

EMERENCIANO, A. S. **Tributação no Comércio Eletrônico**. São Paulo: Thomson Iob, 2003.

FIORILLO, C. A. P.; CONTE, C. P. **Crimes no meio ambiente digital e a sociedade da informação**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GOMES, V. J. F. **Blockchain: um panorama científico e tecnológico**. Dissertação (mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência Tecnológica para Inovação) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/6701>. Acesso em: 9 fev. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Integrated Balance of Payments and International Investment Position Manual, seventh edition (BPM7)** - Draft Copy for Global Consultation – Chapters only. Jul 2024. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Data/Statistics/BPM/BPM7-chapters>. Acesso em: 15 jul. 2025.

MALAR, J. P. CVM determina que corretora de criptomoedas encerre operações no Brasil. **Exame**, 24 ago. 2024. Disponível em: <https://exame.com/future-of-money/cvm-determina-que-corretora-de-criptomoedas-encerre-operacoes-no-brasil/>. Acesso em: 31 maio 2025.

MOURA, R.; ALMEIDA, D. F. A Validação do Patrimônio Digital e a Governança. **Anais do Encontro Nacional de Pós-graduação**, v. 7, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unisanta.br/ENPG/article/view/2047/2040>. Acesso em: 27 jul 2025.

NAKAMOTO, S. **Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System**, 2008. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2025.

NECHIPORENKO, M. Eco-Friendly Cryptocurrencies: Best Green Coins 2025. **Trader's Union**, 25 jul. 2025. Disponível em: <https://tradersunion.com/interesting-articles/best-cryptocurrency-to-invest/eco-friendly-cryptocurrencies/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

OLIVEIRA, M. A.; DIAS, P. V. R. O impacto da utilização da tecnologia *block-chain*. **Revista EDUCAmazônia - Educação Sociedade e Meio Ambiente**, v. XVII, n. 2, p. 79-89, jul./dez., 2024. Disponível em: <https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/educamazonia/article/view/15593>. Acesso em: 9 fev. 2025. p. 82

ONU NEWS. Inteligência artificial e mineração de criptomoedas têm impacto ambiental “severo”, alerta ONU. **ONU News**, 10 jul. 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/07/1834326>. Acesso em: 10 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferência das Nações Unidas sobre sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod\\_resource/content/0/Agenda%202021.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod_resource/content/0/Agenda%202021.pdf). Acesso em 7 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 7 nov. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (UNESCO). **Declaração de Estocolmo**, junho de 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital**. Brasília: Conarq, 2005. Disponível em: [https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/conarq\\_carta\\_preservacao\\_patrimonio\\_arquivistico\\_digital.pdf](https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/conarq_carta_preservacao_patrimonio_arquivistico_digital.pdf). Acesso em: 7 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Diretrizes para a governança das plataformas digitais: salvaguardar a liberdade de expressão e o acesso à informação com uma abordagem multisectorial**. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387560>. Acesso em: 28 jul. 2025.

PARAIZO, R. C. ST: Patrimônio virtual e história digital: essência e representação. I Encontro Nacional da Associação Nacional da Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Rio de Janeiro, 29 de novembro a 03 de dezembro de 2010. **Trabalhos completos...** Disponível em: <https://www.anparq.org.br>

- br/dvd-enanparq/simposios/170/170-762-1-SP.pdf. Acesso em: 18 jun. 2023.
- SENNA, V.; SOUZA, A. M. Criptomoedas e sistema financeiro: revisão sistemática de literatura. *Revista de Administração de Empresas*, v. 63, n. 4, p. 1-22, 2023. DOI: 10.1590/S0034-759020230403. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/mHpFyQDz9DcNcxvypczSKXt/?lang=pt>. Acesso em: 9 fev. 2025.
- SILVEIRA, G. M. **Blockchain**: um mapeamento sistemático das produções científicas brasileiras. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2020. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/15445>. Acesso em: 9 fev. 2025.
- SKYQUEST TECHNOLOGY. **Cryptocurrency Market Size & Share**: Industry Report 2025-2032. Westford, MA: SkyQuest Technology, ago. 2024. 157 p. Disponível em: <https://www.skyquestt.com/report/crypto-currency-market>. Acesso em: 27 jul. 2025
- SOUZA, C. Blockchain: entenda de forma fácil o que é e como funciona. **Área Bitcoin**, 17 fev 2025. Disponível em: <https://blog.areasbitcoin.com.br/o-que-e-blockchain-e-como-funciona/>. Acesso em: 31 maio 2025.
- TERRADA, G. A. F. **Preservação digital da WEB**: uma reflexão sobre políticas e práticas. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/26276>. Acesso em: 18 jun. 2023.
- UNESCO News. **UNESCO conference to take stock of blockchain technology and explore its societal potential**, 9 maio 2019. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/articles/unesco-conference-take-stock-blockchain-technology-and-explore-its-societal-potential>. Acesso em: 28 jul. 2025.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Recommendation concerning the preservation of, and access to, documentary heritage including in digital form**. Paris, 17 dez. 2015. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-concerning-preservation-and-access-documentary-heritage-including-digital-form>. Acesso em: 19 jun. 2025
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Education and blockchain**. Paris: UNESCO, 2022. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384003>. Acesso em: 28 jul. 2025.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Beyond blockchain**: policy brief on next generation web technologies and their impact on OER. Paris: UNESCO, 2024. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000390533>. Acesso em: 28 jul. 2025.
- URQUHART, A.; YAROVAYA, L. Cryptocurrency research: future directions. *The European Journal of Finance*, v. 30, n. 16, p. 1849-1854, 2024. DOI: 10.1080/1351847X.2023.2284186. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1351847X.2023.2284186>. Acesso em: 9 fev. 2025.





# ÁREAS DESPROTEGIDAS E “PROTEÇÃO” POR MEIO DE SUA INSERÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

UNPROTECTED AREAS AND “PROTECTION” THROUGH THEIR  
INSERTION IN NATURE CONSERVATION UNITS



*Edson Ricardo Saleme\**  
*Maria Eduarda Johns Mascari\*\**  
*Marianna Brandão de Castro\*\*\**

## >> Resumo

A instituição de Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reservas Florestais Legais (RLs), e as Unidades de Conservação da Natureza (UCs) representam as principais formulas protecionistas contidas na legislação nacional, oriunda da experiência estrangeira. Todas possuem regimes próprios e há previsão genérica na Constituição Federal (1988), art. 225, §1º, III, no sentido de que sejam definidos nos diversos espaços federativos. A questão norteadora que se coloca é como proteger áreas do território nacional, hoje do tamanho do Estado da Bahia, sobretudo da Amazônia. A consequência direta dessa omissão do poder público reverte-se em grilagem e registro irregular como propriedade privada servindo para atividades opostas aos compromissos firmados pelo Brasil, sobretudo diante da Meta 11 da 5ª. Edição do Panorama da Biodiversidade Global (GBO-5), lançado pelo Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica em Aichi (CDB); refere-se às áreas protegidas em face dos obstáculos e desafios de um país emergente e passou a ser internalizada pelo governo brasileiro a partir de 2013. A meta 11 estabelece compromissos visando à criação de novas áreas protegidas e também a sua manutenção, com adequada representatividade

\* Professor Doutor em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Assessor Jurídico da Diretoria do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, 2025.

\*\* Discente em Direito da Universidade Católica de Santos, estagiária do MP na Baixada Santista, e-mail: mariamascari@unisantos.br

\*\*\* Discente em Direito da Universidade Católica de Santos, estagiária de Direito, e-mail: mariannacastro@unisantos.br.

ecológica, governança e conectividade. Este trabalho emprega o método hipotético-dedutivo e a metodologia bibliográfica e documental para seu desenvolvimento. Entre as conclusões se observa a grande dificuldade do governo atual em coibir as ocupações nesses espaços e também na criação de novas Unidades de Conservação da Natureza, que seria o instituto mais adequado para preservação in situ.

## >> Palavras-chaves

Áreas de preservação permanente; preservação in situ; áreas desprotegidas; metas de Aichi; Amazônia.

## >> Abstract

The creation of Permanent Preservation Areas (APPs), Legal Forest Reserves (RLs), and Nature Conservation Units (UCs) represent the main protectionist formulas contained in national legislation, derived from international experience. All have their own regimes, and there is a general provision in the Federal Constitution (1988), art. 225, §1, III, requiring them to be defined in the various federative spheres. The guiding question is how to protect areas of the national territory, currently the size of the state of Bahia, especially in the Amazon. The direct consequence of this government failure is land grabbing and irregular registration as private property, serving activities contrary to Brazil's commitments, especially in light of Target 11 of the 5th Edition of the Global Biodiversity Outlook (GBO-5), launched by the Secretariat of the Convention on Biological Diversity in Aichi (CBD). refers to protected areas in the face of the obstacles and challenges of an emerging country and was internalized by the Brazilian government in 2013. Goal 11 establishes commitments to the creation of new protected areas and their maintenance, with adequate ecological representation, governance, and connectivity. This work employs the hypothetical-deductive method and bibliographic and documentary methodology for its development. Among the conclusions is the great difficulty the current government has in curbing occupations in these spaces and also in creating new Nature Conservation Units, which would be the most appropriate institution for in situ preservation.

## >> Keywords

Permanent preservation areas; in situ preservation; unprotected areas; Aichi targets; Amazon.

# INTRODUÇÃO

**A**legislação nacional, diante das pesquisas efetuadas por organizações internacionais, sobretudo a IUCN (União Internacional para Conservação da Natureza) , estabeleceu a possibilidade de instituição de institutos protetivos, entre eles, as Áreas de Preservação Permanente (APPs), as Reservas Florestais Legais (RLs), e as Unidades de Conservação da Natureza (UCs). Todas possuem regimes próprios e há previsão genérica na Constituição Federal (1988), art. 225, §1º, III, no sentido de que sejam definidos nos diversos espaços federativos “[...] espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.” Essas áreas são protegidas por lei para assegurar o equilíbrio ecológico e a conservação dos recursos naturais.

As APPs são muito necessárias em face de sua relevância ambiental; elas garantem não somente a estabilidade geológica, a proteção de recursos hídricos e a conservação da biodiversidade, mas também impõe a observância de que a área é objeto de proteção por determinado ente federativo. Sua criação é efetivada por meio de lei, a fim de viabilizar a manutenção de ecossistemas em circunscrições necessárias de proteção.

Existem unidades protegidas hídricas e de relevo e a legislação que trata delas possui elementos que estão se aperfeiçoando diante da realidade brasileira. A utilização antrópica, quando possível, é restrita a atividades de baixo impacto. A legislação, iniciada com o Código Florestal de 1934 e aprimorada ao longo do tempo, reconhece a importância delas como viabilizadoras e prestadoras de serviços ecossistêmicos essenciais, como regulação hídrica e conservação do solo, embora enfrentem desafios na aplicação prática das normas.

O Código Florestal prevê outro espaço territorial protegido: a Reserva Legal (RL), existente também no Código de 1934; evoluiu de uma função econômica para ecológica, mas teve sua efetividade comprometida por pressões políticas, especialmente na reforma do Código Florestal de 2012, que a manteve com algumas alterações. A nova legislação flexibilizou exigências e permitiu compensações ambientais por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que favoreceu a regularização fundiária, mas enfraqueceu sua função conservacionista. A ausência de diretrizes específicas para biomas não florestais agrava os desafios, exigindo um aperfeiçoamento normativo para manejo adequado diante das mudanças climáticas.

O objetivo deste trabalho é analisar como se poderia melhor proteger as terras amazônicas, aqui consideradas as desprotegidas, cujo tamanho atual, segundo fontes de imprensa (O Globo, 2024) é equivalente ao estado da Bahia e com risco permanente de grilagem, segundo dados do Observatório das Florestas Públicas (2025). O cenário é mais grave porque essas terras não sofreram processo discriminatório<sup>1</sup> e sequer tiveram destinação

<sup>1</sup> Processo Discriminatório instituído pela Lei 6383, de 1976. Processo pelo qual o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação judicial das terras devolutas da União.

estabelecida por nenhum dos entes federativos indicados no art. 3º da Lei 9985, de 2000 (Brasil, 2000). Há desmatamento próximo dos 80% na Floresta Amazônia em florestas públicas federais.

A questão norteadora que aqui se coloca é como proteger áreas do território nacional, sobretudo da Amazônia, ainda não inseridas em unidades de conservação. Na verdade, poderiam ser consideradas áreas públicas ainda não transformadas em Unidades de Conservação, Terras Indígenas ou mesmo terras quilombolas; não foram objeto de regularização fundiária. Como consequência direta dessa omissão do poder público, ocorre a grilagem e grande parte dessa área está registrada irregularmente como propriedade privada e servindo para atividades nem sempre adequadas ao frágil solo amazônico.

A criação de unidade de conservação é a fórmula mais adequada de proteção ambiental *in situ* no Brasil e no mundo, a partir das categorias de proteção integral e uso sustentável. Com base legal consolidada, esse Sistema busca garantir a conservação de grandes áreas naturais por meio de planejamento e participação social. Este trabalho empregará o método hipotético dedutivo e sua hipótese seria a de que “as terras amazônicas desprotegidas devem sofrer imediata transformação em unidades de conservação de proteção integral com plano de manejo próprio para manutenção e proteção de sua área.”

Ainda que exista legislação em prol da proteção à posse e das pessoas que necessitam da terra para sua subsistência, não se pode olvidar que a manutenção de ecossistemas é fundamental para a proteção humana, flora e fauna. A prescrição aquisitiva apenas regulariza a posse da propriedade; contudo, não há fiscalização suficiente para a manutenção de áreas que deveriam ser protegidas dentro dessas propriedades.

Não obstante os esforços de entidades ambientalistas diversas e setores preocupados com a fragilidade ambiental da Amazônia, a eficácia protecionista depende da superação de entraves como falta de infraestrutura, recursos financeiros e clareza normativa, além da necessidade de uma gestão territorial articulada e do fortalecimento das ações de educação ambiental e fiscalização.

## 1. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei 9.985, de 2000 (Brasil, 2000), é o principal marco legal brasileiro para a preservação de áreas naturais *in situ* de grande porte. Ele organiza os espaços protegidos em duas categorias: Unidades de Proteção Integral, com uso restrito e foco na preservação da natureza, e Unidades de Uso Sustentável, que conciliam a conservação com o aproveitamento controlado dos recursos naturais. O SNUC define critérios, instrumentos e diretrizes para a criação, gestão e fiscalização dessas áreas, incluindo exigência de plano de manejo, participação da sociedade e respeito às comunidades tradicionais.

Entre os princípios de direito ao meio ambiente equilibrado tem-se o: direito à sadia qualidade de vida, prevenção e precaução acesso equitativo

aos recursos naturais, controle de risco, informação e participação (incluindo o controle social), princípio do poluidor-pagador, princípio da progressividade entre tantos outros (Machado, 2009).

A Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a utilizar as expressões meio ambiente, desenvolvimento sustentável e ecologicamente equilibrado, com influência da Declaração de Estocolmo (1972), da Constituição Portuguesa (1976) e da Constituição Espanhola (1978) (Almeida, L. T. et al., 2016).

O surgimento das Unidades de Conservação se deu no século XIX, surgiu basicamente com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, Estados Unidos, em 1872 (Diegues, 2008); ainda que Yosemite, outro parque naquele país, ter sido decretado como área de preservação, em 1864.

As áreas de preservação tinham o fito, em tempo pretérito, à preservação de locais com relevante beleza cênica e valor estético, o objetivo protecionista seria, sobretudo, mantê-las inalteradas em face dos efeitos perversos do desenvolvimento urbano-industrial do século XIX. Essas áreas deveriam manter-se isoladas e isentas de habitação humana; seu intuito seria unicamente a proteção da vida selvagem e recreação humana. Desta forma, o homem poderia ser um visitante; não um morador (Diegues, 2008).

Historicamente, a criação das unidades de conservação no Brasil passou de ações pontuais e cênicas para iniciativas estruturadas com base científica e social. Desde os jardins botânicos do período colonial até os parques nacionais do século XX, o país ampliou sua legislação e o reconhecimento do papel das unidades na proteção da biodiversidade e na promoção do bem-estar humano. A Constituição de 1988 e a criação do SNUC consolidaram esse processo, conferindo às áreas protegidas um regime jurídico especial que prioriza o interesse público.

Após a implantação é fundamental que se assegure a efetividade do manejo de uma Unidade de Conservação, mormente com o objetivo de analisar o sucesso em seu entorno e, também, das áreas *in situ*, e assim possibilitar a priorização de investimentos nestes locais (Nolte, C.; Agrawal, A., 2013).

Na verdade existe escassez de estudos que possam viabilizar bons instrumentos em prol da avaliação da eficácia das Unidades de Conservação (Almeida, L. T. et al., 2016).

Atualmente existem quatro modos básicos de financiar as unidades de conservação: a) por meio do orçamento público propriamente dito; b) taxas pagas por visitantes ou mesmo taxas ambientais destinadas às unidades de conservação, quando se tratar de unidades que tenham essa fórmula de ingresso; c) valores pagos por empresários que atuam dentro dessas áreas nos moldes impostos pelo art. 36 da Lei 9985, de 2000; e (iv) verbas e doações de indivíduos, corporações, fundações, do terceiro setor e de agências internacionais. Há ainda outros mecanismos financeiros capazes de viabilizar o financiamento dessas unidades, como a compensação ambiental, prevista na lei do SNUC (Brasil, 2000).

Mesmo diante do grande passo dado pela Lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), Miziara e Dias (2022) refletem no sentido de que sua grande importância não considera entre a sua regulamentação

a existência de outras áreas protegidas, tais como as áreas de preservação permanente (APP) e as reservas legais (RL). Se assim fosse haveria ainda maior possibilidade de proteção, tendo em vista o grande leque de institutos que poderiam ainda estar incluídos, ainda de forma mais rígida, nas próprias áreas já estabelecidas como unidade de conservação.

Outro tipo de situação gerada pela Lei é o fato de não incluir as comunidades tradicionais existentes no território objeto da proteção *in situ* como parte do próprio ambiente e, desta forma, contemplar no plano de manejo não somente previsões fáticas relacionadas ao presente, mas também possibilidades atreladas ao futuro e de expansão daquelas comunidades; isso sem contar com as consequências culturais e patrimoniais geradas em face de uma legislação que parece colocar em segundo plano as comunidades existentes. (Miziara; Dias; 2022).

## 2. ÁREAS DESPROTEGIDAS

As áreas protegidas contam com instrumentos internacionais em sua defesa e manutenção. Pode-se citar, inicialmente, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, CNUMAD, 1992). Esta é a mais tradicional forma de proteger a biodiversidade da sanha destruidora da própria humanidade.

O termo “área protegida” é definido no Artigo 2º da Convenção como “uma área geograficamente definida, que é designada ou regulamentada e gerida para alcançar objetivos específicos de conservação”. O Artigo 8º da Convenção estabelece, nesse sentido, também as diretrizes para a conservação *in situ*, incentivando os países signatários a

A expressão “área protegida” designa uma classe específica de regimes jurídicos de proteção de zonas naturais. Costa de Oliveira (2022) indica que este termo foi empregado no final do século XIX. Firmou-se no vocabulário científico na medida em que se difundiram tais regimes pelo mundo. Ingressou na legislação brasileira antes mesmo da CDB. Com a promulgação desta e a instituição do PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 5.758/2006) difundiu-se amplamente nas fontes do direito e na literatura especializada.

Área protegida é espaço geograficamente demarcado para a finalidade que especifica, segundo o autor (Costa de Oliveira, 2022); designa conjuntos de dispositivos heterogêneos voltados à proteção natural *in situ* que incluem as terras indígenas, as reservas legais, as áreas de preservação permanente e ainda outras categorias provenientes do direito internacional; na verdade, dedicam-se a indicação de que determinada porção do território está voltada à proteção da natureza e conectada ecossistêmica em área previamente demarcada para essa finalidade.

As áreas protegidas referem-se a um conceito genérico consignado na legislação federal brasileira; compreende várias modalidades de espaços destinados à proteção da biodiversidade, das paisagens e das águas, tais como as áreas de preservação permanente (APPs), previstas no Código Florestal Brasileiro (Brasil, 2012), as unidades de conservação (UCs) e reservas da biosfera, reguladas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação

da Natureza (SNUC) (Brasil, 2000), e as áreas de servidão ambiental, dispostas na Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981).

O Observatório de Florestas Públicas, criado a partir de esforços da Amazônia de Pé e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) são entidades que envidam esforços no sentido de preservar áreas desprotegidas, sobretudo considerando a existência de 56,5 milhões de hectares de florestas não devidamente fiscalizadas na Amazônia (Observatório, 2025).

No entanto, desafios persistem e a falta de infraestrutura, fiscalização precária, conflitos fundiários e desconhecimento da população dificultam a efetividade desses esforços (Observatório, 2025). A mera existência legal dessas áreas não garante sua proteção se não forem acompanhadas de políticas ambientais sólidas, recursos financeiros adequados e educação ambiental contínua. A conservação, para ser efetiva, depende tanto da aplicação rigorosa da legislação quanto do engajamento social e do respeito ao que é salutar ao ambiente e em defesa dos direitos das populações tradicionais.

Importante mencionar que antes da década de 1970, nas palavras de Sarlet e Fensterseifer (2021), a proteção ambiental era justificada mais pelo prisma dos interesses econômicos mais que sob o ângulo dos interesses ambientais propriamente ditos. Para melhor compreensão da evolução da legislação ambiental importante observar a evolução dos cenários norte-americano e europeu, sobretudo da Alemanha, ao reconhecerem e impulsionarem a proteção jurídica dos valores e direitos de matriz ecológica.

Os autores (Sarlet e Fensterseifer, 2021) sublinham o fato de ser a experiência jurídica brasileira pioneira, de certa forma, pois quanto comparada e internacional inúmeros diplomas legislativos, de certa forma, já asseguravam a proteção jurídica dos recursos naturais antes da década de 1970. Contudo, a tutela jurídica “[...] pautou-se quase que exclusivamente por interesses puramente econômicos ou, em alguns casos, também em razão da tutela da saúde pública.”

As boas condições ambientais para Bessa Antunes (2021), indicadas na Lei, seriam elementos indutores importantes do desenvolvimento socioeconômico. São igualmente fórmulas indispensáveis em prol da segurança nacional e da proteção da dignidade humana. Todos eles podem ser compreendidos sob a ótica do desenvolvimento sustentado. A Política Nacional do Meio Ambiente, promovida pela Lei nº 6.938, de 1981, deveria ser interpretada a partir de instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos que se destinam à promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito da legislação nacional. A PNMA só pode ser realizada por meio de princípios estabelecidos pela própria CF e legislação ambiental.

A questão do desflorestamento na região amazônica como sendo um dos pontos centrais da temática relacionada a áreas desprotegidas relaciona-se diretamente com o processo de ocupação do seu território nos anos 70. A inversão de práticas relacionadas à exploração da floresta em pé, com economia baseada no extrativismo da borracha e da castanha, em que o rio era o principal meio de locomoção dos produtos e pessoas, deixara de ser predominante. Estas práticas foram substituídas, gradativamente,

por sistema mais racional baseado no valor da natureza e a terra onde a estrada passou a ser o principal elemento de integração da região com o Brasil (Pinho, Pinho2 e Gomes, 2017).

Referidas autoras, em sua pesquisa (Pinho, Pinho2 e Gomes, 2017), refletem que, nos anos oitenta inicia-se a expansão da fronteira econômica caracterizada principalmente pela ocupação da terra e implementação de infraestrutura para viabilização da inserção novas atividades econômicas no território. Assim, essa atração é pautada historicamente na mineração industrial aliada à exploração e processamento madeireiro e agropecuário (Pinho, Pinho2 e Gomes, 2017).

No estudo aprofundado das autoras se observou que foi possível perceber:

[...] a conversão do desflorestamento para outros tipos de uso como a pastagem que é predominante em toda extensão da área de proteção, concentrando-se principalmente na parte leste que incide sob o município de São Félix do Xingu. Foram identificadas grades manchas de ocupação humana (2008 a 2016) que são fruto das migrações intensas nessa região reflexo da exploração mineral em diversos garimpos na porção leste da área de proteção. É importante ressaltar, que as áreas preservadas no mapa representada por extensas manchas florestais localiza-se na porção oeste da área de estudo sob jurisprudencia do município de Altima a proximidades da Estação Ecológica Terra do Meio, distante geograficamente das estradas e das áreas de pastagem.

O desenvolvimento socioeconômico brasileiro depende fundamentalmente da conservação das florestas, sobretudo na área amazônica. São também indispensáveis à segurança nacional e proteção ecossistêmica com a finalidade de manutenção de várias espécies de flora e fauna ali existentes. A preocupação atual apenas reflete práticas iniciadas há longo prazo, que se perpetuam e mantém uma progressão alheia à essa perspectiva preservacionista.

O delineamento de metas tem sido reconhecido como dispositivo essencial para a avaliação de com promissos globais. E, no caso da CDB, um primeiro conjunto de metas foi estabelecido na COP6. Nas palavras de Prates e Irving (2022) é possível constatar algum avanço, principalmente, com a regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT59 e mais recentemente, da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGAT.

A análise da Meta 11 de Aichi (2022) refere-se às áreas protegidas em face dos obstáculos e desafios de um país emergente e passou a ser internalizada pelo governo brasileiro a partir de 2013. A meta 11 estabelece compromissos visando à criação de novas áreas protegidas e também a sua manutenção, com adequada representatividade ecológica, governança e conectividade.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ver todas as 20 Metas de Aichi no site da CDB .

### 3. AMEAÇA À BIODIVERSIDADE E AÇÕES PROATIVAS

A biodiversidade é permanentemente ameaçada pela ação antrópica, sobretudo pelos câmbios constantes no uso e ocupação do solo, mudanças climáticas, poluição geradora de efeito estufa, presença de espécies exóticas e invasoras no ambiente, entre outras tantas que se possa enumerar. Urge implementar estratégias a fim de se conter essa rápida ação destruidora. Uma dessas fórmulas é o imediato reconhecimento dessas áreas a fim de transformá-las em áreas protegidas. As notícias de reconhecimento de terras na Amazônia para particulares é cada vez mais frequente.

As áreas protegidas podem ser definidas simplesmente como espaços geográficos estabelecidos, reconhecidos e manejados de maneira a atingir a conservação daquela circunscrição por períodos longos. Nessas localidades deve haver restrição de atividades humanas impactantes ou mesmo incompatíveis com a manutenção adequada da biodiversidade. Diante desse grau protecionista é viável a proteção de espécies que, diante da sensibilidade ou especificidades, poderiam ser levadas à extinção.

A Conferência Mundial da Natureza (2022) estabeleceu que áreas de proteção ambiental exercem um papel local e internacional muito importante na conservação das espécies e do clima. Nesse sentido, não somente a ONU, mas também muitos governos estão de acordo no sentido de estabelecer proteção, até 2030, de 30% da superfície da Terra. Ainda que exista nomenclatura diversificada para a proteção de determinadas áreas reconhecidamente importantes para a biodiversidade, há riscos que podem atingir sua importante função.

Fanzeres e Carvalho (2021) atentos ao panorama presente geradores de supressão, cada vez maior, de áreas naturais, sublinharam que há esforços político-jurídicos cada vez maiores em prol da compatibilização da presença humana com objetivos conservacionistas. Com esta nova percepção se vislumbra a possibilidade de permanência desses grupos em áreas que se evitava qualquer interação humana.

Neste sentido, o poder público passou a rever posicionamentos e reinterpretar normas legais de forma a corrigir injustiças sociais praticadas em nome da conservação da natureza brasileira. Assim diante da proibição da Lei do SNUC (Brasil, 2000) do uso dos recursos naturais por comunidades no interior das unidades de conservação de proteção integral, atualmente se viabiliza o instituto dos Termos de Compromisso (TC) a fim de viabilizar o reassentamento das populações tradicionais no interior de unidades de conservação de proteção integral, previsto no Decreto nº 4.340/02, que regulamenta essa Lei.

Atualmente existe o que se denominou EPANB - Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade. Com esta estratégia se está prevento a articulação de políticas públicas como o Plano Nacional de Recuperação de Vegetação Nativa (Planaveg), que estabelece a meta de recuperação de 12 milhões de hectares até 2030. Com este, e o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), que promoverá a inclusão socioeconômica o objetivo central de análise deste trabalho (Brasil, MMAMC, 2025).

Entre as metas da Estratégia estaria a redução da perda de áreas importantes para a biodiversidade. Neste sentido subdividiu-se em duas metas:

a primeira com o objetivo promover o planejamento espacial, terrestre e marinho, e outra busca evitar de todas as formas o desmatamento ilegal e a conversão da propriedade desprotegida em área privada dedicada à atividades impactantes.

A segunda e a terceira estratégias do Ministério miram a restauração, a conservação e o manejo dos ecossistemas. Todas teriam o objetivo de deter as extinções de espécies, o uso sustentável da biodiversidade, da bioeconomia, das atividades produtivas sustentáveis, da sustentabilidade na pesca extractiva, das atividades empresariais sustentáveis e das medidas de biossegurança também estão contempladas nas metas. Todas elas contemplam o engajamento dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares na implementação das metas nacionais.

## 4. ANÁLISE RECENTE DO TCU EM FACE DAS ÁREAS "DESPROTEGIDAS"

Com base na Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB). Entre os compromissos nela estabelecidos está a Meta 11 de Aichi, que prevê que, até 2020, os países participantes deveriam destinar 17% de seu território continental e 10% de suas áreas marinhas e costeiras como áreas de proteção ambiental.

O Tribunal de Contas da União (TCU,2025), diante desse compromisso, realizou auditoria nas áreas protegidas (APs) da América Latina para analisar a política pública de conservação da biodiversidade, a partir da avaliação da gestão de áreas protegidas. A fiscalização foi conduzida sob coordenação conjunta do TCU e da Controladoria-Geral da República do Paraguai.

O Tribunal de Contas da União é órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional em sua missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país. Sua missão também é contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Objetiva também ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável. É responsável não somente pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Fiscaliza compromissos estabelecidos entre o Brasil e entidades internacionais (TCU, 2025).

Entre as entidades que fiscaliza a governança internacional existe o Painel de Informações das Instituições Superiores de Controle (ISC) como produto que consolida informações e dados das Instituições Superiores de Controle no âmbito mundial. Isso inclui aspectos da organização e funcionamento da ISC, como estrutura e mandato do titular, além de informações relacionadas com o controle externo, como atribuições e principais modalidades de auditoria realizadas por cada entidade (TCU, 2025).

Nesse diapasão, entre outras atividades realizadas pelo TCU, examinaram-se unidades de conservação federais (UCs) nos biomas brasileiros de

caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal. Os outros onze países participantes foram Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela. Tomadas em conjunto com auditoria similar realizada em 2013, o total de APs latino-americanas avaliadas foi de 1.120. No Brasil, foram avaliadas 313 APs federais e 140 APs estaduais.

Os órgãos brasileiros auditados foram o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia a quem cabe a gestão das unidades de conservação (UCs) federais brasileiras, e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Nessa auditoria (TCU,2021) indicou-se progressos na implementação e na gestão de UCs diversas. Contudo, observou-se “ausência de estratégia detalhada, escassez de recursos humanos e falhas na governança do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.”

Nessa auditoria observou-se que, de um modo geral, houve alguns avanços na implementação e na gestão das unidades de conservação da natureza federais, entre 2014 e 2019. Assim, o Brasil logrou alcançar a marca de 18% de proteção de áreas terrestres e de 26% de áreas marinhas.

Essa pesquisa indicou falta de estratégia adequada para que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) pudesse ser levado avante de forma satisfatória. Isto é graves problemas de governança diante da escassez de recursos humanos e fragilidades no monitoramento em usas fontes de financiamento. Diante dessas considerações, o Plenário do TCU determinou fosse efetiva uma avaliação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (TCU,2021).

O relatório do TCU elencou os diversos obstáculos a serem enfrentados para a manutenção dessas áreas. Entre eles: a) criação de estratégia por menorizada para as UCs, pois a ausência dela prejudica o monitoramento das unidades; b) melhoria na implementação e o direcionamento da política pública, como consequência da falta do aspecto precedente. c) completa falha na governança pública do SNUC, diante da séria escassez de recursos humanos dessas unidades; d) necessidade de melhores fontes de financiamento do SNUC, pois há falta de recursos necessários ao seu adequado aproveitamento; e) problemas com o entorno e necessidade de aumento das áreas possíveis de aumento da circunscrição já existente.

Diante desse quadro o TCU determinou uma melhor avaliação do Plano Estratégico Nacional das Áreas Protegidas com as recomendações devidas, sobretudo com recomendações no sentido de melhor aproveitamento das terras indígenas a fim de coibir o desmatamento e a proteção de florestas (TCU, 2011)

## >> CONCLUSÃO

O relatório do TCU ainda considerou que a “[...] perda bruta de cobertura vegetal nas áreas externas a essas modalidades de áreas protegidas foi cerca de cinco vezes e meia maior do que dentro das unidades de conservação e cerca de nove vezes e meia maior do que dentro das terras indígenas.”

O pior, conforme se constata nos relatos, é que a partir de 2019 agravou-se a situação no interior das áreas protegidas no sentido de existir nelas a perda da biodiversidade resguardada. O que se pode dizer da atualidade é que os cidadãos esclarecidos decidiram transformar suas propriedades em UCs, tal como se observou diante da criação das últimas Reservas de Patrimônio Particulares Naturais – RPPNs (ICMBio, 2025), que são verdadeiros focos de engajamento voluntário da sociedade na conservação ambiental. Desta forma seus proprietários assumiram o compromisso de preservar, de forma permanente, áreas naturais, contribuindo para os objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

As áreas protegidas contam com instrumentos internacionais em sua defesa e manutenção. Pode-se citar, inicialmente, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, CNUMAD, 1992). Esta é a mais tradicional forma de proteger a biodiversidade da sanha destruidora da própria humanidade.

A área protegida considerando a classe específica de regimes jurídicos de proteção de zonas naturais, ingressou na legislação brasileira antes mesmos da CDB. Com a promulgação desta e a instituição do PNAP- Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 5.758/2006) e difundiu-se amplamente nas fontes do direito e na literatura especializada.

Esta é considerada uma área demarcada geograficamente voltada à proteção natural *in situ* que incluem as terras indígenas; as reservas legais; as áreas de preservação permanente; algumas das categorias provenientes do direito internacional entre outras.

Com base na Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB). Entre os compromissos nela estabelecidos está a Meta 11 de Aichi, que prevê que, até 2020, os países participantes deveriam destinar 17% de seu território continental e 10% de suas áreas marinhas e costeiras como áreas de proteção ambiental.

Nesse sentido a Corte Nacional de Contas diante dos compromissos nacionalmente assumidos, realizou auditoria nas áreas protegidas (APs) da América Latina para analisar a política pública de conservação da biodiversidade, a partir da avaliação da gestão de áreas protegidas. Alertou o descumprimento de diversas metas; determinou uma melhor avaliação do Plano Estratégico Nacional das Áreas Protegidas com as recomendações devidas, sobretudo com indicações para melhor aproveitamento das terras indígenas a fim de contribuir com o excesso de desmatamento e a necessidade urgente da proteção de florestas.

A criação de maior número de áreas ecológicas, sobretudo unidades de conservação, são ações imprescindíveis para a preservação do que ainda resta na Amazônia. Problema maior noticiado pela mídia brasileira é o fato de que até mesmo no interior das unidades de conservação já assim declaradas, em processo de legalização ou com problemas na finalização de sua regularização, há ocupações irregulares e, ao contrário do que se possa imaginar, a maioria têm obtido sinal verde na prescrição aquisitiva judicial ou extrajudicialmente solicitada.

## >> REFERÊNCIAS

- ANTUNES, P. de Bessa. **Direito Ambiental**, 20. d., São Paulo: Atlas, 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 20 jul. 2025.
- BRASIL. Lei nº 9985, de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 22 jul, 2025.
- BRASIL. Lei nº 6938, de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 22 jul. 2025.
- BRASIL. Lei 12.651, de 2012. **Código Florestal Brasileiro**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 22 jul. 2025.
- BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biodiversidade1/convencao-sobre-diversidade-biologica>. Acesso em 25 jul. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**, 8. ed., Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022.
- BRASIL. **TCU aponta avanços e fragilidades nas unidades de conservação federais**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conservacao-da-biodiversidade-na-america-latina-e-avaliada-pelo-tcu>. Acesso em: 26 jul. 2025.
- BRASIL. Organizações Internacionais. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conheca-o-tcu/relacoes-internacionais>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. Criação de mais sete RPPNs. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/governo-federal-cria-mais-sete-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 21 jul., 2025.
- BORGES, L. A. C. et al. Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira. **Ciência Rural**, Santa Maria, v.41, n.7, p.1202-1210, 2011.
- COSTA DE OLIVEIRA, C. E. C. de O.. Área protegida e os conceitos da “CDB” e da “UICN”. **Revista De Estudos Interdisciplinares Do Vale Do Araguaia. REIVA**, 5(02), 2022.
- CRAVEIRO, J. R. V.. **Caracterização das unidades de conservação**: referências sobre o sistema nacional de unidades de conservação da natureza. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Impactoambiental/87.pdf>. Acesso em 16 de abr. de 2025.
- DE ALMEIDA, L. T. et al. Evaluating ten years of management effectiveness in a mangrove protected area. **Ocean and Coastal Management**, v. 125, p. 29-37, 2016.
- DIEGUES, A. C. S.. O Mito Moderno da Natureza Intocada. São Paulo: HUCITEC, 2008.
- FANZERES, A.M.P.C; COSTA, R.. Os Apiaká e o Parque Nacional do Juruena: uma

experiência de gestão territorial compartilhada. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 28, Publicado: 2025.

MACHADO, P.A.L.. **Curso de direito ambiental**. 17. ad. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.

MIZIARA, D.O.; DIAS, F.. **As políticas ambientais brasileiras e os dilemas do governo Bolsonaro**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 12, n. 02, maio/ago. 2022 (p. 339-369).

NOLTE, C.; AGRAWAL, A.. Linking Management Effectiveness Indicators to Observed Effects of Protected Areas on Fire Occurrence in the Amazon Rainforest. *Conservation Biology*, v. 27, n. 1, p. 155-165, 2013.

O GLOBO, Brasil tem área do tamanho da Bahia com potencial para regeneração natural de floresta. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2024/10/30/brasil-tem-area-do-tamanho-da-bahia-com-potencial-para-regeneracao-natural-de-floresta.ghtml>. Acesso em: 29 jul. 2025.

OBSERVATÓRIO DA AMAZÔNIA. Observatório das Florestas Públicas. Disponível em: <https://deolhonasflorestaspublicas.org.br/sobre-o-observatorio/>. Acesso em: 22 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity**. Disponível em: [cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf](https://cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf). Acesso em 25 jul. 2025.

PINHO, B.C.P.; GOMES, B.O.. Territorios desprotegidos e as novas fronteiras dos recursos naturais na Amazônia: uma analise dos vetores de pressão antrópica na Apa Triunfo do Xingu – PA”, **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, (octubre-diciembre 2017). Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/ccccs/2017/04/novas-fronteiras-amazonia.html>. Acesso em 27 jul. 2025.

PRATES, A. P.L.; IRWING, M.L.. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.





# ESTRATÉGIAS DE JUSTIÇA CLIMÁTICA: A CONTRIBUIÇÃO DO PARECER CONSULTIVO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

CLIMATE JUSTICE STRATEGIES: THE CONTRIBUTION OF THE ADVISORY OPINION OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

 *Fernando Rei\**

 *Gabriela Soldano Garcez\*\**

## >> Resumo

Devido as suas causas antrópicas, sentidas por toda a humanidade, as mudanças climáticas têm-se revelado um dos mais complexos e sérios problemas para os Estados, impondo a todos os níveis da sociedade uma revisão de seus respectivos papéis no contexto global, com a adoção de políticas públicas que efetivamente possam contribuir para conter, mitigar ou adequar o sistema climático, à própria vida humana e os direitos humanos como um todo. Nesse sentido, o presente artigo (através de uma metodologia crítica-dedutiva, feita por meio de referencial bibliográfico) analisa a importância do regime jurídico internacional das mudanças climáticas e a estratégia de, mediante a provocação de uma consulta quanto às obrigações dos Estados, conduzida pela Assembleia Geral das Nações Unidas, envolver a Corte Internacional de Justiça, que emitiu Opinião Consultiva a respeito, assumindo uma postura vanguardista, que representa um marco na construção do direito ambiental internacional.

## >> Palavras-chaves

Mudanças climáticas; Crise climática; Direitos humanos; Justiça climática; Corte Internacional de Justiça; Opinião Consultiva.

\* Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular do Centro Universitário FAAP. Email: fernandorei@unisantos.br

\*\* Professora do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Pós doutora pela Universidade de Coimbra/Portugal e pela Universidade de Santiago de Compostela/Espanha. Email: gabrielasoldano@unisantos.br.

## >> Abstratc

Due to its anthropogenic causes, felt by all humanity, climate change has proven to be one of the most complex and serious problems for States, requiring all levels of society to reevaluate their respective roles in the global context, with the adoption of public policies that can effectively contribute to containing, mitigating, or adapting the climate system to human life itself and human rights as a whole. In this sense, this article (using a critical-deductive methodology and bibliographical references) analyzes the importance of the international legal framework for climate change and the strategy of initiating a consultation on States' obligations, led by the United Nations General Assembly, involving the International Court of Justice, which issued an Advisory Opinion on the matter, assuming a pioneering stance that represents a milestone in the development of international environmental law.

## >> Keywords

Climate change; Climate crisis; Human rights; Climate justice; International Court of Justice; Advisory Opinion.

# INTRODUÇÃO

**A**s mudanças climáticas globais têm-se revelado um dos mais complexos e sérios problemas para os Estados de todo o planeta, principalmente em função de suas causas antrópicas e dos impactos ambientais, sociais e econômicos.

Causada pelas emissões antropogênicas de gases de efeito estufa (GEE) impõe à sociedade, às organizações, às empresas e ao poder público em todos os níveis uma profunda revisão de seus respectivos papéis num contexto global cada vez mais complexo e incerto, bem como na formulação de políticas públicas, especialmente no que concerne à transição energética, que contribuam na contenção das interferências danosas ao sistema climático e à própria vida humana, nomeadamente das comunidades mais vulneráveis (Rei, Garcez, 2025).

Para enfrentar este problema, foi instituído um regime jurídico internacional, o qual prevê medidas de redução das emissões de GEE, bem como ações de adaptação aos impactos sofridos e previstos. O regime internacional de mudanças climáticas está juridicamente estruturado por quatro documentos, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas CQNUMC (aprovada por ocasião da Rio/92, e que entrou em vigor em 1994), o Protocolo de Quioto-PQ (aprovado em 1997, que entrou em vigor em 2005 e encerrou seu primeiro período de redução de emissões em 2012), a Emenda Doha ao Protocolo (aprovada em 2013) que estabeleceu novos compromissos de redução dos países desenvolvidos para o segundo período do protocolo, e o Acordo de Paris (aprovado em 2015 na COP-21 e que entrou em vigor em 2016), conforme assinalam Rei e Cunha (2015). O princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, consagrado na Rio-92, é um dos pilares centrais do regime climático internacional e foi usado como fundamento inicial para a definição de obrigações comuns a todos os países signatários da CQNUMC (como a obrigatoriedade de apresentar as Comunicações Nacionais), bem como obrigações diferenciadas, particularmente para os países desenvolvidos, listados no Anexo I daquele tratado.

O detalhamento das obrigações diferenciadas foi estabelecido por meio do Protocolo de Quioto, aprovado em 1997. Este tratado institui compromissos quantificados de limitação e redução de emissões de GEE às Partes do Anexo I (países considerados desenvolvidos) em pelo menos 5% dos níveis de 1990, não cominando metas quantificadas aos outros países, ou seja, todos aqueles não pertencentes ao Anexo I, considerados países em desenvolvimento. As metas quantificadas de redução de emissões de GEE deviam ser alcançadas ao final do período que foi de 2008 a 2012, chamado comumente de “primeiro período de compromisso”.

O foco posterior das discussões se centrou na definição das regras a valer após o primeiro período de compromisso. Neste processo, três principais questões se destacaram como cruciais ao avanço do regime climático: (i) o esforço global de redução e desejada estabilização das emissões e o seu cronograma de atendimento; (ii) a distribuição das responsabilidades pela

mitigação das emissões de GEE entre os diferentes países para atingir o esforço global mencionado; (iii) a formatação das diferentes responsabilidades em termos de obrigações e/ou compromissos de redução de emissões e sua operacionalização (Scovazzi, 2021).

Entretanto, ao que parece, é crescente a onda de “negacionismo” com relação à diferenciação das responsabilidades comuns, o que tem trazido dificuldades de efetivação na aplicação do princípio. É preciso ainda concretizá-lo, tirá-lo das alturas da abstração e trazê-lo para o território real sociopolítico da sua aplicação histórica e social (Rei *et al*, 2017).

Neste sentido, a realidade demonstra que essa aplicação ainda é pequena diante da magnitude e complexidade do problema e, por mais importantes que sejam os esforços de governança, e são, ela não deve estar concentrada apenas ao âmbito transnacional com atores públicos. É cada vez mais relevante diante de uma ação pública multinível ainda insuficientemente eficaz, prestigiar a contribuição e o engajamento de outros atores e normas privadas (Da Conceição Lima *et al*, 2020; Saint-Genies, 2016), numa construção efetivamente multilateral, nomeadamente em tempos de incremento do negacionismo científico (De Aguiar *et al*, 2022).

Logo, o objetivo deste trabalho é, através de uma metodologia crítica-de-dutiva, feita por meio de referencial bibliográfico, em especial da Opinião Consultiva- OC emitida pela Corte Internacional de Justiça em 23 de junho de 2025, apresentar uma brevíssima análise da contribuição dessa OC emitida, como resultado de uma estratégia da Assembleia Geral das Nações Unidas focada em consequências legais para os Estados Partes do regime de mudanças climáticas que continuam a causar danos ao sistema climático.

## 1. O REGIME

O regime internacional de mudanças climáticas, organizado no âmbito do Sistema das Nações Unidas há mais de 30 anos, constitui, em essência, um arranjo institucional dinâmico e de construção permanente criado para facilitar o entendimento e promover a cooperação entre os 195 países signatários, também conhecidos como Partes, dotado de estrutura jurídica e organizacional próprias, que tem como objetivo estabilizar o sistema climático global e conter o aquecimento da temperatura do planeta, causado por emissões de GEE. A concretização desse impostergável objetivo normatizado na CQNUMC entrelaça o regime climático com a governança global ambiental, como mecanismo para a solução dos conflitos e promoção da necessária cooperação entre as Partes, no mundo globalizado, interdependente e cada vez mais complexo e inseguro (Rei, 2024).

A governança, como instrumento de participação ampliada, com envolvimento de atores estatais e não estatais, fundada no consenso e na persuasão para a elaboração da sua auto-regulamentação e ancorada num arranjo institucional permanente (Camargo, 2015), constitui até o presente o caminho a ser traçado e percorrido para que possa concretizar este objetivo de estabilização climática tempestivamente.

Nesse ponto aplicam-se bem ao regime de combate às mudanças climáticas as palavras conclusivas de Camargo (2015, p. 92):

A efetividade dos Regimes Internacionais enquanto ações de governança ambiental global depende da vontade do Estado-nação abrir mão de alguns de seus dogmas para a consecução do interesse comum mundial, com plena transparência no monitoramento de suas condutas e do grau de resistência dos mecanismos propostos, e ajustados no âmbito interno de cada Estado-nação.

Em termos de normatização (detalhamento das obrigações de cada país, definição de metas quantificadas de redução, métrica para o cumprimento das metas de redução e dos necessários aportes financeiros que os países desenvolvidos farão, ainda que tardivamente, para que os países em desenvolvimento possam atingir suas metas de redução e promover as necessárias adaptações às mudanças climáticas em curso), não se pode negar que o Acordo de Paris, firmado na 21<sup>a</sup> Conferência das Partes (COP-21) trouxe uma lufada de esperança ao regime, que reclamou durante um bom tempo a perda de protagonismo na Agenda Global (Rei, Garcez, 2025).

Se for certo que o contexto da agenda climática sugeria uma situação de tensão antes da COP-21, que levantava ao menos dois questionamentos, o primeiro relativo ao critério de distribuição das responsabilidades dos Estados em relação à adoção das medidas de mitigação e o segundo a real capacidade do multilateralismo tornar efetivos os esforços de mitigação e adaptação (Rei; Cunha, 2015), o Acordo de Paris promoveu uma significativa mudança de tom, não obstante caiba a ressalva de que “a distribuição de compromissos de mitigação de emissões de GEE entre os países tem-se revelado uma das principais questões de embate nas negociações internacionais sobre o regime climático” (Rei; Cunha, 2015, p. 34).

Nesse sentido, veio a calhar a adoção de estratégias complementares às negociações multilaterais (Gonçalves, 2015, p. 15-16): a) uso da estratégia “bottom-up” que consiste em concitar os países a refletirem e elaborarem as suas propostas em face das suas próprias realidades, para partir em direção à definição de metas globais; b) realização de negociações em blocos (bilaterais ou plurilaterais) para atingir o entendimento mais rapidamente com menos participantes, e c) o fortalecimento dos processos e mecanismos que envolvem a sociedade civil global nas negociações.

Justamente esta tem sido a preocupação de alguns estudiosos (Franceschelli, 2019; Scovazzi, 2021) e a tônica de muitos questionamentos sobre a eficácia do regime de mudanças climáticas: o regime internacional constituído pelos Estados, que até a COP21 tinham se mostrado conservadores e mais aferrados ao princípio da soberania, a ponto de refrear o próprio desenvolvimento do regime climático, seria atualmente capaz de conduzir e induzir as necessárias ações (especialmente de reduções de emissões de GEE) a tempo de evitar uma ruptura do sistema climático global? E a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris, recém anunciada pelo governo Trump anteciparia essa ruptura?

## 2. COMPATIBILIDADE ENTRE O REGIME E O MOVIMENTO POR JUSTIÇA CLIMÁTICA.

O conceito de justiça climática<sup>1</sup> foi mencionado pelo Painel International sobre Mudança Climática (IPCC), em relatório de junho de 2022 (IPCC, 2022, p. 7), como necessário para alcançar as metas de redução de emissões. Houve uma menção muito específica aos litígios, como sendo um instrumento relevante e estratégico para impulsionar regulações e mobilizar a sociedade em direção da implementação de metas.

Dito de outra forma parece ser que existe uma argumentação científica pró-legitimidade para que a litigância funcione como um instrumento próprio da governança climática (Vanhala, 2022; Adelman *et al*, 2022).

Para Bernardo (2017) não se pode negar que existe certa resistência à implementação de medidas de mitigação dos GEE, assim como de políticas públicas de adaptação aos cenários cada vez mais complexos e mais vulneráveis decorrentes das mudanças climáticas. Essas resistências podem ser encontradas em algumas esferas da classe política, da sociedade civil e do próprio mercado, uma vez que tanto as medidas de mitigação como as de adaptação climática demandam alterações significativas na dinâmica desses segmentos, como padrões de consumo e de produção, bem como ameaçam interesses históricos em algumas áreas econômicas fortemente representadas em alguns parlamentos ou mesmo governos, como os dos produtores de petróleo.

Assim, num contexto do regime internacional onde a governança ampliada não tem sido suficientemente efetiva e próspera para romper o “negacionismo” e a indiferença de certos Estados, seus governantes e determinados setores produtivos no efetivo enfrentamento das causas da problemática, nota-se uma estratégia orquestrada de alcance global de involucrar ao Poder Judiciário nessa governança, no que se consolidou chamar litigância climática (Carvalho; Barbosa, 2019, p. 67). Segundo Waack (2023), o número de casos internacionais de litigância climática mais que dobrou desde 2015. Dos mais de 2.300 casos reconhecidos pelo *Grantham Research Institute*<sup>2</sup>, aproximadamente um quarto foi proposto entre 2020 e 2022. Do total, 54% tiveram decisões favoráveis às ações contra a mudança do clima.

Em outras palavras, pela via jurisdicional, os atores públicos e privados, sejam eles nacionais ou internacionais, responsáveis pela emissão direta ou indireta dos gases de efeito estufa, seriam responsabilizados ou ao menos constrangidos a adotarem comportamentos mais ativos para o alcance do compromisso global de redução do efeito estufa, normatizado no regime, conduzido num processo de governança global dinâmico, porém ainda pouco eficaz e com resultados modestos (PNUMA, 2017).

<sup>1</sup> O termo justiça climática, embora usado de diferentes maneiras em contextos diferentes por comunidades diferentes, geralmente inclui três princípios: justiça distributiva, que se refere à alocação de ônus e benefícios entre indivíduos, nações e gerações; justiça processual, que se refere a quem decide e participa da tomada de decisão; e reconhecimento que envolve respeito básico e envolvimento robusto e consideração justa de diversas culturas e perspectivas (tradução livre).

<sup>2</sup> Estudos recentes disponíveis em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2023-snapshot/>.

Este movimento orquestrado e os limitados resultados no enfrentamento da questão climática explicam a ação do Secretário-Geral da ONU, António Guterres, de defender uma “ação mais incisiva” na busca por justiça climática em reunião na Assembleia Geral, em sessão de 29 de março de 2023 (Rei, 2024).

Para tal, essa “ação mais incisiva” poderia ser reclamada a partir de decisão com base num parecer da Corte Internacional de Justiça – CIJ, que focaria em consequências legais para os Estados Partes do regime que continuam a causar danos ao sistema climático.

Cumpre destacar que a ação do Secretário-Geral não seria de todo inédita, uma vez que, meses antes, em 9 de janeiro, os governos da Colômbia e do Chile apresentaram<sup>3</sup> uma solicitação de Parecer Consultivo à Corte Interamericana de Direitos Humanos, com a finalidade de esclarecer o alcance das obrigações estatais, em suas dimensões individual e coletiva, para responder à emergência climática no âmbito específico do Direito International dos Direitos Humanos, que tenham em consideração, especialmente, os efeitos dessa emergência sobre as pessoas e grupos populacionais de diversas regiões, a natureza e a sobrevivência humana em nosso planeta (CEJIL, 2023)<sup>4</sup>.

Essa foi a aposta dos 105 Estados copatrocinadores<sup>5</sup>, numa iniciativa liderada pela República de Vanuatu<sup>6</sup>, da qual o Brasil não foi um dos participantes.

A discussão na Assembleia Geral da ONU resultou na Resolução A/77/L.58 (United Nations – General Assembly, 2023) (International Court of Justice, 2023), aprovada por consenso, que pediu a opinião jurídica da Corte Internacional sobre as obrigações dos Estados Parte em relação às mudanças climáticas; mais, pediu também que esclarecesse, por exemplo, quais as “consequências legais” para as Partes que, por meio de atos e omissões, causam danos ao sistema climático.

Foi a primeira vez que se solicitou à CIJ esclarecer as obrigações dos Estados de proteger o sistema climático e as consequências legais de não as cumprir, convidando ademais a olhar além do regime, referindo-se explicitamente aos principais instrumentos de direitos humanos que a Corte deve considerar.

<sup>3</sup> Em 9 de janeiro de 2023, o pedido foi apresentado num documento conjunto assinado pela Ministra das Relações Exteriores do Chile, Antonia Urrejola, e pelo Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Alvaro Leyva, no âmbito da visita do Presidente Gustavo Petro ao presidente Gabriel Boric.

<sup>4</sup> O Parecer Consultivo foi deliberado pelas juízas e juízes da Corte durante suas sessões de fevereiro, março, abril e maio de 2025, e foi adotado em 29 de maio de 2025. Finalmente, o Parecer Consultivo 32 de 2025 foi notificado em 3 de julho de 2025. O texto integral do Parecer Consultivo pode ser consultado no seguinte link: [https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt\\_br/vid/1084981967](https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1084981967).

<sup>5</sup> Alemanha, Andorra, Angola, Antígua y Barbuda, Argélia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Belize, Bulgária, Cabo Verde, Canadá, Tchécia, Chile, Chipre, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Djibuti, Eritreia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Fiji, Finlândia, França, Gabão, Gâmbia, Geórgia, Gana, Grécia, Guiné-Bissau, Guiana, Hungria, Irlanda, Ilha Salomão, Itália, Jamaica, Kiribati, Letônia, Líbia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia do Norte, Madagascar, Maldivas, Malta, Marrocos, Maurício, Mauritânia, México, Micronésia, Mônaco, Montenegro, Moçambique, Myanmar, Namíbia, Nauru, Nepal, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Palau, Panamá, Papua Nueva Guiné, Portugal, Reino Unido de Grã Bretanha e Irlanda do Norte, República de Moldova, República Dominicana, República Unida de Tanzânia, România, Ruanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Sérvia, Seychelles, Serra Leoa, Singapura, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Suriname, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trindade e Tobago, Tunísia, Tuvalu, Ucrânia, Uganda, Vanuatu, Vietnam e Estado da Palestina.

<sup>6</sup> A República de Vanuatu é extremamente envolvida no debate climático, tendo em vista o risco concreto de desaparecimento de seu território pelo aumento do nível do oceano.

Ao que parece, a lógica da estratégia em se aprovar tal Resolução está alimentada pela opinião de que o mundo vive uma emergência climática, corroborada pelo Relatório Síntese sobre Mudança Climática 2023 do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (Ipcc, 2023) e impulsionada pela Resolução (A/RES/77/165) da Assembleia Geral da ONU, de 14 de dezembro de 2022 (United Nations – General Assembly, 2022), quanto à “Proteção do clima global para as gerações presentes e futuras da humanidade”, o que, para os Estados copatrocinadores, poderia promover uma nova interpretação do marco legal e normativo aplicável.

### 3. AS PERGUNTAS

Quais, portanto, foram as perguntas encaminhadas à Corte Internacional de Justiça-CIJ<sup>7</sup>:

- (a) Quais são as obrigações dos Estados sob o direito internacional para garantir a proteção do sistema climático e de outras partes do meio ambiente contra as emissões antropogênicas de gases de efeito estufa (GEE) para os Estados e para as presentes e futuras gerações?
- (b) Quais são as consequências jurídicas dessas obrigações para os Estados que, por suas ações e omissões, tenham causado danos significativos ao sistema climático e a outras partes do meio ambiente, em relação a:
  - (i) Estados, incluindo, em particular, pequenos Estados insulares em desenvolvimento, que em função de suas circunstâncias geográficas e nível de desenvolvimento, são prejudicados ou especialmente afetados ou são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança climática?
  - (ii) Povos e indivíduos das gerações presentes e futuras afetados pelos efeitos adversos das mudanças climáticas? (tradução livre)

Vê-se que as perguntas solicitavam um detalhamento sobre as consequências legais, para os Estados emissores, em relação aos danos sofridos, no presente e no futuro, por nações vulneráveis e pelas gerações futuras. E cabe naturalmente a indagação: pronunciar-se-ia a CIJ significativamente sobre as obrigações dos Estados em relação às mudanças climáticas?

Historicamente a Corte Internacional de Justiça é percebida como um tribunal internacional estadocêntrico e de contenção judicial ao pronunciar-se sobre os questionamentos a ela colocados.

Diante do perfil das perguntas apresentadas, que deixam evidentes as expectativas de respostas a partir dos termos e conceitos especialmente utilizados, estariam as perguntas dirigidas à mera identificação das regras

<sup>7</sup> No original: “(a) What are the obligations of States under international law to ensure the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic emissions of greenhouse gases for States and for present and future generations;

(b) What are the legal consequences under these obligations for States where they, by their acts and omissions, have caused significant harm to the climate system and other parts of the environment, with respect to:

(i) States, including, in particular, small island developing States, which due to their geographical circumstances and level of development, are injured or specially affected by or are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change?

(ii) Peoples and individuals of the present and future generations affected by the adverse effects of climate change?”. (CIJ, 2025).

jurídicas existentes no regime climático, particularmente nas obrigações e compromissos derivados da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, do Protocolo de Quito e do Acordo de Paris, assim como nos compromissos posteriormente das contribuições nacionalmente determinadas (NDCs)?

Não há que olvidar que existe um conjunto de outras normas internacionais, nomeadamente de *soft law*, que enfatizam o papel e a importância de princípios do direito ambiental internacional - DAI e dos direitos humanos - DH, que podem se provar particularmente relevantes para responder ao questionamento da Corte, avançando, como quiçá esperava a consulta, em novas interpretações sobre responsabilização e deveres dos Estados desenvolvidos em relação aos Estados em desenvolvimento e dentre esses, os mais vulneráveis. Afinal, o regime é robusto nas obrigações assumidas, sejam elas de *hard law* ou *soft law*, e cada Estado tem obrigações intrínsecas quanto ao seu cumprimento; o que talvez falhe é o desenvolvimento do processo de suas implementações (Rei, 2024).

Como bem observam Gómez-Robledo e Ancona (2023), consciente da importância deste trabalho, a Corte costuma dar prioridade aos procedimentos consultivos sobre questões contenciosas, uma vez que presta um serviço à comunidade internacional como um todo. Além disso, nunca se recusou a responder a um pedido de parecer consultivo, apesar de ter competência para o fazer.

Mas teria a oportunidade da consulta suficiente força para romper com a autocontenção histórica da CIJ, produzindo uma manifestação dotada de autoridade, reativa a certo ativismo judicial contemporâneo? Avançaria a Corte para uma manifestação disruptiva?

Ao que parece a estratégia da Resolução foi involucrar a CIJ no esforço global emergencial de enfrentar a crise climática, esperando que seu Parecer pressione os Estados, seus governantes e parlamentares (bem como a sociedade civil e os setores econômicos implicados) a tomarem medidas concretas, efetivas, mensuráveis e estratégicas e que no processo de tomada de decisão desses poderes (e da sociedade e do setor produtivo) a questão climática seja priorizada, demonstrando um compromisso com as gerações futuras. Porém, não se deve desconsiderar que uma manifestação que estivesse essencialmente erigida nas regras existentes, sem qualquer sinalização de novas interpretações sobre responsabilização, seria repetir o que já se tem e que não alteraria o andamento das negociações e muito menos no cumprimento das obrigações (Rei, Garcez, 2025).

Enfim, a consulta oportunizou a necessidade da CIJ colocar-se à altura dos desafios que esta sociedade pós-moderna lhe apresenta, com seus novos e complexos problemas ambientais globais, implicando a ampliação de suas valorações, que cada vez mais têm um perfil humanista e social, ao preocupar-se desde a proteção internacional dos direitos humanos e dos novos valores da sociedade internacional até o estabelecimento de princípios para o desenvolvimento sustentável de todos os povos. E a Corte não se furtou a prestar a sua importante colaboração.

## 4. O PARECER: A OPINIÃO CONSULTIVA

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) concluiu em dezembro de 2024 as audiências de consulta que iria determinar, ou não, se os países têm a obrigação de garantir a proteção do clima e do meio ambiente contra os efeitos das mudanças climáticas. Seguindo o procedimento para a sua manifestação, aliás muito próximo daquele seguido para os casos contenciosos, a Corte abriu espaço para as alegações escritas e audiências orais e a possibilidade da participação dos Estados e de organizações internacionais, e no caso de organizações não governamentais, de modo que a permitir que no processo de conhecimento não se limitasse a receber elementos do órgão que solicitou o parecer consultivo, mas que pudesse ser nutrido pelas posições jurídicas e interpretações de diversos atores (Rei, Garcez, 2025).

Os magistrados ouviram mais de 100 países e organizações entre 2 e 13 de dezembro, o que se considera a maior participação de partes interessadas em um processo apreciado pela Corte (DW Brasil, 2024).

Tradicionalmente caracterizada por sua ortodoxia, a Corte assumiu uma postura vanguardista<sup>8</sup>, ainda que prudente, alinhada às demandas urgentes da crise climática e reclamada pela consulta que lhe foi dirigida.

A Opinião Consultiva (OC) de 23 de julho de 2025 (CIJ, 2025), de 140 páginas, adotada por unanimidade pela Corte Internacional de Justiça, surpreendeu positivamente a comunidade de internacionalistas.

A pergunta a), sobre a responsabilidade dos Estados na prevenção das mudanças climáticas e sobre as consequências jurídicas que recaem sobre os poluidores, é tratada dos parágrafos 112 ao 402. É possível afirmar que a OC nessa abordagem constitui um marco relevante na evolução do direito internacional, ao esclarecer, em apertada síntese pelos autores, que as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) são consideradas uma obrigação de resultado, e que, portanto, não são discricionárias. E vai além a Corte ao confirmar o dever dos Estados de regular a atividade privada, exigindo relatórios e inventários de emissões das empresas, o que normalmente acontece atrelado aos processos de licenciamento ambiental e suas renovações. Na linha de doutrinadores do direito ambiental internacional deixa claro que sua elaboração, comunicação e atualização periódica são mandatórias.

Ampliando o escopo de análise, a OC presta imperativo reconhecimento da vinculação da evolução do regime ao avanço do conhecimento científico. A CIJ determina que o direito internacional das mudanças climáticas deve operar de acordo com a “melhor ciência disponível”, reconhecendo a

<sup>8</sup> Embora a opinião consultiva tenha sido unânime, recebeu muitas críticas dos juízes da CIJ em seus votos separados. A juíza vice-presidente da corte, Julia Sebutinde, de Uganda, criticou a opinião consultiva que teria minimizado “as implicações jurídicas da mudança do clima para as gerações presentes e futuras, bem como para os Estados menos desenvolvidos e pequenos estados insulares”. O juiz Abdulqawi Ahmed Yusuf, da Somália, alertou que a OC teve uma abordagem “excessivamente formalista” e “perdeu a oportunidade de esclarecer, para todos os Estados, e em especial para aqueles que mais sofreram com os efeitos adversos da mudança climática, de forma clara e tangível, as consequências jurídicas da omissão dos Estados grandes emissores de GEE”. A juíza Xue Hanqin, da China, lamentou que a corte não tenha apresentado os princípios fundamentais da Convenção-Quadro apenas com “efeito nominal, sem analisar de que maneira eles orientam a interpretação e a aplicação dos tratados sobre mudança do clima”. O juiz Dalveer Bhandari, da Índia, expressou preocupação pelo tratamento “superficial da Corte ao princípio do poluidor-pagador”, que deveria ter sido abordado com mais ênfase a partir da “responsabilidade objetiva”.

autoridade do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas – IPCC (ICJ, Parágrafo 74), integrado por especialistas e pesquisadores que atuam em decorrência de suas capacidades técnica e científica e não como representantes dos Estados. A Corte não deixa espaço ao negacionismo científico ao afirmar categoricamente que as consequências das mudanças climáticas estão comprovadas, são graves e exigem ação urgente.

Outro ponto, com viés progressista, foi dar ao corpo jurídico convencional climático uma abordagem mais ampla, reconhecendo que deva ser interpretado de maneira holística e sistemática, abrangendo para além regime jurídico internacional das mudanças climáticas, composto pela Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima (CQNUMC), o Protocolo de Quioto, o Acordo de Paris, outros regimes como os Proteção à Camada de Ozônio, o da Diversidade Biológica, o do Combate à Desertificação, do Direito do Mar, entre outros, em coordenação com o direito internacional consuetudinário e princípios gerais, chancelando o que a doutrina trata como complexo de regimes.

Na abordagem da pergunta b), que abrange os parágrafos 405 a 457, quanto à responsabilidade internacional, se manifesta a Corte pela aplicação do regime vigente de Responsabilidade do Estado por Atos Internacionais Ilícitos, incluindo cessação, reparação e garantias de não repetição. Essas obrigações têm caráter *erga omnes* (ICJ, Parágrafos 439-443), permitindo que qualquer Estado alegue seu descumprimento sem necessidade de demonstrar dano direto.

A CIJ declara ainda que “cada Estado lesado pode invocar separadamente a responsabilidade de todo Estado que tenha cometido um ato internacionalmente ilícito” (ICJ, Parágrafo 431) que resulte danos climáticos. Trata-se de uma vitória contra os argumentos apresentados pelos estados poluidores, que sustentavam perante a Corte que não poderia haver responsabilização quando se tratasse de pluralidade de vítimas e atores. Nesse mesmo sentido, a Corte ressalta que múltiplas causas não podem ser suficientes para isentar o Estado de qualquer obrigação de reparação.

Outro ponto de grande impacto nesse tópico, num contexto de insucessos quanto ao financiamento climático, a CIJ deixa clara as obrigações quanto à provisão de assistência financeira e técnica dos Estados desenvolvidos aos países em desenvolvimento para que esses possam melhor enfrentar os custos das suas políticas e ações de adaptação (ICJ, Parágrafos 263-265)

Ainda na pergunta b), mas agora especificamente ao item i), ponto peculiar e de interesse e estratégico para pequenos Estados insulares, que estão afetados pelo aumento do nível do mar, como o caso de Tuvalu, a CIJ oferece um enquadramento merecedor de grandes aplausos: para esses pequenos Estados insulares, a OC se pronuncia pela garantia da continuidade de sua condição estatal, independentemente da perda territorial (ICJ, Parágrafo 363).

E quanto ao item ii) a CIJ afirma que os Estados têm obrigações de respeitar e garantir o gozo efetivo dos direitos humanos, adotando as medidas necessárias para proteger o sistema climático e outras partes do meio ambiente, sublinhando que o cumprimento das obrigações climáticas é

condição prévia para garantir os direitos humanos, integrando princípios como responsabilidades comuns, porém diferenciadas, equidade intergeracional e enfoque precautório (ICJ, Parágrafo 161).

E numa pinelada de extrema importância, corrobora a importância das *Soft Laws* na construção do direito ambiental internacional e na dinâmica da governança ambiental global, ao reconhecer que o direito internacional consuetudinário e o convencional embora mantenham existência autônoma, se interpretam mutuamente: o cumprimento de um serve como referência para avaliar o cumprimento do outro (ICJ, Parágrafo 271).

E em conclusão, a Corte tem o cuidado de observar que as questões que lhe foram colocadas pela Assembleia Geral são questões jurídicas e, como tribunal de justiça, não pode fazer mais do que abordar as questões que lhe são colocadas através e dentro dos limites de sua função judicial; afinal este é o papel que lhe é atribuído na ordem jurídica internacional. No entanto, observa que as questões levantadas pela Assembleia Geral representam mais do que um problema jurídico: elas dizem respeito a um problema existencial de proporções planetárias que coloca em risco todas as formas de vida e a própria saúde do nosso planeta. O direito internacional, cuja autoridade foi invocada pela Assembleia Geral, tem um papel importante, mas, em última análise, limitado, na resolução desse problema.

E conclui: “Uma solução completa para este problema assustador e auto imposto requer a contribuição de todos os campos do conhecimento humano, seja o direito, a ciência, a economia ou qualquer outro. Acima de tudo, uma solução duradoura e satisfatória requer vontade e sabedoria humanas — nos níveis individual, social e político — para mudar nossos hábitos, confortos e modo de vida atual, a fim de garantir um futuro para nós mesmos e para aqueles que ainda estão por vir. Por meio deste Parecer, a Corte participa das atividades das Nações Unidas e da comunidade internacional representada naquele órgão, com a esperança de que suas conclusões permitam que o direito informe e oriente a ação social e política para enfrentar a crise climática em curso” (ICJ, Parágrafo 456).

## >> CONCLUSÕES

Enfim, embora os pareceres da Corte não sejam vinculantes, carregam significativa autoridade e peso moral e, neste caso, expressa a opinião jurídica relevante quanto ao esclarecimento – como se necessário fosse - das obrigações dos Estados segundo o direito internacional, orientando o futuro da construção do direito climático internacional e moldando a trajetória da litigância climática global, abrindo caminho para uma nova era de ações decisivas para enfrentar a crise climática global.

É indiscutível que essa decisão é um precedente global para a responsabilização estatal e reparação integral em mudanças climáticas, que impactará as ações no mundo em ações por justiça climática. Esta decisão codifica e sistematiza obrigações jurídicas preexistentes, gerando um efeito normativo direto sobre a prática internacional. Seu impacto se projeta na adaptação dos marcos legais internos, litígios climáticos e políticas públicas.

A OC foi além de uma contribuição jurisprudencial “adequada”, estritamente assentada no *environmental enforcement*, reforçando a lógica do processo de governança, com olhos na normatização de compromissos pautados pela evolução do conhecimento científico e no indiscutível reconhecimento das obrigações estatais frente à crise climática, elucidando o significado, oportunidade e o papel dos entes públicos nas esferas nacional e internacional, assim como da contribuição de atores não estatais no inédito desafio que a humanidade tem de cara ao futuro.

Em suma, esta decisão abre um novo capítulo na governança climática global e seguramente contribuirá e muito para a judicialização climática. O debate sobre os efeitos dessa OC apenas começa.

## >> REFERÊNCIAS

ADELMANT, V., ALSTON, P., & BLAINY, M. Courts, Climate Action, and Human Rights: Lessons from the Friends of the Irish Environment v. Ireland Case. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. (ed.). *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

CAMARGO, Luis Antonio de. Os regimes internacionais enquanto ações de governança global. In: COSTA E SILVA, A; ARAÚJO, E.L. (coords.). *Direito ambiental temas polêmicos*. Curitiba: Juruá, 2015.

CARVALHO, Delton; BARBOSA, Kelly. Litigância climática como estratégia jurídica ao aquecimento global antropogênico e mudanças climáticas. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 16, n.2, p. 54-52, 2019.

CENTRO PARA LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL – CEJIL. *Chile e Colômbia unem forças para pedir à Corte Interamericana de Direitos Humanos diretrizes para responder à emergência climática*. Blog de 26 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://cejil.org/pt-br/blog/chile-e-colombia-unem-forcas-para-pedir-a-corte-interamericana-de-direitos-humanos-diretrizes-para-responder-a-emergencia-climatica/> Acesso em: jun. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA – CIJ. Advisory Opinion of 23 July 2025. OBLIGATIONS DES ÉTATS EN MATIÈRE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE. 2025. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>. Acesso em: jul. 2025.

DA CONCEIÇÃO LIMA, Luciana Cristina; DOPAZO FRAGUIO, Maria Pilar; GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando. *Soft law como herramienta del compliance socioambiental*. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 11, n. 1, p. 1-37, 2020.

DE AGUIAR, Claudio Gustavo Borges; MONTEIRO, Patricia Ortiz; BATISTA, Andréia Jayme. Negacionismo e mudanças climáticas. *Revista Ciências Humanas*, v. 15, n. 3, 2022.

FRANCESCHELLI, F. *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

GÓMEZ ROBLEDO V., J. M.; ANCONA BOLIO, E. La Corte Internacional de Justicia y el futuro del Estado de derecho a nível global. *Revista Mexicana de Política Exterior*, [S. I.], n. 125, p. 201-218, 2023. Disponível em: <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2610> . Acesso em: jun. 2025 GONÇALVES, Alcindo. Impasse nas negociações sobre mudança climática. *Política*

externa, v. 23, n. 3, p. 87-103, 2015.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Advisory Opinion OBLIGATIONS OF STATES IN RESPECT OF CLIMATE CHANGE*. 23 July 2025 Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>. Acesso em: jul. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. 2023. The General Assembly of the United Nations requests an advisory opinion from the Court on the obligations of States in respect of climate change. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230419-PRE-01-00-EN.pdf>. Acesso em: jul 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. ONU adota resolução sobre responsabilidade dos países para “justiça climática”. *ONU News – Perspectiva global reportagens humanas*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/03/1812102> Acesso em: jun. 2025.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE – PNUMA. El estado del litigio en materia de cambio climático: una revisión global. Nairobi: División Jurídica ONU Medio Ambiente, maio 2017. Disponível em <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/The%20Status%20of%20Climate%20Change%20Litigation%20-%20A%20Global%20Review%20-%20UN%20Environment%20-%20May%202017%20-%20ES.pdf?sequence=7&isAllowed=y> Acesso em: jun. 2025.

REI, F., GARCEZ, G. Justiça climática: a iminência do parecer da Corte Internacional de Justiça. *Anais I INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA – ITÁLIA*. CONPEDI, Florianópolis, 2025. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/3a5o4ywa/4r099970/7320fcfaMAd1dD92i.pdf>. Acesso em: jul. 2025.

REI, F.; GONÇALVES, A; SOUZA, L. Acordo de Paris: Reflexões e desafios para o regime internacional de mudanças climáticas. *Veredas do Direito*, v. 14, n. 29, p. 81-99, 2017.

REI, Fernando; CUNHA, Kamyla. O Brasil e o regime internacional de mudanças climáticas. In: GRANZIERA, M.L.M.; REI, F. (coords.). *O futuro do regime internacional de mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais*. Santos: Edital Livros Produções Editoriais, 2015.

REI, F. Justiça Climática e Mudanças Climáticas. In: JUBILUT, L.; REI, F.; GARCEZ, G. *Justiça Climática e Vulnerabilidades*. Indaiatuba: Editora Foco. 2024.

SAINT-GENIÈS, Géraud de Lassus. Direito transnacional e mudanças climáticas. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 3, p. 49-61, 2016.

SCOVAZZI, T. Do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 78, p. 469-476, 2021.

UNITED NATIONS – GENERAL ASSEMBLY. A/RES/77/165: Sustainable development: protection of global climate for present and future generations of humankind. 2022. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/755/85/PDF/N2275585.pdf?OpenElement>. Acesso em: jul. 2025.

UNITED NATIONS – GENERAL ASSEMBLY. A/RES/77/276. Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change. 2023. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4008332?v=pdf#files>. Acesso em: jul. 2025.

VANHALA, L. The Social and Political Life of Climate Change Litigation: Mobiliz-

ing the Law to Address the Climate Crisis. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. (ed.). *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*. Cambridge: Cambridge University Press. 2022.

WAACK, R.; FURTADO, M.; YANG, A.; GERES, H. Por que a litigância climática ganhou relevância. *Página 22*, maio 2023. Disponível em: <https://pagina22.com.br/2023/05/17/por-que-a-litigancia-climatica-ganhou-relevancia/>. Acesso em: jun 2025.







# PROTEÇÃO A PESSOAS DESLOCADAS AMBIENTAIS: O RELEVANTE E CRESCENTE PAPEL DA ACADEMIA

PROTECTION OF ENVIRONMENTALLY-DISPLACED PERSONS: THE  
RELEVANT AND GROWING ROLE OF ACADEMIA

*Liliana Lyra Jubilut\**  
*Estela Cristina Vieira de Siqueira\*\**  
*Catarine Oliveira Ozores Barroso\*\*\**

## >> Resumo

O aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, de desastres e de emergências ambientais tem se tornado um dos principais motores de deslocamentos humanos, afetando, sobretudo, populações inseridas em contextos de elevada vulnerabilidade socioeconômica. Apesar disso, a categoria “deslocado ambiental” permanece à margem do reconhecimento jurídico internacional, perpetuando lacunas significativas nos regimes de proteção existentes. Nesse cenário, a produção acadêmica tem desempenhado papel estruturante na elaboração de respostas (normativas) de proteção, com destaque para os ciclos Cartagena+30 e Cartagena+40, que consolidaram a inserção da mobilidade ambiental na agenda latino-americana de proteção a pessoas deslocadas por questões ambientais e climáticas. No plano global, cinco iniciativas recentes evidenciam a centralidade da Academia na construção da proteção às pessoas deslocadas ambientais: (1) os Princípios sobre Mobilidade Climática do Kaldor Centre (2023), (2) o Practical Toolkit on Climate and Disaster

\* Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. LLM em International Legal Studies pela NYU School of Law. Professora do Programa de Pós-Graduação da UniSantos, onde coordena o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades. lljubilut@gmail.com

\*\* Doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas onde é Professora dos cursos de Graduação e Mestrado. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades. estelavieira@gmail.com.

\*\*\* Mestranda em Direito Internacional na UniSantos. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades. catarinebarroso@unisantos.br

Displacement; (3) a Declaração da *Refugee Law Initiative* (2024); (4) a Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40 e (5) a Declaração da Academia no Marco da COP30 (2025). Este artigo busca detalhar tais iniciativas como exemplos do relevante e crescente papel da Academia na proteção às pessoas deslocadas ambientais.

## >> Palavras-chaves

Deslocados ambientais; Mudanças Climáticas; Direito Internacional; Deslocamento Forçado; Academia.

## >> Abstract

The increasing frequency and intensity of extreme weather events, disasters, and environmental emergencies has become one of the main drivers of human displacement, particularly affecting populations living in highly vulnerable socioeconomic contexts. Despite this, the category of “environmentally displaced person” remains marginalized by international legal recognition, perpetuating significant gaps in existing protection regimes. In this context, academic research has played a key role in developing (normative) protection responses, notably the Cartagena+30 and Cartagena+40 cycles, which consolidated the inclusion of environmental mobility in the Latin American agenda for the protection of people displaced by environmental and climate issues. At the global level, five recent initiatives highlight the central role of academia in building protection for environmentally displaced people: (1) the Kaldor Centre’s Principles on Climate Mobility (2023); (2) the Practical Toolkit on Climate and Disaster Displacement; (3) the Refugee Law Initiative Declaration (2024); (4) the Declaration of the Academy at the Cartagena+40 Framework; and (5) the Declaration of the Academy at the COP30 Framework (2025). This article seeks to detail these initiatives as examples of the relevant and growing role of the Academy in protecting environmentally displaced persons.

## >> Keywords

Environmentally Displaced Persons; Climate Change; International Law; Forced Displacement; Academy.

# INTRODUÇÃO

O aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, de desastres e de emergências ambientais, com a progressiva degradação de ecossistemas tem impulsionado, de maneira sem precedentes, os fluxos migratórios humanos (Ramos, 2011, p.18), que adquirem contornos mais graves na contemporaneidade devido à interconexão de fatores ambientais, econômicos, sociais e políticos (Ibid, p.34).

Nas últimas décadas, os deslocamentos ambientais se destacam entre os deslocamentos forçados no mundo todo, com 264,8 milhões de movimentos forçados de pessoas em 210 países e territórios entre 2015 e 2024, totalizando quase 265 milhões de deslocamentos apenas na última década (IDMC, 2025), muitas vezes sem a garantia de retorno seguro ou de proteção adequada (Dalla Costa; Copi, 2024).

O recrudescimento destes fluxos evidencia a necessidade de reconhecimento da existência de uma nova categoria jurídica no contexto de deslocamento: as pessoas deslocadas ambientais — expressão que, ainda permanece sem amparo jurídico normativo internacional (Ramos, 2011, p. 20; Claro, 2015, p. 69), mas que engloba impactos humanos das emergências climáticas e ambientais. Conforme advertido por Érika Pires Ramos (2011, p. 18), os processos de degradação ambiental devem ser compreendidos não apenas como questões ecológicas, mas também como desafios humanitários e de desenvolvimento humano.

A degradação ambiental impacta diretamente as condições de vida, provocando escassez, insegurança e deslocamentos forçados, que podem ser internos ou transfronteiriços, afetando de forma mais severa populações em situação de vulnerabilidade e menos responsáveis pela crise climática (Beck, 2010; Ramos, 2011, p. 38-40).

O termo “refugiado ambiental”, difundido nas décadas de 1980 e 1990 por autores como El-Hinnawi (1985) e Norman Myers (1995), descreve pessoas forçadas a abandonar seus lares por eventos ambientais súbitos ou graduais (Ramos, 2011, p. 76-79). Contudo, sua inadequação aos critérios da Convenção de 1951 sobre o Status de Refugiado (Convenção de 51), especialmente quanto ao requisito do fundado temor de perseguição por um agente identificado, gera incompatibilidade de sua aplicação (ACNUR, 1951; Claro, 2015, p. 99), sendo o termo “deslocado ambiental” considerado mais apropriado, por refletir com mais precisão a relação entre deslocamento e causas climáticas e ambientais. Neste artigo, adota-se a expressão “pessoas deslocadas ambientais”, também por sua abertura a uma perspectiva de gênero.

Em face do aumento fático, da necessidade de proteção e das lacunas legais, a atuação da Academia para o enfrentamento para o deslocamento forçado tem se fortalecido de forma consistente nas últimas décadas, com a produção acadêmica desempenhando papel estruturante na elaboração de respostas (normativas) de proteção. Na América Latina, o protagonismo da Academia na agenda de proteção internacional ficou evidente no processo de revisão da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984,

originada de um colóquio acadêmico, com participação também da sociedade civil, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e de Estados (Andrade; Marcolini, 2002; Jubilut; Madureira, 2014). Nas revisões decenais desde documento, especialmente em Cartagena+30 (2014) e Cartagena+40 (2024), a Academia contribuiu com declarações próprias, que influenciaram os Planos de Ação do Brasil (ACNUR, 2014) e do Chile (ACNUR, 2024); além de ter participado ativamente de consultas regionais, como a de Bogotá sobre desastres e deslocamentos (UNISANTOS, 2024b). Nestas atividades a Academia atuou destacando lacunas nos instrumentos de proteção frente à mobilidade causada por eventos climáticos extremos e degradação ambiental (Kolmannskog; Trebbi, 2010; Dalla Costa; Copi, 2024), diagnosticando questões a serem enfrentadas e propõendo soluções, inclusive normativas, para ampliar a proteção das pessoas deslocadas ambientais.

No cenário global, outras iniciativas acadêmicas também se destacam neste contexto. Os Princípios sobre Mobilidade Climática do *Kaldor Centre* (McAdam e Wood, 2023), de 2023; o *Practical Toolkit on Climate and Disaster Displacement*, de 2025, do *Kaldor Centre* em parceria com a *University of Essex* e o *Center for Gender & Refugee Studies, University of California College of the Law, San Francisco*; a Declaração sobre Proteção Internacional no Contexto de Desastres e das Mudanças Climáticas da *Refugee Law Initiative* (2024a) e a Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40<sup>1</sup> (2024) apresentam diretrizes jurídicas e políticas voltadas à proteção de pessoas afetadas por desastres, emergências ambientais e mudanças climáticas. Já a Declaração da Academia no Marco da COP30<sup>2</sup>, elaborada em 2025, articula marcos jurídicos internacionais com uma abordagem baseada em justiça climática e proteção integral, considerando os direitos humanos (UNISANTOS, 2014).

Com base nesse percurso, o presente artigo busca destacar de que forma a Academia tem contribuído, em contextos regionais e internacionais, para o reconhecimento normativo e a proteção de pessoas deslocadas ambientais, a partir da descrição das cinco iniciativas acima mencionadas. O referencial teórico adotado se baseia no Direito Internacional dos Direitos Humanos e na busca de proteção integral, entendendo que se trata de uma aproximação entre Direitos Humanos e meio ambiente que fortalece a proteção às pessoas deslocadas ambientais.

## 1. PESSOAS DESLOCADAS AMBIENTAIS: CONCEITUAÇÃO E ENQUADRAMENTO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

Uma questão inicial para a proteção das pessoas deslocadas ambientais diz respeito ao reconhecimento desta categoria dentro do contexto dos deslocamentos forçados, tanto a partir do desenvolvimento conceitual da

<sup>1</sup> O título completo do documento é: Declaração sobre Proteção Integral a Pessoas Refugiadas e Outras Pessoas Deslocadas Forçadas e para a Construção de um Efetivo Espaço Humanitário na América Latina e no Caribe, a Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40. Ver em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2024/04/Declarac%C3%A7%C3%A3o-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena-40.pdf>.

<sup>2</sup> O título completo do documento é: Declaração sobre Proteção Integral a Pessoas Deslocadas Ambientais e a Pessoas Refugiadas e Outras Pessoas Migrantes Impactadas por Questões Ambientais e Climáticas. Ver em: [https://drive.google.com/file/d/1ZWTI8U7c2fgkdcnccnBMvDXLqd7S\\_K9k/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1ZWTI8U7c2fgkdcnccnBMvDXLqd7S_K9k/view?usp=sharing).

expressão, quanto a fim de enfrentar as necessidades específicas de proteção destas pessoas, ainda que elas não componham um bloco monolítico, e tenham entre si peculiaridades e vulnerabilidades particulares.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Instituto para o Meio Ambiente e a Segurança Humana da Universidade das Nações Unidas (UNU-EHS) propuseram classificações como migrantes ambientalmente motivados, forçados e refugiados ambientais, considerando a intensidade dos eventos, a vulnerabilidade das populações e o tipo de resposta necessária (Ramos, 2011, p. 90-91).

Contudo, essas categorias não têm força vinculante nem reconhecimento nos regimes internacionais. O termo “deslocado ambiental” tem sido adotado por organismos como o ACNUR, com cautela, dada a prevalência dos deslocamentos internos a partir dos gatilhos climáticos e ambientais (Claro, 2015, p.76). ACNUR e OIM afirmam não haver provas suficientes de que fatores ambientais, isoladamente, provoquem fluxos transfronteiriços, embora parte da literatura conteste essa posição, apontando limitações internas dos países para absorver as pessoas deslocadas (*Ibid*).

Nesse cenário, destaca-se o Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais<sup>3</sup>, o Projeto de Convenção de Limoges, desenvolvido por um grupo de especialistas liderados pela Universidade de Limoges, com o objetivo de suprir o vazio normativo no plano internacional. Divulgado em 2008, com nova versão em 2010, o projeto opta explicitamente pela expressão “deslocado ambiental” e propõe um arcabouço jurídico voltado à proteção de pessoas afetadas por perturbações ambientais. De acordo com o artigo 2(2) do Projeto, o termo engloba indivíduos, famílias ou comunidades obrigados a abandonar seus locais habituais de residência diante de alterações abruptas ou graduais em seu ambiente que afetam profundamente suas condições de vida (CIDCE, 2013).

O conceito de pessoas deslocadas ambientais deve abranger todas as que, por mudanças climáticas, desastres ou emergências ambientais, são forçadas a deixar, temporária ou permanentemente, seus lares, deslocando-se interna ou extermanemente, para proteger suas vida, saúde e dignidade. Sua proteção exige visibilidade e garantias efetivas à luz da justiça climática e da solidariedade internacional.

Além dos desafios quanto ao conceito e ao reconhecimento de uma categoria jurídica de “deslocado ambiental”, nota-se a inexistência de um regime internacional específico de proteção às pessoas deslocadas ambientais. Em razão da ausência de um marco próprio, aplicam-se instrumentos com outros focos mas que dialogam com temas do deslocamento ambiental, como os Princípios Norteadores sobre Deslocamento Interno<sup>4</sup>, adotados pela ONU em 1998, que, embora não vinculantes, oferecem diretrizes relevantes para deslocamentos internos (Claro, 2015, p. 98-100), e instrumentos adoptados pelas Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

<sup>3</sup> Para o projeto, ver: <https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Draft-Convention-on-the-International-Status-on-environmentally-displaced-persons-third-version.pdf>.

<sup>4</sup> Para os Princípios das Nações Unidas, ver: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos-aos\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos-aos_deslocados_internos_1998.pdf).

Apesar de avanços tímidos, como as referências ao tema no Acordo de Cancun (2010), na Decisão 1/CP.16, e na Declaração n.º 3 da COP 18 (2012), ainda faltam respostas normativas consistentes (Claro, 2015, p. 113). Propostas como a de um protocolo à Convenção de 51, apresentado pelas Maldivas em 2006, e o Projeto de Convenção de Limoges refletem a urgência de um regime jurídico específico (Ramos, 2011, p. 113; Cavedon-Capdeville et al., 2020).

A ausência de reconhecimento e de um regime internacional contribui para a perpetuação de injustiças estruturais, e avanços protetivos são prementes.

## 2. A IMPORTÂNCIA DA ACADEMIA PARA PROTEÇÃO DE PESSOAS DESLOCADAS POR QUESTÕES AMBIENTAIS

A Academia tem, há décadas, se mostrado como um ator importante na produção de normas e políticas de proteção a pessoas deslocadas, algo que se nota sobretudo a partir da elaboração da Declaração de Cartagena de 1984 (Andrade; Marcolini, 2002). Seu texto inaugura um processo revisional decenal, que leva a adoção de documentos normativos regionais, e que tem se mantido como espaço privilegiado para o aprimoramento das respostas regionais às migrações forçadas (os processos revisionais da Declaração de Cartagena) (Jubilut; Madureira, 2014), com a participação ativa do meio acadêmico, cuja atuação foi particularmente significativa nos processos Cartagena+30, em 2014, e Cartagena+40<sup>5</sup>, em 2024.

As Declarações da Academia reafirmam o papel estruturante da produção acadêmica na construção de políticas migratórias orientadas pela proteção integral e, também, pelas questões ambientais, contribuindo ativamente para os textos que compõem os documentos oficiais adotados ao final de cada ciclo, assim como se vê, por meio das propostas incorporadas na Declaração e Plano de Ação do Brasil (2014), que faz menção direta aos “desafios gerados pela mudança climática e pelos desastres naturais” (ACNUR, 2014, p.19) e, nominalmente, no capítulo 5 da Declaração e Plano de Ação do Chile (ACNUR, 2024, p.39).

Essa incidência qualificada da Academia tem permitido influenciar processos normativos e políticos, especialmente por meio da participação de especialistas em consultas públicas, como a realizada em 2024 em Bogotá, na temática de desastres e deslocamentos (UNHCR, 2024), no âmbito do processo Cartagena+40, e da produção de material baseado em evidências em diagnósticos, análises e propostas de normas, políticas públicas e outras ações necessárias para a adequada proteção das pessoas deslocadas ambientais .

A presença acadêmica tem desempenhado também um papel decisivo na identificação e antecipação de novos desafios e lacunas na proteção no contexto de deslocamentos ambientais e climáticos (Kolmannskog; Trebbi, 2010).

<sup>5</sup> Cartagena+30 se refere ao processo revisional no marco do 30º aniversário da Declaração de Cartagena, enquanto Cartagena+40, ao 40º.

Tal realidade se agrava em países em desenvolvimento, cuja capacidade de resiliência é limitada. O ACNUR, por exemplo, identifica 22 países com maior preocupação no que se refere à sua vulnerabilidade diante das mudanças climáticas<sup>6</sup> (UNHCR, 2024).

Nesse sentido, os ciclos Cartagena+30 e Cartagena+40 antecederam, desde o Sul Global, a integração da mobilidade humana induzida por fatores ambientais aos debates internacionais sobre migração forçada, algo que também foi visto no Pacto Global sobre Refugiados<sup>7</sup>, de forma incipiente<sup>8</sup>, em 2018, por exemplo.

Ainda no processo de Cartagena+30, a questão climática foi reconhecida como um eixo estruturante da proteção regional na Declaração da Academia no Marco de Cartagena+30 (UNISANTOS, 2014), e foi destaque no encontro preparatório realizado na Argentina (Jubilut; Madureira, 2014), em que se discutiu explicitamente a inclusão de mecanismos de proteção em legislações migratórias voltados a mudanças climáticas e desastres naturais, algo que seria retomado e aprofundado no processo de Cartagena+40, como se verá adiante.

Diante desse cenário, a atuação da Academia tem sido fundamental não apenas para documentar e compreender essas dinâmicas, mas também para propor soluções que visem à proteção efetiva das populações afetadas.

### 3. INICIATIVAS ACADÊMICAS PARA A PROTEÇÃO DE PESSOAS DESLOCADAS

Os deslocamentos ambientais, e a necessidade de proteção das pessoas afetadas por eles, têm levado a Academia a desenvolver iniciativas especializadas, que demonstram a capacidade da pesquisa de identificação de lacunas normativas e na proposição de soluções, influenciando diretamente a formulação de políticas públicas e o avanço normativo neste contexto.

Entre os instrumentos mais expressivos elaborados no meio acadêmico, destacam-se 5 marcos que ilustram essa trajetória de contribuição crítica da Academia: os Princípios sobre Mobilidade Climática do *Kaldor Centre*, de 2023; o *Practical Toolkit on Climate Disaster and Displacement*, do *Kaldor Centre* em parceria com a *University of Essex* e o *Center for Gender & Refugee Studies, University of California College of the Law, San Francisco* de 2025; a Declaração sobre Proteção Internacional no Contexto de Desastres e das Mudanças Climáticas, da *Refugee Law Initiative*, de 2024; a Declaração sobre Proteção Integral a Pessoas Refugiadas e Outras Pessoas

<sup>6</sup> Etiópia, Quênia, Ruanda, Sudão do Sul, Somália, Uganda, Burkina Faso, Camarões, Chade, República Centro-Africana, Niger, República Democrática do Congo, Malawi, Moçambique, Jordânia, Mauritânia, Iêmen, Afeganistão, Bangladesh, Paquistão, Equador, Honduras. UNHCR. *Focus Area Strategic Plan for Climate Action 2024-2030*. March 2024. Disponível em: [https://reporting.unhcr.org/climate-action-focus-area-strategic-plan-2024-2030?\\_gl=1\\*f7iuhz\\*\\_rup\\_ga\\*OTk2MTc2MzEyLjE3MDg5MTM4MDQ.\\*\\_rup\\_ga\\_EVDQTJ4LMY\\*MTcyNjA3MTQ0MC4yNy4xLjE3MjYwNzMxMjcuNjAuMC4w\\*\\_g\\_a\\*\\_OTk2MTc2MzEyLjE3MjYwNzMxMjcuNjAuMC4w\\*\\_g\\_a\\*\\_EXYR2Y8W7G\\*MTcyNjA3MjkuNS4xLjEuMTcyNjA3MzEyNy42MC4wLjA](https://reporting.unhcr.org/climate-action-focus-area-strategic-plan-2024-2030?_gl=1*f7iuhz*_rup_ga*OTk2MTc2MzEyLjE3MDg5MTM4MDQ.*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*MTcyNjA3MTQ0MC4yNy4xLjE3MjYwNzMxMjcuNjAuMC4w*_g_a*_OTk2MTc2MzEyLjE3MjYwNzMxMjcuNjAuMC4w*_g_a*_EXYR2Y8W7G*MTcyNjA3MjkuNS4xLjEuMTcyNjA3MzEyNy42MC4wLjA). Acesso em: 11 set. 2024.

<sup>7</sup> O Pacto Global para os Refugiados é um marco internacional voltado à promoção de solidariedade e divisão equitativa de responsabilidades, com foco em respostas sustentáveis e coordenadas para proteger refugiados e apoiar as comunidades que os acolhem (UNHCR, 2018).

<sup>8</sup> A temática aparece no item D da introdução e no item 3 do Programme of Action (III).

Deslocadas Forçadas e para a Construção de um Efetivo Espaço Humanitário na América Latina e no Caribe - a Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40, de 2024; e a Declaração sobre Proteção Integral a Pessoas Deslocadas Ambientais e a Pessoas Refugiadas e Outras Pessoas Migrantes Impactadas por Questões Ambientais e Climáticas - a Declaração da Academia no Marco da COP 30, de 2025.

### 3.1. Princípios sobre Mobilidade Climática, Kaldor Centre, de 2023

Os Princípios sobre Mobilidade Climática<sup>9</sup> do Kaldor Centre são um marco abrangente, baseado em Direitos Humanos, para enfrentar o deslocamento e a migração relacionados ao clima (McAdam e Wood, 2023). Elaborado em 2019 por Jane McAdam e Tamara Wood e atualizado em novembro de 2023, o documento responde aos impactos crescentes das mudanças climáticas sobre a mobilidade humana, reconhecendo que tanto eventos de início súbito (*sudden-onset*), como tempestades, quanto de início lento (*slow-onset*), como elevação do nível do mar e desertificação, estão forçando cada vez mais pessoas a se deslocarem (McAdam e Wood, 2023).

Os Princípios priorizam o apoio àqueles que desejam permanecer em seus territórios, incluindo por meio de ações de mitigação das mudanças climáticas, adaptação e redução de riscos de desastres, focando na importância da integração dos saberes locais, indígenas e tradicionais na formulação de políticas, e alertando para os perigos da imobilidade involuntária, situação em que pessoas ficam presas em condições que não são seguras, sem possuir meios para se deslocar (McAdam e Wood, 2023).

Quando o deslocamento ocorre, os Princípios defendem a proteção legal fundamentada em marcos internacionais como os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Deslocamento Interno e instrumentos regionais, como a Convenção de Kampala<sup>10</sup> (McAdam e Wood, 2023). No caso de deslocamentos transfronteiriços, o documento aponta obrigações sob o Direito Internacional dos Refugiados e dos Direitos Humanos, com ênfase no princípio do *non-refoulement*<sup>11</sup> e na necessidade de soluções tanto temporárias quanto duradouras, incluindo acesso a vistos humanitários ou outros mecanismos de proteção internacional, quando cabível (Ibid).

A realocação planejada é discutida como último recurso, que deve ser conduzido de forma legal, participativa e culturalmente sensível, assegurando que as comunidades realocadas mantenham acesso a meios de vida, infraestrutura e à continuidade de suas culturas (McAdam e Wood, 2023).

Uma abordagem fortemente ancorada nos Direitos Humanos sustenta todas as medidas propostas, garantindo a não-discriminação e a proteção de direitos civis, econômicos e sociais (McAdam e Wood, 2023). O documento enfatiza ainda a importância de apoio a grupos particularmente vul-

<sup>9</sup> Para os Princípios do Kaldor Centre, ver: [https://www.unsw.edu.au/content/dam/pdfs/unsw-adobe-websites/kaldor-centre/2023-11-others/2023-11-Principles-on-Climate-Mobility\\_v-4\\_DIGITAL\\_Singles.pdf](https://www.unsw.edu.au/content/dam/pdfs/unsw-adobe-websites/kaldor-centre/2023-11-others/2023-11-Principles-on-Climate-Mobility_v-4_DIGITAL_Singles.pdf).

<sup>10</sup> Para a Convenção de Kampala, ver: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao\\_de\\_kampala.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf).

<sup>11</sup> Trata-se da proibição de expulsão ou de rechaço do refugiado para territórios em que sua vida ou liberdade estejam em risco, em função dos motivos que deram ensejo ao fundado temor de perseguição, conforme o Art. 33 da Convenção de 1951 Relativa ao Status de Refugiado.

neráveis, incluindo mulheres, crianças, idosos, povos indígenas e pessoas LGBTQIA+(Ibid).

Os direitos de cidadania também são uma preocupação central, especialmente para comunidades ameaçadas pelo desaparecimento de seus territórios em decorrência da elevação do nível do mar, com recomendações de reformas nas leis de nacionalidade para prevenir casos de apatridia e manutenção de vínculos legais com os Estados de origem (McAdam e Wood, 2023).

O financiamento sustentável é outro tópico mencionado no texto, com a defesa de recursos previsíveis e acessíveis em todas as etapas da mobilidade climática, através de cooperação internacional e parcerias público-privadas (McAdam e Wood, 2023). Perdas e danos, econômicos e não econômicos, são reconhecidos como consequências da mobilidade climática, incluindo o deslocamento como uma forma de perda, com ênfase na responsabilidade histórica e justiça climática (Ibid). Os Princípios ainda destacam a necessidade de dados precisos e desagregados para decisões informadas e reforçam a colaboração em todos os níveis, com responsabilidade compartilhada diante das desigualdades globais (Ibid).

### **3.2. Practical Toolkit on Climate Disaster and Displacement, Kaldor Centre, de 2025**

O *Practical Toolkit on Climate and Disaster Displacement*, publicado em fevereiro de 2025 pelo *do Kaldor Centre em parceria com a University of Essex e o Center for Gender & Refugee Studies, University of California College of the Law, San Francisco*, tem como propósito orientar autoridades e profissionais da área de migração e refúgio na análise de pedidos de proteção internacional formulados por pessoas deslocadas por fatores ambientais (Kaldor Centre, 2025a).

A proposta central é demonstrar que, mesmo com lacunas conceituais nos instrumentos normativos, tais situações podem se enquadrar nos critérios existentes de proteção quando houver fundado temor de perseguição ou dano grave (Kaldor Centre, 2025a). O Toolkit não visa criar novos direitos, mas orientar a aplicação adequada dos marcos existentes, como a Convenção de 51, tratados internacionais de direitos humanos e instrumentos regionais (Ibid).

O Toolkit reforça que os desastres não são “naturais”, mas resultam da interação entre fenômenos físicos e a vulnerabilidade social, econômica e política das populações afetadas (Kaldor Centre, 2025a). Os fatores que levam ao deslocamento, portanto, são sempre multicausais e interconectados, abrangendo desde a pobreza e a desigualdade até a má governança e os conflitos sociais (Ibid).

O documento oferece um roteiro analítico que orienta os tomadores de decisão a considerar cuidadosamente o contexto em que os pedidos são formulados, a natureza dos riscos envolvidos, a situação específica dos requerentes e as ações humanas que possam contribuir para os danos sofridos ou o fundado temor de que eles ocorram (Kaldor Centre, 2025a). Tal avaliação deve levar em conta o conjunto de perigos e vulnerabilidades

a que a pessoa está exposta (o chamado *hazard-scape*), e não apenas o evento climático ou desastre isolado, atentando-se, ainda, para os impactos diferenciados que tais riscos produzem sobre grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade, como mulheres, crianças, pessoas com deficiência, povos originários, minorias étnicas, pessoas da LGBTQIA+ e comunidades rurais ou minorias historicamente marginalizadas (Ibid).

O documento enfatiza que a proteção internacional não exige que o risco de dano seja iminente (2025a, p.15), sendo suficiente que ele seja real e razoavelmente previsível, não sendo, no entanto, remoto ou meramente hipotético (Kaldor Centre, 2025a, p.29). Isso é especialmente relevante em situações em que as ameaças evoluem de forma lenta (*slow-onset disasters*, Ibid p.13), como no caso da elevação do nível do mar ou de secas prolongadas. Além disso, o risco pode decorrer não apenas da natureza do evento, mas também de ações ou omissões humanas como, por exemplo, quando governos deixam de fornecer assistência, evacuam comunidades de forma discriminatória ou falham em implementar políticas adequadas de mitigação e adaptação (Ibid, p.15).

O *Toolkit* defende que mesmo que os impactos climáticos não constituam, isoladamente, motivo para reconhecimento de refúgio, podem agravar situações de perseguição ou discriminação por motivos de raça, religião, grupo social, nacionalidade ou opinião política, contribuindo para configurar uma situação de perseguição, e do status de refugiado (Kaldor Centre, 2025a). O *Toolkit* também destaca o papel do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com ênfase no princípio do *non-refoulement*, que deve ser aplicado sempre que os efeitos das mudanças climáticas gerarem tais riscos (Ibid).

Além de mencionar expressamente instrumentos regionais de proteção que podem ser interpretados de forma análoga aos tratados internacionais, como a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, a Carta Africana dos Direitos Humanos, a Declaração de Cartagena de 1984, no contexto da América Latina, e a Diretiva de Qualificação da União Europeia e a Convenção Europeia de Direitos Humanos, o *Toolkit* também apresenta diversos exemplos de decisões judiciais em que tribunais nacionais têm considerado os efeitos das mudanças climáticas na análise de pedidos de proteção internacional (Kaldor Centre, 2025a). Entre os casos citados, destacam-se decisões da Nova Zelândia envolvendo famílias oriundas de Tuvalu e vítimas de secas na Eritreia, bem como um caso julgado por tribunal italiano que reconheceu o impacto de enchentes no Paquistão sobre a situação de agricultores (Ibid).

Por fim, o *Toolkit* deixa claro que a proteção internacional é apenas uma entre as possíveis respostas ao deslocamento climático, que deve ser acionada quando for possível o preenchimento dos requisitos formais das legislações já existentes, mas outras soluções complementares também se mostram necessárias, como vistos humanitários, acordos bilaterais, programas de estadia temporária e estratégias de realocação planejada, sem que tais medidas sejam utilizadas como substitutas das obrigações legais dos Estados em matéria de proteção internacional.

### 3.3. Declaração sobre Proteção Internacional no Contexto de Desastres e das Mudanças Climáticas, da Refugee Law Initiative, de 2024

A Declaração sobre Proteção Internacional no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas da *Refugee Law Initiative*, de junho de 2024, reconhece que os desastres e as mudanças climáticas têm impulsionado, de forma crescente, tanto o deslocamento interno quanto a migração transfronteiriça, e os instrumentos de proteção internacional, como o status de refugiado e o princípio do *non-refoulement*, tornam-se fundamentais quando as vias migratórias regulares se mostram inacessíveis ou insuficientes para proteger pessoas expostas a riscos graves (*Refugee Law Initiative*, 2024a).

O documento esclarece que pode ser tentador excluir indivíduos da necessidade de proteção pelas causas do deslocamento serem, à primeira vista, “naturais”, ignorando que os danos decorrentes são moldados também por vulnerabilidades sociais e ação ou omissão humanas (*Refugee Law Initiative*, 2024a). Esses danos podem resultar de eventos súbitos (*sudden-onset*) ou desastres de início lento (*slow-onset*), ou da interação entre múltiplas ameaças e, quanto a isso, as mudanças climáticas são consideradas um “multiplicador de ameaças”, que agrava vulnerabilidades e reduz a capacidade dos Estados de gerenciar riscos (*Ibid*).

A Declaração sustenta que desastres, sejam naturais, induzidos pelo ser humano ou socioambientais, podem gerar riscos sérios que envolvem fatores estruturais, como desigualdades, discriminações ou falhas na governança (*Refugee Law Initiative*, 2024a). Tais riscos não precisam necessariamente se enquadrar em uma definição formal de “desastre” para serem juridicamente relevantes, e podem incluir, por exemplo, perseguições por críticas à resposta estatal ao desastre, degradação ambiental deliberada, o colapso da ordem pública ou a negligência seletiva em ações de socorro (*Ibid*).

O documento define cinco cenários típicos de risco que podem fundamentar pedidos de proteção internacional: (1) conflitos decorrentes de disputas ambientais; (2) agravamento de violências ou desordem pública; (3) degradação ambiental induzida por agentes estatais ou não estatais; (4) falhas ou discriminações na resposta estatal a desastres; e (5) a própria exposição aos riscos naturais em si (*Refugee Law Initiative*, 2024a). A análise desses pedidos deve seguir as mesmas regras jurídicas aplicáveis a outros casos de refúgio, sem a necessidade de criar categorias como “refugiados climáticos” (*Ibid*).

A Declaração também orienta a interpretação da Convenção de 51, defendendo que muitos danos em contextos de desastre podem configurar perseguição, seja por atos diretos, como destruição deliberada de recursos essenciais, seja por omissões discriminatórias, como exclusão de grupos de ações de mitigação (*Refugee Law Initiative*, 2024a). O vínculo com os motivos convencionais (raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política) pode se dar tanto na origem da perseguição quanto na falha estatal em proteger a vítima (*Ibid*). Além disso, o fundado temor de perse-

guição não exige que o risco seja iminente, mas sim que seja razoavelmente previsível com base em evidências específicas (Ibid).

A possibilidade de proteção interna ou realocação planejada no país de origem deve ser cuidadosamente avaliada, considerando riscos cumulativos e viabilidade prática (Refugee Law Initiative, 2024a). A Declaração, ainda, alerta para o uso indevido da cláusula de cessação do status de refugiado, especialmente em contextos onde as capacidades institucionais foram comprometidas por eventos ambientais (Ibid).

Por fim, o documento reconhece o papel complementar do princípio do *non-refoulement* aos Direitos Humanos, aplicável também a situações de origem natural ((Refugee Law Initiative, 2024a). A avaliação deve considerar riscos de forma cumulativa e prospectiva, exigindo evidências robustas quanto à gravidade e probabilidade dos danos, inclusive nos casos europeus, onde a Corte Europeia de Direitos Humanos distingue riscos originados pela ação humana daqueles atribuídos à pobreza ou fenômenos naturais (Ibid).

### 3.4. Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40, de 2024

O processo de Cartagena+40 consolidou a modalidade ambiental como tema central das discussões sobre deslocamento forçado na América Latina e Caribe, dedicando um de seus eixos temáticos às vulnerabilidades complexas e interseccionais provocadas pelos desastres e mudanças climáticas no contexto de deslocamento.

A Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40, em sintonia com tal preocupação, e resgatando o destaque que a Academia já havia dado em sua Declaração para Cartagena+30 (2014) aos deslocamentos ambientais, reafirmou a centralidade do tema em sua dimensão protetiva (UNISANTOS, 2024a).

A Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40 foi capitaneada pelo Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos (UniSantos), e, ao final, contou com 340 assinaturas de apoio entre apoios individuais de pessoas da Academia e institucionais (de organizações acadêmicas ou não).

Embora tenha foco nas pessoas refugiadas, em função de ser relacionada à Declaração de Cartagena, o Documento também abrange outras pessoas deslocadas forçadamente, mantendo diálogo com a preocupação de expansão do espaço protetivo humanitário presente nos processos revisionais daquela.

Entre suas 40 recomendações, a Declaração dá ênfase na necessidade de políticas migratórias baseadas nos Direitos Humanos que considerem os impactos das mudanças climáticas, dos desastres e da degradação ambiental sobre as populações deslocadas (Ibid). Há a inserção da proteção das pessoas deslocadas ambientais tanto em parágrafos preambulares<sup>12</sup> e recomendações direcionadas a todas as pessoas migrantes forçadas na

<sup>12</sup> Relembrando fatores climáticos e ambientais como gatilhos de deslocamento.

região (em termos de causas<sup>13</sup> e proteção a ser assegurada), quanto em recomendação específica (a de número 18).

A Declaração propõe o reconhecimento de um status específico para pessoas deslocadas ambientais, bem como de um regime próprio de proteção (UNISANTOS, 2024a). Além disso, e consciente das dificuldades para tal, recomenda a adoção de mecanismos complementares à proteção internacional, práticas de regularização voltadas a essas populações e criação de vistos humanitários específicos (Ibid). Esta última proposta, no entanto, não foi incorporada ao texto final da Declaração e Plano de Ação do Chile (ACNUR, 2024), apesar da influência nominal da Declaração da Academia no marco de Cartagena+40 (UNISANTOS, 2024a), no documento oficial, a Declaração e Plano de Ação do Chile, em seu capítulo 5 (ACNUR, 2024).

Além disso, o glossário da Declaração introduz expressões como “pessoas deslocadas no contexto de mudança climática e/ou desastres” (UNISANTOS, 2024a), consolidando uma base conceitual comum para os debates e políticas públicas voltadas à mobilidade ambiental no continente, e servindo de referência para consultas futuras.

Como resultado final do processo revisional de Cartagena+40, a Declaração e Plano de Ação do Chile, incorpora, entre outras temáticas, a afirmação de que os efeitos adversos das mudanças climáticas e dos desastres têm agravado as múltiplas causas do deslocamento forçado na América Latina e no Caribe trazida na Declaração da Academia, reconhecendo que esses impactos afetam de maneira desproporcional a região; o que exige uma resposta integral e inclusiva, com medidas de planejamento, prevenção, proteção e fortalecimento da resiliência, voltadas tanto para pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas afetadas pelas mudanças climáticas e desastres, quanto para as comunidades que as acolhem, considerando-se que um terço da população da América Latina e Caribe vive em áreas de alto risco (ACNUR, 2024, p.13). Trata-se, assim, de um resultado concreto de incidência da Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40 nos esforços protetivos às pessoas deslocadas ambientais.

### 3.5. Declaração da Academia no Marco da COP 30

A Declaração sobre Proteção Integral a Pessoas Deslocadas Ambientais e a Pessoas Refugiadas e Outras Pessoas Migrantes Impactadas por Questões Ambientais e Climáticas<sup>14</sup>, a Declaração da Academia no Marco da COP30<sup>15</sup>, é um documento elaborado no contexto da preparação da COP de 2025, resultado de esforços acadêmicos liderados pelo Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da UniSantos, em parceria com a Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais, a RESAMA. Seu processo de elaboração, ainda em curso, tem sido conduzido de forma colaborativa, participativa e fundamentada em evidências científicas.

A Declaração propõe diretrizes normativas e políticas para proteger pessoas em mobilidade forçada por questões ambientais ou impactadas

<sup>13</sup> Como a recomendação 4.

<sup>14</sup> Para a Declaração da Academia no Marco da COP30, ver: [https://drive.google.com/file/d/1ZWtI8U7c2fgkdcncnBMvDXLqd7S\\_K9k/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1ZWtI8U7c2fgkdcncnBMvDXLqd7S_K9k/view?usp=sharing).

<sup>15</sup> Para a Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40, ver: [https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2024/04/Declarac%C3%A7a%C3%A7o-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena-40.pdf](https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2024/04/Declarac%C3%A7a%C3%A7a%C3%A7o-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena-40.pdf)

por elas, com base em uma abordagem de proteção integral que articula Direitos Humanos com os marcos específicos dos regimes migratório e de refúgio.

A Declaração surge da constatação de que as mudanças climáticas, os desastres ambientais e a degradação ecológica têm intensificado deslocamentos humanos, internos e internacionais, afetando desproporcionalmente populações vulnerabilizadas por desigualdades sociais e históricas. Reconhecendo a complexidade e as múltiplas causas desses deslocamentos, o documento enfatiza que os chamados “desastres naturais” são, na verdade, fenômenos construídos socialmente, a partir da combinação de ameaças ambientais e vulnerabilidades institucionais e sociais preexistentes.

O Documento busca: (i) afirmar a centralidade da proteção humana na ação climática; (ii) apresentar políticas públicas concretas e replicáveis; (iii) sustentar-se em uma linguagem acessível e comprometida com os Direitos Humanos; e (iv) inspirar os Estados e outros atores a agir sob o marco da justiça climática e da proteção integral.

A Declaração defende uma resposta baseada na justiça climática, considerando as dimensões interseccionais de vulnerabilidade (raça, gênero, classe e situação migratória) e os princípios da solidariedade internacional, dignidade humana e os Direitos Humanos. Destaca a necessidade de integrar os marcos jurídicos do Direito Internacional dos Refugiados, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional Penal) e das diversas dimensões dos direitos humanos (civil, política, social, econômica, cultural e de titularidade coletiva), com abordagem holística que inclua a proteção da natureza como segurança humana. Reforça também o papel da Academia como produtora de conhecimento crítico e como agente de transformação normativa e política, destacando outras iniciativas acadêmicas relevantes na temática.

A Declaração aponta também que há pessoas já em situação de refúgio ou migração impactadas por eventos ambientais no local de acolhida, exigindo respostas adequadas e contextualizadas. Ressalta, ainda, que a mobilidade por fatores ambientais deve ser vista tanto como necessidade quanto como estratégia legítima de sobrevivência.

O Documento apresenta um conjunto de recomendações que incluem o reconhecimento do deslocamento ambiental como motivo legítimo de proteção, a criação de status migratórios específicos, a incorporação do tema nas políticas de adaptação climática e nos acordos de circulação regional, o respeito às identidades culturais, a implementação de realocações apenas como última medida e com plena participação das comunidades, e a inclusão da sociedade civil e das pessoas impactadas na formulação das políticas.

Há também destaque para a importância da produção de dados desagregados, da criação de comitês consultivos permanentes, da integração entre sistemas de proteção e desenvolvimento sustentável e da capacitação dos agentes estatais. Defende-se a adoção de mecanismos legais vinculantes e a garantia do acesso à justiça para todas as pessoas afetadas.

Por fim, o documento destaca que a Declaração não pretende substituir documentos oficiais da COP30, mas somar-se a eles como uma contribuição acadêmica baseada em evidências, com foco em um paradigma de proteção integral, solidária e centrada na dignidade de todas as pessoas, especialmente aquelas deslocadas ou impactadas por questões ambientais.

## >> CONCLUSÕES

A atuação da Academia tem sido crucial para o avanço da proteção de pessoas deslocadas ambientais. A Academia não apenas antecipou desafios emergentes relacionados a deslocamentos por eventos climáticos extremos e degradação ambiental, mas esteve na vanguarda de diagnósticos, propostas e análises baseadas em evidências.

Assim, sintetizar e destacar as iniciativas da Academia sobre a proteção das pessoas deslocadas ambientais significa acompanhar os principais desenvolvimentos no tema e itinerários para o aprimoramento da mesma.

A Declaração da Academia no marco de Cartagena+40, os Princípios sobre Mobilidade Climática do *Kaldor Centre*, o *Practical Toolkit on Climate and Disaster Displacement*, do *Kaldor Centre* em parceria com a *University of Essex* e o *Center for Gender & Refugee Studies, University of California College of the Law, San Francisco*; a Declaração sobre Proteção International no Contexto de Desastres e das Mudanças Climáticas da *Refugee Law Initiative* e a Declaração da Academia no Marco da COP30 são exemplos (i) das preocupações da Academia sobre a proteção das pessoas deslocadas ambientais, (ii) de propostas inovadoras, (iii) de abordagens que conjugam direitos humanos e proteção e (iv) de iniciativas de incidência em diversos contextos (de refúgio, de mudanças climáticas, de diversos aspectos de mobilidade e de desenvolvimento) visando contribuir para a construção de efetiva proteção.

A Academia tem desempenhado um papel insubstituível na construção de um arcabouço normativo e conceitual para a proteção de pessoas deslocadas ambientais, e tem tido um compromisso contínuo com a antecipação, a pesquisa e a proposição de soluções jurídicas e políticas que buscam preencher as lacunas existentes no Direito International, a dignidade humana e a justiça climática para milhões de pessoas afetadas por essa crise humanitária crescente (Ramos, 2011). Assim, a Academia tem tido relevante e crescente papel na prática e no avanço da proteção a pessoas deslocadas ambientais.

## >> REFERÊNCIAS

ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

ACNUR. Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente em África (Convenção de Kampala), 2009. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao\\_de\\_kampala.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf). Acesso em: 31 jul. 2025.

ACNUR. Declaração e Plano de Ação do Brasil – “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

ACNUR. Declaração e Plano de Ação do Chile 2024-2034: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção e as Soluções Inclusivas para as Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas, e a implantação do Pacto Global sobre Refugiados na América Latina e Caribe, 2024. Disponível em: [https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-12/Declaracao\\_e\\_plano\\_de\\_acao\\_do\\_Chile\\_POR.pdf](https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-12/Declaracao_e_plano_de_acao_do_Chile_POR.pdf). Acesso em: 17 jul. 2025.

ACNUR. Princípios orientadores relativos aos deslocados internos das Nações Unidas, 1998. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_aos\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf). Acesso em: 31 jul. 2025.

ANDRADE, José H.; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. Revista brasileira de política internacional, v. 45, p. 168-176, 2002.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. Reunião de Consultas de Cartagena+40 – Brasília, 16 e 17 de maio, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/reuniao-de-consultas-de-cartagena-40-brasilia-16-e-17-de-maio](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/reuniao-de-consultas-de-cartagena-40-brasilia-16-e-17-de-maio). Acesso em: 27 ago. 2024.

CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; PRIEUR, Michel; LAVIEILLE, Jean-Marc. O Projeto de Convenção de Limoges sobre o estatuto internacional dos deslocados ambientais. In: JUBILUT, Liliana Lyra *et al.* “Refugiados Ambientais”. Boa Vista - RR: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018. cap. Parte 2, p. 198-229. E-book (932 p.)

CIDCE. 2013. DRAFT CONVENTION ON THE INTERNATIONAL STATUS OF ENVIRONMENTALLY-DISPLACED PERSONS (third version- May 2013). <https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Draft-Convention-on-the-International-Status-on-environmentally-displaced-persons-third-version.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2025.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. A proteção dos “refugiados ambientais” no direito internacional. Orientadora: Professora Dra. Elizabeth de Almeida Meireilles. 2015. 328 p. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

DALLA COSTA, Andreza; COPI, Lygia Maria. Proteção Jurídica dos Refugiados Climáticos: lacuna no Direito Internacional e a Teoria da Vulnerabilidade Ecológica. Revista Tempo do Mundo, n. 36, p. 525-555, 2024.

GCR. Multistakeholder Pledge: Cartagena+40 – Chile Declaration and Plan of Action, 2024b. Disponível em: <https://globalcompactrefugees.org/multistakeholder-pledge-cartagena40-chile-declaration-and-plan-action>. Acesso em: 27 ago. 2024.

IDMC. Internal Displacement Monitoring Centre. Disasters triggered nearly 265 million forced movements over the past decade. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/news/disasters-triggered-nearly-265-million-forced->

movements-over-the-past-decade/. Acesso em: 17 jul. 2025.

IRELAND, Paul. A global displacement crisis as the world abandons aid: Global displacement trends 2025. Norwegian Refugee Council, 2025. Disponível em: <https://www.nrc.no/feature/2025/a-global-displacement-crisis-as-the-world-abandons-aid>. Acesso em: 17 jul. 2025.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena+ 30. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, p. 11-33, 2014.

KALDOR CENTRE. Practical toolkit on climate and disaster displacement, 2025a. Disponível em: <https://www.unsw.edu.au/content/dam/pdfs/law/kaldor/resource/2025-02-climate-protection-toolkit-full-eng.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2025.

KALDOR CENTRE. Welcome to the Kaldor Centre, 2025b. Disponível em: <https://www.unsw.edu.au/kaldor-centre>. Acesso em: 18 jul. 2025.

KOLMANNSKOG, Vikram; TREBBI, Lisetta. Climate change, natural disasters and displacement: a multi-track approach to filling the protection gaps. International Review of the Red Cross, v. 92, n. 879, p. 713-730, 2010.

McADAM, Jane; WOOD, Tamara. Kaldor Centre Principles on Climate Mobility. Sydney: Kaldor Centre for International Refugee Law, nov. 2023. Disponível em: [https://www.unsw.edu.au/content/dam/pdfs/unsw-adobe-websites/kaldor-centre/2023-11-others/2023-11-Principles-on-Climate-Mobility\\_v-4\\_DIGITAL\\_Singles.pdf](https://www.unsw.edu.au/content/dam/pdfs/unsw-adobe-websites/kaldor-centre/2023-11-others/2023-11-Principles-on-Climate-Mobility_v-4_DIGITAL_Singles.pdf). Acesso em: 18 jul. 2025.

RAMOS, Érika Pires. Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. Orientador: Professor Doutor Alberto do Amaral Júnior. 2011. 150 p. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

REFUGEE LAW INITIATIVE. Declaration on International Protection in the context of Disasters and Climate Change. International Journal of Refugee Law, Oxford, v. 36, n. 1-2, p. 169-175, mar./jun. 2024a.

REFUGEE LAW INITIATIVE. Institute – Refugee Law Initiative, 2025b. Disponível em: <https://www.sas.ac.uk/about-us/institutes-centres/refugee-law-initiative>. Acesso em: 18 jul. 2025.

UNHCR. Cartagena+40: Latin America and the Caribbean address protection responses to displacement in the context of disasters and the adverse effects of climate change, 2024. Disponível em: <https://www.unhcr.org/us/news/press-releases/cartagena-40-latin-america-and-caribbean-address-protection-responses>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UNHCR. Focus Area Strategic Plan for Climate Action 2024-2030. March 2024. Disponível em: [https://reporting.unhcr.org/climate-action-focus-area-strategic-plan-2024-2030?\\_gl=1f7iuhz\\_rup\\_gaOTk2MTc2MzEyLjE3MDg5MTM-4MDQ\\_rup\\_ga\\_EVDQTJ4LMYMTcyNjA3MTQ0MC4yNy4xLjE3MjYwNzMxMjcuNjAuMC4w\\_gaOTk2MTc2MzEyLjE3MDg5MTM4MDQ\\_ga\\_FXYR2Y8W7G\\*MTcyNjA3Mjk3NS4xLjEuMTcyNjA3MzEyNy42MC4wLjA](https://reporting.unhcr.org/climate-action-focus-area-strategic-plan-2024-2030?_gl=1f7iuhz_rup_gaOTk2MTc2MzEyLjE3MDg5MTM-4MDQ_rup_ga_EVDQTJ4LMYMTcyNjA3MTQ0MC4yNy4xLjE3MjYwNzMxMjcuNjAuMC4w_gaOTk2MTc2MzEyLjE3MDg5MTM4MDQ_ga_FXYR2Y8W7G*MTcyNjA3Mjk3NS4xLjEuMTcyNjA3MzEyNy42MC4wLjA). Acesso em: 11 set. 2024.

UNHCR. The Global Compact on Refugees, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/global-compact-refugees>. Acesso em: 6 ago. 2024.

UNISANTOS. Declaração sobre Proteção Integral a Migrantes Forçados e a Construção de um Espaço Humanitário Efetivo na América Latina e Caribe, 2014.

Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2014/11/Declaração-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena+-30.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

UNISANTOS. Declaração sobre Proteção Integral a Pessoas Refugiadas e Outras Pessoas Deslocadas Forçadas e para a Construção de um Efetivo Espaço Humanitário na América Latina e no Caribe – Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40, 2024a. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2024/04/Declarac%C3%A7a%C3%83o-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena-40.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2024.

UNISANTOS. Internacional – Pesquisadores da UniSantos lançam a “Declaração da Academia no Marco de Cartagena+40”. O documento, sobre proteção a refugiados, está aberto a adesões, 2024b. Disponível em: <https://www.unisantos.br/portal/noticias/direitos-humanos-pesquisadores-de-unisantos-lancam-a-declaracao-da-academia-no-marco-de-cartagena-40-o-documento-sobre-protecao-a-refugiados-esta-aberto-a-adesoes/>. Acesso em: 27 ago. 2024.



# CLIMA ORGANIZACIONAL E SOFRIMENTO PSÍQUICO: ESTUDO DE CASO COM TRABALHADORES SUPERMERCADISTAS NA PANDEMIA DA COVID-19

# ORGANIZATIONAL CLIMATE AND PSYCHOLOGICAL DISTRESS: A CASE STUDY WITH SUPERMARKET WORKERS IN THE COVID-19 PANDEMIC

 *Carlos de Sousa Filho\**

Andreia Soares\*\*

 Cristiano de Jesus Andrade\*\*\*

## » Resumo

A pandemia do Coronavírus gerou consequências negativas em escala mundial e em todos os âmbitos. Para além das condições patológicas específicas causadas pelo vírus, deve-se considerar as condições de saúde psíquica da população, em decorrência desse período. Assim, esta pesquisa com auxílio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), objetivou analisar a relação entre o Clima Organizacional e o Sofrimento Psíquico experimentado por trabalhadores atuantes em uma rede de supermercados no período de pandemia da Covid-19. Trata-se de uma pesquisa documental, de caráter exploratório e estudo de caso. Foi realizada em uma rede de supermercados no sul de Minas Gerais, que possui aproximadamente 700 profissionais contratados, 6 lojas situadas

\* Doutorando em Psicologia Social na Universidade de São Paulo (USP). Bolsista CAPES. Especialista em Psicologia Clínica Fenomenológico-Existencial pela UNIFEG. Graduado e Mestre em Psicologia pela PUC Minas. Psicólogo clínico. E-mail: csfilhopsi@mail.com

\*\* Especialista em Gestão Estratégica do Capital Humano pelo Grupo Educacional UNIS. Graduada no curso de Psicologia e no curso de Administração pela Faculdade de São Lourenço (UNISEPE).

Psicóloga clínica E-mail:andreiasoaresdias@hotmail.com

em quatro cidades. Como resultados, conclui-se que o motivo dos sujeitos terem apresentado mais atestados relacionados a questões psicológicas, deve-se ao contexto pandêmico, pois o cenário de incertezas acarretou sofrimento psíquico. Verificou-se um número de 76 (setenta e seis) atestados entre o período analisado (janeiro de 2019, até setembro de 2021), sendo 40 do sexo feminino, e 36 do sexo masculino. Por fim, observou-se que o transtorno mais comum no sexo feminino foi a depressão; já no sexo masculino, predominaram-se atestados por motivo de acompanhamento psicológico.

## >> Palavras-chave

Saúde Psíquica do Trabalhador; Clima Organizacional; Coronavírus; Pandemia e Trabalho.

## >> Abstract

The Coronavirus pandemic has had negative consequences on a global scale and in all areas. In addition to the specific pathological conditions caused by the virus, one must consider the mental health conditions of the population as a result of this period. Thus, this research with the help of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), aimed to analyze the relationship between the Organizational Climate and the Psychic Suffering experienced by workers working in a supermarket chain in the period of the Covid-19 pandemic. It is a documentary research, exploratory and case study. It was carried out in a supermarket chain in the south of Minas Gerais, which has approximately 700 contracted professionals, 6 stores located in four cities. As a result, it is concluded that the reason for the subjects to present more certificates related to psychological issues is due to the pandemic context, as the scenario of uncertainties led to psychic suffering. There were a number of 76 (seventy-six) certificates between the analyzed period (January 2019, until September 2021), 40 of which were female and 36 were male. Finally, it was observed that the most common disorder in females was depression; in the male gender, there was a predominance of certificates due to psychological follow-up.

## >> Keywords

Worker's Psychic Health; Organizational Climate; Coronaviruses; Pandemic and Work.

# INTRODUÇÃO

**A**área supermercadista é considerada um dos principais setores da economia, sendo a venda de alimentos a principal atividade exercida nesse segmento. Não importa o quanto difícil esteja a situação financeira de um país, as pessoas sempre necessitam comprar produtos alimentícios.

Atender a alta demanda de clientes, abastecer os produtos, manter o estoque organizado e controlar data de validade das mercadorias, exige esforço administrativo, técnico e operacional. A eficiência nos processos operacionais requer funcionários qualificados, dinâmicos e proativos, profissionais que se adaptam com facilidade as mudanças do cenário, que possuem garra, iniciativa, criatividade e que estejam dispostos a aprender cada vez mais (SANTOS, 2021).

Desta forma, responder a especificidade desse tipo de negócio e atender expectativas organizacionais e do cliente em momento de crise epidemiológica, torna-se um grande desafio no cotidiano do trabalhador. O cenário pandêmico (tempo em que o estudo foi desenvolvido) era regido por medo pela exposição ao contágio, ansiedade diante das incertezas, irritabilidade, exaustão, circunstâncias estas que influenciam a saúde física e psíquica do trabalhador, afetando seu equilíbrio emocional (CRUZ *et al.*, 2020).

Buscando realizar uma breve retrospectiva, sabe-se que foi no dia 11 (onze) de março do ano de 2020, a data em que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia da COVID-19 após o número de novos casos diários, fora da China, terem aumentado 13 vezes. Seis dias depois, dia 17 de março, a primeira morte por Covid-19 foi registrada no Brasil. Desta forma, orientações de isolamento, trancamentos de fronteira e interrupção de serviços de transporte reduziram significativamente a mobilidade das pessoas. Ainda, comportamentos sociais em diferentes esferas da vida, como família, amizade, comunidade, religião e especialmente trabalho, estiveram muito mais mediados pelas tecnologias digitais. Assim, desenhou-se um cenário com desdobramentos para os vínculos dos indivíduos e grupos que tiveram de se adaptar (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSICOLOGIA ORGANIZACIONAL E DO TRABALHO, 2020; SILVA, SANTOS, OLIVEIRA, 2020).

A disseminação do vírus apresentava índices elevados. Essa disseminação ocorria de pessoa a pessoa, principalmente por gotículas respiratórias. Com a transmissão de gotículas, o vírus liberado nas secreções respiratórias quando uma pessoa com infecção tosse, espirra ou fala pode infectar outra pessoa se entrar em contato direto com as membranas mucosas; a infecção também pode ocorrer se uma pessoa tocar uma superfície infectada e depois tocar nos olhos, nariz ou boca (MCINTOSH, 2020).

Nesse sentido, para além das condições patológicas específicas causadas pelo vírus, é imprescindível levar em consideração, dentro desse contexto complexo e novo, as condições de saúde psíquica da população, em decorrência dos múltiplos reflexos que essa pandemia causou, uma vez que estudos recentes apontaram mudanças significativas no quadro de saúde psíquica da população em âmbito mundial (SILVA; SANTOS; OLIVEIRA, 2020).

Em meio a um tempo de pandemia as condições de saúde psíquica podem ser afetadas de tal modo, que o trabalhador pode adoecer e apresentar um transtorno mental. Vale ressaltar que o transtorno mental de acordo com o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais em sua 5<sup>a</sup> edição (DSM-5), é entendido como uma “Síndrome caracterizada por perturbação clinicamente significativa na cognição, na regulação emocional ou no comportamento de um indivíduo que reflete uma disfunção nos processos psicológicos, biológicos ou de desenvolvimento subjacentes ao funcionamento mental” (AMERICAN PSYCHIATRY ASSOCIATION [APA], 2014, p. 20). Ainda nos termos do DSM-5 (APA, 2014), os transtornos mentais estão frequentemente associados a sofrimento ou incapacidade significativos que afetam atividades sociais, profissionais ou outras atividades importantes.

Nesse aspecto, para todos os trabalhadores, a função social do trabalho foi afetada durante a pandemia: quem esteve em isolamento, contou com contato parcial com colegas de trabalho ou com pessoas com quem frequentemente interagia para realizar suas atividades; quem saía para trabalhar, vivia a tensão de não poder se aproximar dos colegas, ao mesmo tempo em que a exposição causada pelo trabalho poderia prejudicar também seu contato com familiares, tendo em vista que a exposição ao vírus no trabalho poderia colocar em risco a segurança destes, o que poderia então acarretar afastamento, assim como, distanciamento do indivíduo de sua família (ANDRADE, SOUZA, BENINCASA, 2020; SBPOT, 2020).

Assim, profissionais de serviços essenciais, no caso dos supermercados, se viram em um conflito entre o seu trabalho e o comprometimento com a própria saúde, da família e da comunidade. Esse cenário poderia refletir na saúde psíquica do trabalhador e, consequentemente, no desempenho do seu trabalho, na sua relação com seus empregadores e demais trabalhadores, entre outros reflexos.

O medo e a ansiedade fazem parte do sistema defensivo do ser humano, portanto, quando é vivenciada uma situação potencialmente ameaçadora ou perigos reais, ambos são ativados. O medo e a ansiedade envolvem fatores cognitivos, comportamentais, afetivos, fisiológicos e neurológicos que modulam a percepção do indivíduo ao ambiente, provocando consequências e diversos reflexos (GUIMARÃES; CRUZ, 2020).

Momentos de crise são marcados pela ansiedade de não saber o que vai acontecer; a ansiedade e o estresse são sintomas que geram consequências negativas na vida dos indivíduos e acarretam riscos à saúde ocupacional. A saúde ocupacional é entendida como a qualidade de vida do trabalhador, e envolve múltiplos fatores, como o ambiente de trabalho, a relação do empregado com os demais e com o empregador, fornecimento de equipamentos de segurança, entre outros (KELCZESKI; LEMOS, 2020).

Nesse sentido, a pandemia do novo Coronavírus gerou diversas alterações e transformações na vida dos trabalhadores, o que, por vezes, gera ansiedade, medo, estresse, incertezas, acarretando prejuízos à sua saúde psíquica. Dessa forma, esse cenário pode refletir no clima organizacional da empresa.

De acordo com Bowditch (1997 apud GOMES, 2020), o clima organizacional pode ser compreendido como uma percepção da atmosfera e do ambiente

da organização, e tem implicações na satisfação dos empregados com o trabalho e a organização, no desempenho, nos padrões de interação em grupos. Aliás, as características do clima organizacional sofrem influência direta de elementos internos da organização, sendo considerado temporal, ou seja, ele existe em um determinado momento e pode ser modificado na medida que experimenta intervenções e situações concretas (REIS, 2009 apud GOMES, 2020).

Diante disso, nota-se que o clima organizacional pode sofrer transformações de acordo com o contexto em que a organização está inserida. Portanto, no momento vivenciado pelo planeta, decorrente da pandemia do Coronavírus, é inconteste que o clima organizacional das empresas sofreu diversas alterações, em razão da afetação da saúde psíquica dos trabalhadores.

No caso dos empregados em redes de supermercados, por ser considerada atividade essencial, foram obrigados a continuar trabalhando presencialmente, em contato direto com diversas pessoas durante o dia, o que sem dúvida gerava ansiedade, medo, estresse e, consequentemente, alterações em sua saúde psíquica.

Frente ao exposto, este artigo tem por objetivo analisar a relação existente entre o Clima Organizacional e o Sofrimento Psíquico de trabalhadores atuantes em uma rede de supermercados no período de pandemia da Covid-19.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Método

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa documental, de caráter exploratório e estudo de caso.

Com relação à pesquisa documental, esta tem a característica de tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que constituem o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ter sido feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorrem, ou depois. Os documentos podem ser classificados utilizando três variáveis: fontes escritas ou não; fontes primárias ou secundárias; contemporâneas ou retrospectivas (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Quanto à pesquisa exploratória, de acordo com Marconi e Lakatos (2017), esta proposta caracteriza-se por ser um conjunto de investigações de pesquisa empírica, que possui a finalidade de formular questões ou problemas, visando descrever hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com o ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa, e modificar e clarificar conceitos.

Por fim, a pesquisa classifica-se como estudo de caso, devido a este consistir em um estudo aprofundado de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. Assim, este estudo tem o propósito de descrever a situação do contexto em que está sendo feita a investigação, bem como explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em uma situação complexa (GIL, 2017).

Nesse aspecto, a pesquisa foi realizada em uma rede de supermercados no sul de Minas Gerais, a qual possui aproximadamente 700 funcionários, 6 lojas espalhadas por quatro cidades. Para tanto, foi feito um levantamento na instituição objeto de estudo, com a finalidade de analisar os atestados entregues pelos trabalhadores referentes a algum tipo de transtorno psíquico no ano de 2020 e 2021, de forma a realizar uma comparação com o ano de 2019, período em que não havia a pandemia do Coronavírus no Brasil.

Assim, foram comparados os números de atestados apresentados pelos profissionais em que consta algum tipo de alteração na saúde psíquica, nos anos de 2019, 2020 e primeiro semestre de 2021. Ainda, diante dos atestados apresentados em razão de alguma alteração ou transtorno psíquico, foi realizado um levantamento de dados demográficos desses sujeitos, para analisar seu perfil (idade, sexo, cargo ocupado, tempo em que trabalha na organização).

Além disso, a quantidade de atestados foi analisada também com base nas “ondas” da pandemia, de forma a relacionar a gravidade do cenário do COVID-19 com o número de trabalhadores que apresentaram algum tipo de alteração em sua saúde psíquica.

## 2.2 Resultados

A realização deste estudo favoreceu a compreender algumas características observadas em relação à população investigada, sendo elas um recorte de sexo, escolaridade, prevalência de transtornos experimentados. Dessa forma, analisou-se a quantidade de atestados apresentados no período imediatamente anterior à pandemia (2019) e no período durante a pandemia, bem como quais os motivos que levaram os funcionários a apresentarem esses atestados, de forma a verificar a possível relação entre o momento vivenciado e esses transtornos.

Para possibilitar a comparação do número de atestados com o Coronavírus, apresenta-se, no Quadro 1 informações a respeito do momento de ocorrência das “ondas do Covid-19” nas cidades do sul de Minas Gerais, nas quais estão localizadas as lojas da Rede de Supermercados objeto de análise da pesquisa. Em conseguinte, as atividades econômicas foram divididas em quatro “ondas” (verde – serviços essenciais; branca – baixo risco; amarela – médio risco; vermelha – alto risco) (LIMA, 2020). A onda roxa, por sua vez, significa risco elevadíssimo.

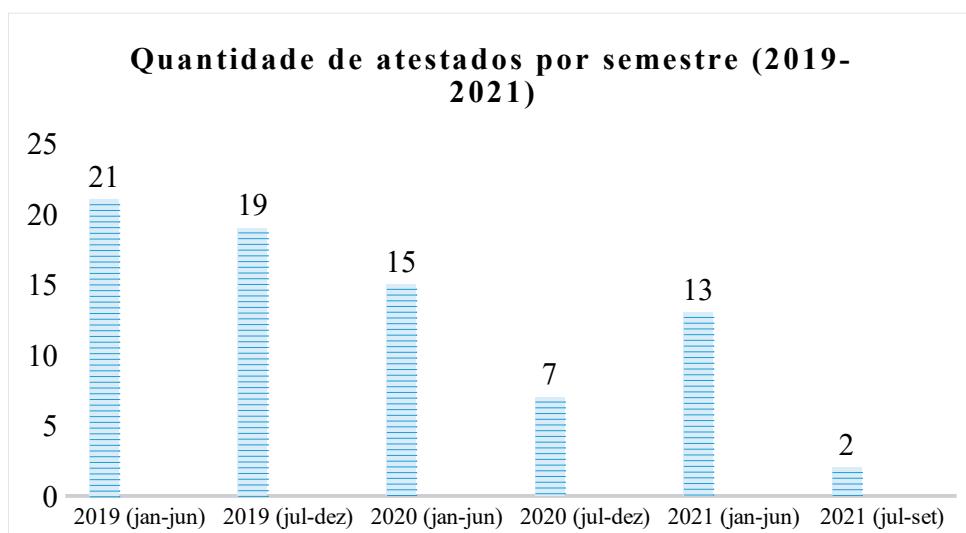
**Quadro 1 - Informações sobre o momento de ocorrência de cada onda do Coronavírus**

<b>Datas</b>	<b>Ondas do Coronavírus</b>
08/05/2020	Onda Verde
28/05/2020	Onda Branca
05/06/2020	Onda Verde
20/07/2020	Onda Amarela
23/10/2020	Onda Verde
30/11/2020	Onda Amarela
17/03/2021	Onda Roxa
17/04/2021	Onda Vermelha
17/07/2021	Onda Amarela
07/08/2021	Onda Verde

Fonte: Lima (2021).

De acordo com a gravidade da pandemia, as ondas foram sendo decretadas. Quanto mais graves se apresentavam as consequências da doença, mais restritivas se tornavam as medidas em todos os âmbitos (comércio, lazer, dentre outros), com a finalidade de possibilitar o distanciamento social e, consequentemente, a diminuição dos casos.

Nesse sentido, verificou-se um número de 76 (setenta e seis) atestados entre o período analisado (janeiro de 2019, até setembro de 2021), conforme o gráfico 1.

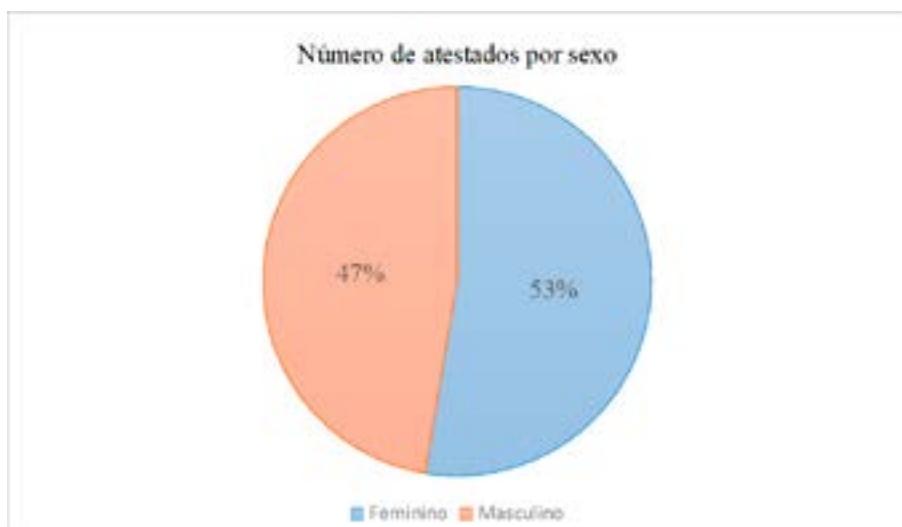
**Gráfico 1 – Quantidade de atestados por semestre entre os anos de 2019 a 2021**

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Com relação ao período de apresentação desses atestados, foram separados por semestre. Pelas informações sintetizadas no gráfico exposto, é possível notar que o número de atestados demonstrou um declínio, como uma oscilação do primeiro semestre de 2020 ao último semestre de 2021. O primeiro semestre de 2020 foi marcado pelo início da pandemia, se mantendo acima de 10 o número de atestados, já no próximo semestre do mesmo ano houve uma redução dos atestados o que pode ser relacionado a uma adaptação e pressão para a manutenção do trabalho, frente ao temor de perda do emprego. Entretanto, com o aumento dos casos no início de 2021 havendo a intensificação das ondas como da vermelha e roxa, houve um novo aumento dos afastamentos, algo que se atenuou no último semestre de 2021, com a passagem da onda vermelha para a amarela e posteriormente para a verde. Além disso, duas informações merecem ser esclarecidas. Primeiramente, haviam profissionais trabalhando na organização que, apesar de não apresentarem atestados médicos, estavam sob acompanhamento psicológico, inclusive com uso de medicação (portanto, esses sujeitos não estão incluídos nos dados no Gráfico acima). Isso acontecia nas seis lojas da rede de supermercados. Outro esclarecimento é no sentido do número de atestados no segundo semestre de 2021: a coleta de dados encerrou-se no mês de setembro, motivo pelo qual o número de atestados nesse período encontra-se reduzido.

Desses 76 atestados, 40 trabalhadores são do sexo feminino e 36 do sexo masculino, conforme demonstra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de atestados por sexo entre os anos de 2019 a 2021.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Nada obstante haver prevalência de profissionais femininas que apresentaram atestados durante o período analisado, sendo possível concluir que os problemas psicológicos acometeram semelhantemente homens e mulheres.

Entretanto, nada obstante na pesquisa não seja possível verificar uma diferença significativa, isso não ocorre com outras análises realizadas por outros autores no mesmo âmbito. Em estudo realizado por Battisti, Guimarães e Simas (2005) para analisar a qualidade de vida de operadores de caixa de supermercado, foi possível verificar uma prevalência significativa de profissionais do sexo feminino (82%) que apresenta desconfortos ou dores durante o desempenho do trabalho.

A pesquisa investigou, ainda, a relação existente entre o nível de escolaridade dos sujeitos e o meio pelo qual obteve-se o atestado. A Tabela 1 sintetiza as informações colhidas:

**Tabela 1 – Número de atestados apresentados de acordo com a escolaridade**

Motivos	Fund. Complet o	Fund. Incomple to	Médio Compl.	Médio Incomp 1.	Sup. Complet o	Sup. Incomplet o	Pós-Graduaçã o
Acompanhament o Psicológico	1	21	5	1	2	0	0
Ansiedade Generalizada	0	0	0	0	0	0	1
Atestado Psiquiátrico	0	0	4	0	0	0	0
Crise de Ansiedade	0	2	4	1	1	0	0
Crise de Epilepsia	0	1	0	0	0	0	0
Depressão	4	1	15	1	1	0	0
Sistema Nervoso Acelerado	0	0	1	0	0	0	0
Estresse	0	0	1	1	0	0	1
Transtorno do Pânico	1	0	2	0	0	0	1
Transtorno Dissociativo de Conversão	0	0	0	0	0	1	0
Transtorno Psicótico	0	1	0	0	0	0	0

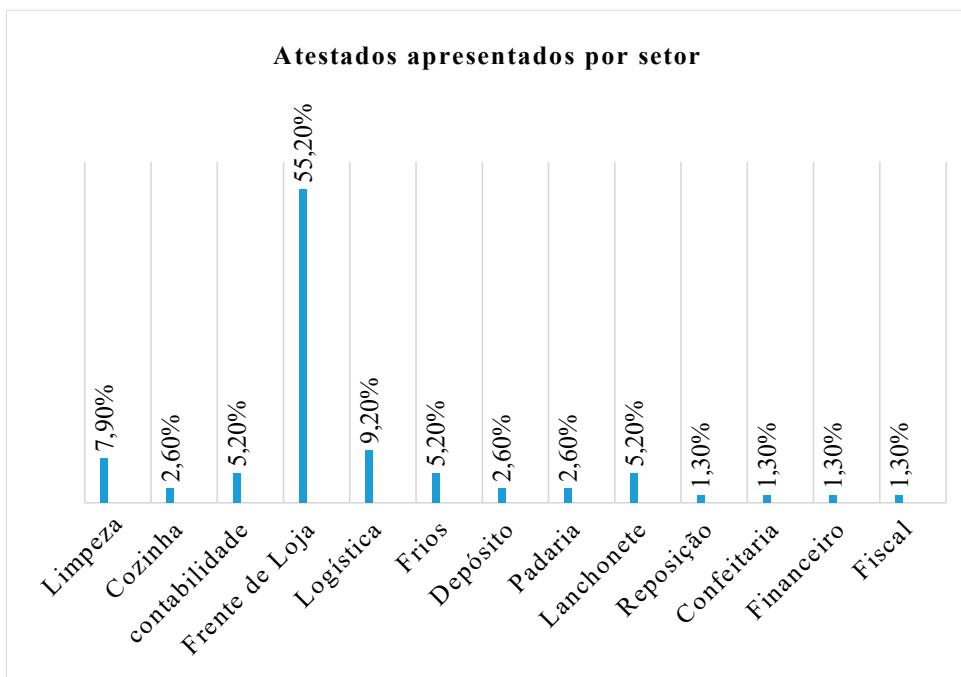
Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Pelo exposto, nota-se um total de 32 atestados apresentados por trabalhadores com ensino médio completo e 26 atestados apresentados por

sujeitos com ensino fundamental incompleto. A depressão foi o fator que prevaleceu como meio de obtenção dos atestados entre os sujeitos que possuem o ensino médio completo (15 atestados). Em relação aos profissionais com ensino fundamental incompleto, o acompanhamento psicológico foi fator prevalente como motivo da apresentação dos atestados (21 atestados).

Além disso, com relação ao setor no qual trabalhavam no momento em que apresentaram os atestados, nota-se uma prevalência significativa do setor frente de loja de acordo com o Gráfico 3, a seguir.

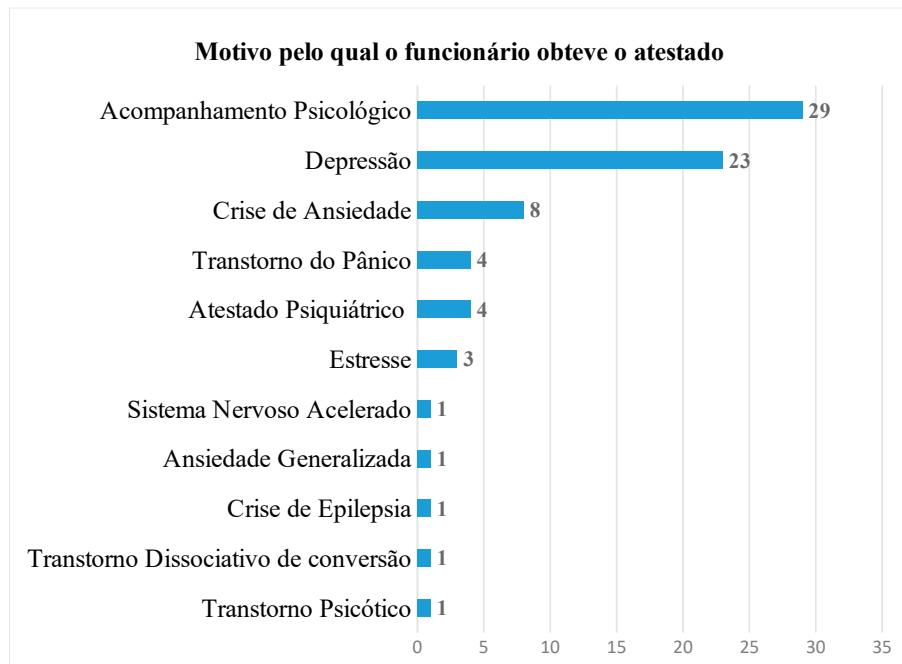
**Gráfico 3 – Número de atestados apresentados por setor**



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

É possível observar, nesse sentido, que mais da metade dos atestados apresentados durante o período analisado tiveram origem de trabalhadores do setor de frente de loja. Esse setor é o que tem contato mais próximo com o cliente, fato que pode ter relação com a quantidade de atestados apresentados. Todo cliente que entra no supermercado, finaliza suas compras no setor de frente de loja, ou seja, o giro de clientes nesse setor é intenso e exaustivo.

Nesse sentido, passa-se, agora, à análise dos motivos de apresentação dos atestados no período analisado (2019 a 2021). Ressalta-se que a pandemia, no Brasil, teve início oficialmente reconhecida pela OMS, no mês de fevereiro de 2020.

**Gráfico 4 – Motivos da apresentação dos atestados**

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

O maior motivo de apresentação dos atestados foi em razão de acompanhamento psicológico. Como visto, dos 29 atestados apresentados por esse motivo, 25 são de sujeitos do sexo masculino. A depressão é o segundo maior motivo pelo qual foram apresentados atestados (23). Desses, 17 foram apresentados por profissionais do sexo feminino.

Além disso, foi possível observar, analisando os motivos por semestre, que a crise de ansiedade teve aumento significativo no ano de 2019 a 2021. Isso porque, no ano de 2019, apenas um atestado foi apresentado com esse motivo; no ano de 2020, já após o início da pandemia, foram apresentados 2 atestados por esse motivo e, no ano de 2021, até a data investigada, foram apresentados 4 atestados tendo a crise de ansiedade como motivo.

Ademais, foi possível observar, pelos atestados analisados e dados obtidos, que o transtorno mais comum no sexo feminino é a depressão (dos 40 atestados apresentados por sujeitos do sexo feminino, 17 atestados são por depressão). No sexo masculino, predominou a apresentação de atestados por motivo de acompanhamento psicológico (dos 36 apresentados por profissionais do sexo masculino, 25 são por acompanhamento psicológico).

Com relação ao sofrimento no trabalho, Freud (1920), destaca o sofrimento como algo relacionado ao perigo. Descreve a ansiedade como um estado particular de preparação diante de um perigo (ainda que desconhecido); o sentimento de medo diante de algo conhecido; e o susto quando o sujeito se depara com um perigo sem condições de enfrentá-lo. Portanto, o

sofrimento se caracteriza como uma reação, uma expressão da permanência em viver em um ambiente desagradável, na maioria das vezes.

Nesse sentido, observa-se que os motivos pelos quais os atestados foram apresentados tem íntima relação com o contexto da pandemia, uma vez que apresentou-se de maneira inesperada, causando medos, incertezas e consequências desconhecidas. Isso porque, na pesquisa em questão, demonstrou-se que o sofrimento psíquico no trabalho tem relação direta com o ambiente interno e externo, ou seja, com a vida pessoal e com a vida profissional do indivíduo. No cenário da pandemia, viveu-se momentos de incerteza, medo, insegurança, fato que pode ter repercutido na saúde mental dos trabalhadores que foram obrigados a trabalhar nesse contexto, como foi o caso dos funcionários de supermercados.

## 2.3 Discussão

O estudo buscou analisar a relação existente entre a quantidade de atestados apresentados por trabalhadores e o clima organizacional, em uma rede de supermercados no período da pandemia do Coronavírus, de forma a possibilitar uma comparação com o ano de 2019, período em que não havia a pandemia.

Vale considerar que os motivos para a apresentação dos atestados podem estar relacionados com o clima organizacional da empresa. O clima organizacional constitui o ambiente interno existente em uma organização, ou seja, trata-se das relações estabelecidas que incidem sobre a dimensão psicológica. A qualidade do ambiente é percebida e experimentada pelos trabalhadores de forma a influenciar o próprio comportamento. Assim, é possível presumir que o clima organizacional está fortemente relacionado com o nível motivacional dos sujeitos trabalhadores. Quando há elevada motivação entre os indivíduos, eleva-se o clima motivacional, proporcionando entusiasmo, interesse, envolvimento e colaboração. Todavia, quando há baixa motivação, o clima tende a caracterizar-se por desânimo, desinteresse, apatia e depressão (CHIAVENATO, 2016).

Dessa forma, é possível dizer que, diante de um cenário de incertezas proporcionado pela pandemia do Coronavírus, a maneira de atuação da empresa é essencial para manter o clima organizacional adequado, evitando qualquer tipo de sofrimento psíquico. Assim, o motivo do afastamento pode ter relação com a forma com a qual a organização lidou com a pandemia. Em consequinte, observou-se dentre os motivos para apresentação dos atestados, os psicológicos, a presença de depressão e ansiedade. Os motivos psicológicos demonstram um cuidado em relação a saúde mental, pela busca do atendimento psicológico, que pode estar associado ao sofrimento psíquico provocado ou agravado pela pandemia nas relações de vida diária, assim como, sobre o clima da organização. Tal sofrimento com as mudanças e exposições que muitas pessoas e trabalhadores foram sujeitos, formaram um cenário favorável à ansiedade, medo e outros afetos provocados por tais condições (ANDRADE, SOUZA, BENINCASA, 2020; SOUSA FILHO, FIGUEIREDO, PEREIRA, 2022). Condições essas também percebidas em outras pesquisas que consideraram o aumento da ansiedade, medo

de contaminação e transmissão do vírus, solidão, raiva, falta de esperança, saúde e perda de sentido de vida, que construiram um solo fértil para o desenvolvimento de transtornos mentais e fragilização da saúde mental (OLIVEIRA, 2020; ORNELL, SCHUCH, SORDI, KESSLER, 2020).

Nesse ensejo, tais trabalhadores tiveram de se haver com situações para as quais não haviam se preparado e ao mesmo tempo precisaram desenvolver recursos pessoais para dar conta das demandas imediatas laborais (SALVADOR-MORENO *et al.*, 2021). Esse manejo de recursos internos pode ser observado na redução de atestados no período anterior a irrupção da pandemia até as ondas iniciais, seja na reinvenção ou mobilização de recursos internos dos trabalhadores. Outra possibilidade para essa redução dos afastamentos, pode estar associada a falta de expressão do sofrimento pelo medo de perder a sua principal fonte de renda, ou seja, o trabalho. A pandemia nesse sentido, foi mais um agravante às relações trabalhistas, com grande número de demissões, redução de salários, aumento de horas trabalhadas e quarentena obrigatória, algo que também afetou o ramo alimentício e apresenta-se como fator extremamente relevante para análise do declínio dos atestados apresentados (BRIGUGLIO; LEMOS; LAPA, 2021).

Como pode-se observar houve um quantitativo maior entre o sexo feminino de atestados, embora seja pouco expressivo, pode estar ligado a representações sociais de gênero que colocam as mulheres em lugares de cuidado, designando funções de recepção e atenção ao outro, como as de operadoras de caixa, função essa que mais apresentou atestados (LEMOS, 2019). Por exercerem essa função, são de todos os trabalhadores da organização, os que mais se encontraram em risco de contaminação. Assim, os operadores têm contato não só com o produto que desde a prateleira foi tocado pelo cliente, mas por vários dos outros trabalhadores da loja, visto que várias mãos manipulam este produto até passar pelo operador (ROCHA; BIGRUGLIO, 2021).

Em pesquisa realizada por Braga *et al.* (2013) com 65 operadores de caixa da rede de supermercados, por meio de questionário, constatou-se que os fatores de tensão no trabalho associam-se a aspectos intrínsecos ao trabalho; ações gerenciais; relacionamento interpessoal; desenvolvimento na carreira; estrutura e clima organizacional; e interface casa/trabalho. Somam-se a esses fatores todas as condições tomadas para mitigar os impactos da pandemia e o modo como as trabalhadoras conseguiram lidar com essas adequações. Além disso, a maior parte hoje dos operadores são mulheres, sendo essas que foram mais expostas aos riscos e justifica ainda mais o quantitativo de atestados sendo do sexo feminino.

Da mesma maneira, somam-se as condições de trabalho descritas como, repetitivas, com jornadas intensas e salários próximos ao mínimo vigente no país (ROCHA; BIGRUGLIO, 2021). Soma-se a isso, ainda que as pessoas nos cargos nesse segmento costumam ter baixa escolaridade, assim como, condições econômicas baixas com pouca possibilidade de progressão de carreira. De modo consonante, puderam-se observar que a maior parte dos atestados foram entregues por trabalhadores que não tinham o ensino fundamental completo e os que tinham o médio completo. Diante disso, se observam condições de vulnerabilidade a partir da escolaridade, que podem ter relação com o desenvolvimento de habilidades para lidar com o

sofrimento psíquico, bem como, mais acesso a informação e medidas efetivas que resguardam mais pessoas com maior escolaridade, no que tange as condições adversas trazidas e/ou agravadas pela pandemia.

Diante desses fatores, foi possível notar que a Depressão foi o meio predominante do qual o trabalhador obteve o atestado apresentado, evidenciando no Ensino Médio Completo, e o Acompanhamento Psicológico que se evidencia no fundamental incompleto. No mesmo sentido, em pesquisa realizada por Braga *et al.* (2013), houve uma prevalência de profissionais, os quais informaram que possuem o ensino médio completo (80%).

É possível relacionar o nexo de causalidade entre a função desempenhada e a prevalência de transtornos nesse setor. Isso porque trabalhadores desse setor atuam diretamente com o cliente, tem uma relação íntima e direta com esse atendimento, precisam ficar atentos o tempo todo com simpatia, disponibilidade e cordialidade; simultaneamente, devem se atentar para as tarefas que estão realizando: atenção com o pagamento, com dinheiro. Além disso, em muitos casos, quem trabalha na frente de loja apresenta perfil multifuncional, por exemplo: quando não há um empacotador para auxiliar nessa tarefa, o operador de caixa que realiza; ainda, quando um produto está sem código de barras ou com problemas no código, e não havendo outro profissional para auxiliar, é o próprio operador que deve buscar a resolução do problema (muitas vezes ele se levanta do seu posto de trabalho para resolver pessoalmente a demanda). Nesse sentido, há uma relação direta entre causa e efeito. As causas seriam as condições de trabalho pelas quais estão submetidos; e o efeito seriam os transtornos psíquicos desenvolvidos nesses trabalhadores.

Assim, verifica-se que a pandemia do Coronavírus acarretou mudanças na vida dos indivíduos, em todos os âmbitos. Em pesquisa feita por Almeida *et al.* (2020), com uma amostra de 45.161 pessoas, 17% dos indivíduos tiveram algum familiar ou amigo próximo com caso grave ou falecimento por COVID-19. Ainda, quanto à situação do trabalho, constatou-se que 28,9% não trabalhava antes da pandemia e continuou sem trabalhar, enquanto 50,5% seguiu trabalhando ou iniciou um novo trabalho durante a pandemia, no entanto 20,6% perdeu o emprego ou ficou sem trabalhar.

Entre os indivíduos que estavam trabalhando no período analisado, 29,4% trabalharam mais do que o normal durante a pandemia. A realização de trabalhos domésticos também sofreu mudanças com a pandemia, com 61,7% da população relatando aumento no desempenho em tais atividades (ALMEIDA *et al.*, 2020).

Esses dados permitem considerar que não é apenas o ambiente interno do trabalho que acarreta transtornos mentais. Assim, nada obstante o cenário da pandemia do Coronavírus tenha acarretado consequências, é preciso compreender que os transtornos psíquicos também são ocasionados por um conjunto de outros fatores, principalmente durante a pandemia da Covid-19, em que a vida dos indivíduos mudou repentina e drasticamente.

Vale mencionar que o sofrimento psíquico no trabalho se manifesta por sintomatologia em muitas circunstâncias, sendo confundida muitas vezes com desinteresse, desmotivação ou desqualificação. Para tanto, esse sofrimento pode ter como base as relações de trabalho, a cultura, o clima

organizacional e o trabalho em si. Nesse sentido, para compreendermos o sofrimento psíquico no trabalho, é necessário investigar os processos subjetivos envolvidos no contexto organizacional (DIAS, 2018).

## >> CONCLUSÃO

A realização deste estudo, possibilitou reforçar a ideia de que o tempo vivenciado em pandemia do novo Coronavírus culminou e ainda culmina em diversas alterações e transformações na vida dos trabalhadores, o que, por vezes, gera ansiedade, medo, estresse, incertezas, acarretando prejuízos à sua saúde psíquica. Pelo exposto, verificou-se que o grupo de trabalhadores de serviços essenciais estudado, no caso dos supermercados, demonstraram ter vivenciado conflito entre o trabalho e o comprometimento com a própria saúde, da família e da comunidade. Esse cenário pode gerar sofrimento psíquico e como efeito diretamente refletir na saúde psíquica do trabalhador e, consequentemente, no desempenho do seu trabalho, na sua relação com seus empregadores e pares, entre outros reflexos.

Tal estudo apontou algumas características em relação à população investigada, sendo elas um recorte de sexo, escolaridade e prevalência de transtorno. Foi possível verificar que a pandemia da COVID-19 não gerou apenas reflexos negativos na saúde e na vida das pessoas de todo o mundo; também afetou as relações sociais, a economia e principalmente o mundo do trabalho.

Verificou-se que mais da metade dos atestados apresentados durante o período analisado foram originados por trabalhadores atuantes no setor de frente de loja. Esse setor é o que tem contato mais próximo com o cliente, fato que pode ter relação com a quantidade de atestados apresentados. Todo cliente que entra no supermercado, finaliza suas compras no setor de frente de loja, ou seja, o giro de clientes nesse setor é intenso e exaustivo. Assim, a relação humana, o atendimento direto, o contato com o maior número de clientes acontecem nesse ambiente.

Ainda, viu-se que o maior motivo de apresentação dos atestados foi em razão de acompanhamento psicológico. Como visto, dos 29 atestados apresentados por esse motivo, 25 são de sujeitos do sexo masculino. A depressão é o segundo maior motivo pelos quais foram apresentados atestados (23). Desses, 17 foram apresentados por pessoas do sexo feminino.

Portanto, o estudo possibilitou compreender a relação existente entre o clima organizacional e o sofrimento psíquico experimentado por profissionais que atuam na rede de supermercados no interior de minas gerais. Entretanto, a pesquisa apresenta limitações em sua proposta, como a análise dos documentos sem a participação subjetiva do sujeito. Nota-se ainda a escassez de produção de pesquisas e estudos sobre o tema em questão, principalmente quando relacionado com a pandemia do Coronavírus. Sendo assim, sugere-se, para pesquisas futuras, que o tema seja analisado por meio de uma pesquisa de campo que possa contemplar essas pessoas, após a análise de documentos. Portanto, novas pesquisas sobre a relação entre a pandemia e o sofrimento psíquico no trabalho supermercadista

devem ser realizadas, tendo em vista que a quantidade de trabalhos publicados não corresponde à demanda esperada.

## >> REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, W. S *et al.* Mudanças nas condições socioeconômicas e de saúde dos brasileiros durante a pandemia de COVID-19. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, v. 23, 2020.
- AMERICAN PSYCHIATRY ASSOCIATION - APA. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental disorders - DSM-5*. 5. ed. Washington: American Psychiatric Association, 2014.
- ANDRADE, C. J.; SOUZA, F. C.; BENINCASA, M.. Conciliação maternidade e trabalho na pandemia da Covid-19: o discurso de profissionais de saúde. *Revista Interdisciplinar Encontro das Ciências*, v. 3, n. 3, p. 1682-1702, 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSICOLOGIA ORGANIZACIONAL E DO TRABALHO - SBPOT. *Os impactos da pandemia para o trabalhador e suas relações com o trabalho* [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Artmed, 2020.
- BATTISTI, H. H.; GUIMARÃES, A. C. A.; SIMAS, J. P. N.. Atividade física e qualidade de vida de operadores de caixa de supermercado. *Revista Brasileira de Ciência e Movimento*, v. 13, n. 1, p. 71-78, 2005.
- BRAGA, J. C. M. *et al.* Tensões no trabalho: estudo com operadores de caixa de uma rede mineira de supermercados. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 12, n. 1, ed. 22, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea/article/view/476/530>. Acesso em: 02 jun. 2021.
- BRIGUGLIO, B.; LEMOS, P. R.; LAPA, T. S.. Trabalhos essenciais: definições, disputas e experiências no contexto da Pandemia. *Política e Sociedade*, v. 20, n. 48, p. 7-13, 2021.
- CHIAVENATO, I.. *Recursos humanos*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- CRUZ, R. M. *et al.* COVID-19: Emergência e impactos na saúde e no trabalho. *Revista de Psicologia Organizações e Trabalho (rPOT)*, v. 20, n. 2, p. 1-2, 2020.
- DIAS, R. A. F.. *O sofrimento psíquico na área do trabalho*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Enfermagem) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, Santa Rosa, 2018.
- FREUD, S.. *Além do princípio do prazer*. Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud. Rio de Janeiro: Imago, 1920.
- GIL, A. C.. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- GOMES, C. B. V.. *Um clima de incertezas?* Crise do coronavírus e seus reflexos no clima organizacional de uma empresa de serviços gráficos em São Luís- Maranhão. Dissertação – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.
- GUIMARÃES, E.; CRUZ, P. S.. O impacto da COVID-19 em uma instituição que promove a saúde. In: CONCEIÇÃO, Jaqueline *et al.* (org.). *Psicologia organizacional em tempos de pandemia* [recurso eletrônico]. Mafra, SC: ed. da UnC, p. 12-21, 2020.
- KELCZESKI, J.; LEMOS, J. N. D.. Como enfrentar a ansiedade e o estresse na organização em tempo de crise. In: CONCEIÇÃO, J. *et al.* (org.). *Psicologia organizacional em tempos de pandemia* [recurso eletrônico]. Mafra, SC: Ed. da

UnC, p. 39-52, 2020.

LEMOS, P. R.. *Custo baixo todo dia: redes globais de produção e regime de trabalho no Walmart Brasil*. 2019. 223 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2019.

LEMOS, P. R.; BRIGUGLIO, B.. Essenciais ou descartáveis? Trabalhadores em supermercados “descobertos” durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. *Política e Sociedade*, v. 20, n. 48, p. 101-122, 2021.

LIMA, D.. *Minas Consciente*: entenda como funciona o programa para reabrir o comércio. Belo Horizonte: Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/04/28/interna\\_gerais,1142710/minas-consciente-entenda-como-funciona-o-programa-reabrir-comercio.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/04/28/interna_gerais,1142710/minas-consciente-entenda-como-funciona-o-programa-reabrir-comercio.shtml). Acesso em: 08 out. 2021.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.. *Técnicas de pesquisa*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MCINTOSH, K.. *Doença de coronavírus 2019 (COVID-19)*. 2020. Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/documents/1688403/5111980/4.pdf/49227786-d768-470e-9ea2-7e021aa96cc>. Acesso em: 01 jun. 2021.

OLIVEIRA, L. S.. Psicologia e pandemia: atendimentos online como possibilidade de cuidado. *Diaphora: Revista da Sociedade de Psicologia do Rio Grande do Sul*, v. 9, n. 2, p. 9-14, 2020. Disponível em: <http://www.sprgs.org.br/diaphora/ojs/index.php/diaphora/article/view/225/206>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ORNELL, F. et al. Pandemia de medo e Covid-19: impacto na saúde mental e possíveis estratégias. *Debates em Psiquiatria*, v. 10, n. 2, p. 12-16, 2020.

SALVADOR-MORENO, J. E. et al. Diseño y validación de instrumento para la inserción del salario emocional ante la COVID-19. *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, v. 11, n. 21, p. 41-52, 2021.

SANTOS, N.. *Características do setor supermercadista*: conheça as principais. 2021. Disponível em: <https://listenx.com.br/blog/caracteristicas-do-setor-supermercadista/>. Acesso em: 07 jun. 2021.

SILVA, H. G. N.; SANTOS, L. E. S.; OLIVEIRA, A. K. S.. Efeitos da pandemia no novo Coronavírus na saúde mental de indivíduos e coletividades. *Journal of Nursing and Health*, v. 10, n. 4, p. e20104007, 2020.

SOUSA FILHO, C.; FIGUEIREDO, A. C. C.; PEREIRA, A.. Atuação psicológica em tempos de pandemia: provocações sobre o trabalho e a saúde do psicólogo. In: ANDRADE, C. J. (org.). *Saúde mental e trabalho na pandemia de Covid-19*. São Paulo: Gênio Criador, 2022. v. 1, p. 48-59. Disponível em: [https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/centrais-de-conteudo/vitrine-de-projetos/projetos-em-andamento/copy\\_of\\_entregadores-ciclistas-1/barreira-e-nogueira-cap-6-in-saude-mental-e-t\\_thais-helena-de-car.pdf](https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/centrais-de-conteudo/vitrine-de-projetos/projetos-em-andamento/copy_of_entregadores-ciclistas-1/barreira-e-nogueira-cap-6-in-saude-mental-e-t_thais-helena-de-car.pdf). Acesso em: 12 abr. 2023.







# O BRASIL E A CORRUPÇÃO PELAS DÁDIVAS E MERCÊS

THE BRAZIL AND BRIBERY THROUGH GIFTS AND MERCIES



Marcelo Yukio Misaka\*



Gilberto Giacoya\*\*

## >> Resumo

O presente artigo investiga a problemática das dádivas e presentes oferecidos a funcionários públicos no contexto brasileiro, analisando como essa prática cultural, aparentemente inofensiva, funcionou historicamente como instrumento de concentração de poder e formação do estamento burocrático, permanecendo invisível à dogmática jurídico-penal tradicional. A situação-problema centra-se na constatação de que o tecnicismo jurídico dos criminalistas contemporâneos ao Código Penal de 1940 foi incapaz de captar os efeitos subjacentes da permissividade em relação às dádivas de pequena monta, que auxiliaram na construção de relações sociais excludentes e na manutenção de estruturas hierárquicas de poder no Brasil. A metodologia empregada consistiu em pesquisa bibliográfica interdisciplinar, com análise de fontes históricas (Ordonações Filipinas), exame da doutrina jurídico-penal clássica brasileira e estudo comparativo com regulamentações internacionais contemporâneas de compliance. O referencial teórico fundamenta-se primordialmente na teoria antropológica das dádivas de Marcel Mauss, complementada pelos conceitos de capital social de Pierre Bourdieu, pela análise do estamento burocrático de Raymundo Faoro e pela crítica ao tecnicismo jurídico de Arturo Rocco. A pesquisa demonstra que a tradição de presentear funcionários públicos, desde as Ordonações Filipinas até o Código Penal de 1940, operou como mecanismo funcional de formação da elite política brasileira através da “economia das mercês”, criando vínculos de dar, receber e retribuir que consolidaram a nobreza da terra e o patrimonialismo. Conclui-se que a internacionalização do combate à corrupção, capitaneada pelo “Foreign Corrupt Practices Act” americano e pelas convenções da ONU e OEA, tem promovido uma reavaliação dessa prática, evidenciando a necessidade de políticas de compliance que considerem não apenas o valor patrimonial

\* Doutorando e Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pela UENP/PR; Professor Universitário; Juiz de Direito TJ/SP E-mail: marcelomisaka@hotmail.com

\*\* Professor da graduação e pós-graduação do curso de Direito (Centro de Ciências Sociais Aplicadas). E-mail: giacoya@mppr.mp.br

dos presentes, mas também seu potencial de lesão aos valores de integridade, honestidade e responsabilidade do servidor público, fundamentais para a legitimidade da atuação estatal em uma sociedade republicana.

## >> Palavras-chaves

Dádivas. Corrupção passiva. Tecnicismo jurídico. Estamento burocrático. Compliance.

## >> Abstrato

This article investigates the issue of gifts and presents offered to public officials in the Brazilian context, analyzing how this cultural practice, apparently harmless, historically functioned as an instrument of power concentration and bureaucratic estate formation, remaining invisible to traditional legal-criminal dogmatics. The problem situation centers on the finding that the legal technicalism of criminalists contemporary to the 1940 Penal Code was unable to capture the underlying effects of permissiveness regarding small gifts, which helped build exclusionary social relations and maintain hierarchical power structures in Brazil. The methodology employed consisted of interdisciplinary bibliographic research, with analysis of historical sources (Philippine Ordinances), examination of classical Brazilian criminal law doctrine, and comparative study with contemporary international compliance regulations. The theoretical framework is primarily based on Marcel Mauss's anthropological theory of gifts, complemented by Pierre Bourdieu's concepts of social capital, Raymundo Faoro's analysis of the bureaucratic estate, and criticism of Arturo Rocco's legal technicalism. The research demonstrates that the tradition of gifting public officials, from the Philippine Ordinances to the 1940 Penal Code, operated as a functional mechanism for forming the Brazilian political elite through the "economy of favors," creating bonds of giving, receiving, and reciprocating that consolidated the landed nobility and patrimonialism. It is concluded that the internationalization of anti-corruption efforts, led by the American Foreign Corrupt Practices Act and UN and OAS conventions, has promoted a reevaluation of this practice, highlighting the need for compliance policies that consider not only the patrimonial value of gifts, but also their potential to harm the values of integrity, honesty, and responsibility of public servants, which are fundamental to the legitimacy of state action in a republican society.

## >> Keywords

Gifts. Passive corruption. Legal technicalism. Bureaucratic estate. Compliance.

# INTRODUÇÃO

**A**prática de oferecer dádivas e presentes a funcionários públicos no Brasil constitui fenômeno cultural que transcende a análise jurídico-penal tradicional, revelando mecanismos complexos de formação e manutenção de relações de poder. Embora justificada como manifestação de cordialidade, essa prática carrega implicações estruturais para a compreensão das elites políticas brasileiras, permanecendo historicamente invisível à dogmática jurídica.

O problema central desta investigação reside na constatação de que o tecnicismo jurídico dos criminalistas contemporâneos ao Código Penal de 1940 foi incapaz de captar os efeitos subjacentes da permissividade em relação às dádivas de pequena monta. Essa lacuna interpretativa permitiu que tais práticas auxiliassem na construção de relações sociais excludentes e na manutenção de estruturas hierárquicas de poder, operando como mecanismo funcional de formação da elite política brasileira desde as Ordenações Filipinas até o Código Penal de 1940.

A metodologia empregada consiste em pesquisa bibliográfica interdisciplinar, articulando fontes históricas, análise doutrinária e estudo comparativo com regulamentações contemporâneas. O referencial teórico fundamenta-se na teoria antropológica das dádivas de Marcel Mauss, que demonstra como a tríade dar-receber-retribuir constitui mecanismo de construção de vínculos sociais e hierarquias. Esta base é complementada pelos conceitos de capital social de Pierre Bourdieu, pela análise do estamento burocrático de Raymundo Faoro e pela crítica ao tecnicismo jurídico de Arturo Rocco.

O trabalho examina inicialmente a simbologia das dádivas através do marco teórico de Mauss, revelando como os presentes funcionam como instrumentos de pacificação, simbolização de status e construção de alianças. Em seguida, analisa-se a tradição das dádivas no Brasil Império, demonstrando como a permissividade legal espelhava a “economia das mercês” que caracterizou a formação da elite política brasileira. A investigação prossegue com o exame da interpretação dos principais penalistas contemporâneos ao Código Penal de 1940, incluindo Hungria, Bento de Faria, Fragoso e Noronha, revelando como mantiveram a tradição de excluir presentes de pequena monta do conceito de vantagem indevida. Por fim, desenvolve-se crítica ao tecnicismo jurídico, demonstrando suas limitações para compreender fenômenos sociais complexos.

A investigação demonstra que a internacionalização do combate à corrupção, capitaneada pelo Foreign Corrupt Practices Act americano e pelas convenções da ONU e OEA, tem promovido reavaliação dessa prática no contexto brasileiro. As políticas contemporâneas de compliance reconhecem os riscos inerentes às dádivas, mesmo quando envolvem valores modestos. A principal contribuição desta pesquisa consiste em evidenciar que a tutela penal em matéria de corrupção não deve fundamentar-se exclusivamente no valor patrimonial dos presentes, mas também em seu potencial de lesão aos valores de integridade, honestidade e responsabilidade do servidor público, fundamentais para a legitimidade da atuação estatal e a confiança nas instituições públicas.

## 1. DA SIMBOLOGIA DAS DÁDIVAS

Ao longo da história o hábito de presentear as pessoas foi uma prática que ensejou diversas consequências em termos de civilização.

Nesse sentido é primoroso o estudo de sociologia e antropologia desenvolvido por Marcel Mauss a respeito das dádivas.

Mauss realizou pesquisas em diversas comunidades antigas e longínquas como nas civilizações escandinavas, na Polinésia, Melanésia e Noroeste americano para então reunir elementos centrais a respeito dessa tradição de presentear, cultivada entre grupos, coletividades e tribos, porque segundo o autor naqueles períodos ainda não havia a noção de individualidade (2003, p. 190).

Segundo Mauss, há diversos aspectos decorrentes de tal prática que ainda não mereceram reflexões aprofundadas e sistematizadas, tais como a própria noção de economia e de contratos que temos hoje (2003, p. 193). Todavia, por aspectos metodológicos concentram-se reflexões naquilo que o estudo produziu de interesse para essa pesquisa.

Destarte, é interessante apontar que essa prática de presentear foi um poderoso meio de pacificação dos conflitos entre tribos, reforçado por questões religiosas como a de conferir oferendas aos deuses. Aliás, a própria recusa de um presente poderia significar a declaração de inimizade entre tribos e, por consequência, desencadearem-se batalhas e guerras.

Sob esse aspecto o antropólogo nos informa então que a concessão de dádivas, ao contrário do que se supõe, deixou de ser uma prática desinteressada à medida que ela foi instrumentalizada para a consecução de objetivos como aproximação entre tribos e conquista de simpatia. Daí porque ele fala de uma certa obrigação, talvez moral, de dar presentes e também, em certa medida, de retribuí-los para que a aliança se mantivesse.

No fundo, do mesmo modo que essas dádivas não são livres, elas não são realmente desinteressadas. São já, em sua maior parte, contraprestações, feitas em vista não apenas de pagar serviços e coisas, mas também de manter uma aliança proveitosa e que não pode sequer ser recusada (MAUSS, 2003, p. 303).

Ademais, as dádivas cumpriam uma função de simbolizar o *status* de poder, já que o tipo de presente a ser dado ou recebido variava de acordo com a condição de chefe, vassalo ou servidores. Em muitas situações Mauss nos lembra que aquele que presenteava era visto como pessoa mais elevada, superior; ao passo que aquele que recebia uma dádiva e não a retribuía acabava por se tornar pequeno frente ao outro.

Então, desde tempos antigos o ato de presentear confere a quem o faz uma condição positiva perante aos demais integrantes do grupo, externando uma personalidade mais elevada. De outro lado, aquele que recebe o presente, além de também simbolizar sua condição de prestígio a ponto de ser digno de ser presenteado, é compelido a retribuir, sob pena de considerar-se inferiorizado. E essa ligação entre dar, receber e retribuir ao

longo da história foi capaz de estreitar os laços entre grupos, tribos, países e indivíduos.

Mas o motivo dessas dádivas e desses consumos exagerados, dessas perdas e destruições loucas de riquezas, não é de modo algum, sobretudo nas sociedades com potlatch, desinteressado. Entre chefes e vassalos, entre vassalos e servidores, é a hierarquia que se estabelece por essas dádivas. Dar é manifestar superioridade, é ser mais, mais elevado, *magister*; aceitar sem retribuir, ou sem retribuir mais, é subordinar-se, tornar-se cliente e servidor, ser pequeno, ficar mais abaixo (*minister*) (*op cit*, p. 305).

Eis, portanto, o que se descobriria ao cabo dessas pesquisas. As sociedades progrediram na medida em que elas mesmas, seus subgrupos e seus indivíduos, souberam estabilizar suas relações, dar, receber e, enfim, retribuir. Para começar, foi preciso inicialmente depor as lanças. Só então se conseguiu trocar os bens e as pessoas, não mais apenas de clãs a clãs, mas de tribo a tribos, de nações a nações e – sobretudo- de indivíduos a indivíduos. Só então as pessoas souberam criar e satisfazer interesses mútuos, e, finalmente, defende-los sem precisar recorrer às armas. Foi assim que o clã, a tribo, os povos souberam- e é assim que amanhã, em nosso mundo dito civilizado, as classes e as nações e também os indivíduos deverão saber – se opor sem se massacrar, dando-se uns aos outros sem se sacrificar. Esse é um dos segredos permanentes de sua sabedoria e de sua solidariedade (*op cit*, p. 313-314).

Com efeito, tem-se que essa relação entre *dar*, *receber* e *retribuir* as dádivas, os presentes, faz-se extremamente pertinente para descortinar a intricada conexão do *munusculum* ao delito de corrupção.

## 2. AS DÁDIVAS NO BRASIL IMPÉRIO.

O vocábulo corrupção não tinha, no passado remoto, necessariamente a identificação com um delito.

Romeiro ensina que a expressão de início tinha um sentido biológico, derivando do latim *corruptione*, denotando putrefação e decomposição. Depois foi usado em sentido metafórico no campo da moral, da justiça e dos costumes como algo que se desvia do correto, degenera-se (2015, p. 217).

De qualquer sorte, desde aquela época nota-se que eram incertas as fronteiras entre o permitido e o proibido, em termos de condutas aos representantes do rei. Porque a depender da espécie de relacionamento social na qual o agente estava inserido, seja em relação ao monarca ou quanto aos seus próximos, os códigos morais esperados e as avaliações de condutas desviadas poderiam ser mais ou menos rigorosas.

Entretanto, constatar a existência de textos de natureza normativo-legal que caracterizaram a corrupção como um

delito pouco elucida o problema. Afinal, apesar do esforço de conceptualização nos textos jurídicos, no sentido de se estabelecer com rigor as fronteiras entre o lícito e o ilícito, um abismo imenso os separava da realidade social, caracterizada pela preeminência das relações pessoais, tanto aquelas em linha direta — família e compadrio —, quanto aquelas em linha vertical — como a clientela, o patronato, o paternalismo (ROMEIRO, 2015, p. 234).

As Ordenações Filipinas revelam que a prática de conceder dádivas a representantes do poder régio e, depois, a agentes do Estado, era tão habitual a ponto de merecer constar expressamente naquele texto e, desde aquela época, excluindo-se tal prática como atos de peita ou suborno.

O título LXXI do livro V das Ordenações Filipinas permitia as dádivas entre parentes dos Oficiais do Rei, ou mesmo amigos, desde que se tratasse de gêneros alimentícios. No caso de juízes, ademais, ainda se justificaria a concessão porque estavam impedidos de julgarem seus parentes.

A respeito das Ordenações Filipinas é preciso salientar que à época a punição criminal não era o único instrumento de repressão de comportamentos, porque ela coexistia com outros sistemas como a ameaça de punições extraterrenas, as punições comunitárias e até as de disciplina doméstica (Meccareli 2007).

Nesse sentido, o Título V das Ordenações Filipinas muitas vezes cumpria apenas uma função simbólica de assegurar o poder régio sobre os súditos e de apresentar o soberano como alguém à semelhança de Deus, rigoroso e ao mesmo tempo comprehensivo (HESPAÑHA, 2015, p. 672-673).

Assim, contextualizando as Ordenações Filipinas como um diploma que coexistia com outros instrumentos normativos, em especial sob forte influência da religião, comprehensível que as dádivas como gêneros alimentícios não fossem proibidas já que espelhavam as oferendas dedicadas aos santos.

Ademais, se a peita ou suborno à época poderiam ser funcionalmente úteis porque de certa forma supririam ou amenizariam os baixos estipêndios pagos pelo soberano aos seus oficiais (ROMEIRO, 2015, p. 234), com muito mais razão a concessão de dádivas alimentares, porque em nada ameaçariam a autoridade da coroa perante seus súditos.

Pelo contrário, o ato de dar dádivas nada mais era do que uma micro reprodução da própria forma como o soberano agia, naquilo que ficou denominado como *Economia das Mercês* (OLIVAL, 2001, p. 15-38) ou *Economia do Dom* (XAVIER; HESPAÑHA, 1993, p. 381-383), que influenciaram fortemente a construção da elite política brasileira originada a partir da nobreza da terra (FRAGOSO, 2007, p. 36-37).

Seguindo a tradição das Ordenações portuguesas, mas já inspirado no Código Francês de 1810, o nosso Código Criminal de 1830 regulamentou o delito de corrupção sob as rubricas de peita e suborno (arts. 130 e seguintes). Já o Código de 1890 reuniu as duas espécies em um só artigo, mantendo-se as nomenclaturas (SIQUEIRA, 1951, p. 571).

A peita seria a corrupção por dinheiro ou coisa equivalente, ao passo que o suborno seria aquela corrupção por influência ou pedido.

Em primoroso estudo sobre a peita e o suborno no Brasil Imperial, Faria (2017, p.31)nota que não havia muita discussão ao respeito do conceito de tais infrações penais, sendo que as maiores preocupações seriam de ordem procedural, tais como competência do crime, existência de foro privilegiado, competência para decretar a nulidade do ato sobre o qual recai a peita e condições para o recebimento da pronúncia.

Curioso é perceber, no entanto, que as questões relativas ao conceito desses crimes não eram um ponto tão abordado na jurisprudência, ao menos não naquela citada pelos doutrinadores. Muito mais frequente era a discussão, nos códigos comentados, acerca da competência do crime, da existência de foro privilegiado em relação ao peitante e ao peitado, competência para decretação de nulidade do ato sobre o qual recai a peita, condições para o recebimento da pronúncia (2017, p. 31).

Com efeito, à míngua de maiores informações históricas a respeito dos contornos do que seriam considerados peita e suborno no Brasil Império.

Não obstante, Schwarcz evela que no auge do Brasil Império pouco se questionava a respeito das fronteiras entre o público e o privado, até porque sendo o Imperador o representante de Deus não havia sentido questionar seus atos, já que seria o mesmo que contestar Deus. Todavia, com o declínio do Império, abre-se também espaço para críticas ao sistema imperial, em especial essa relação entre as esferas públicas e privadas do rei. Em suas lapidares palavras:

A partir da década de 1880, porém, o Império seria assolado por questões que inaugurariam uma nova agenda de acusações, estando na linha de frente a própria idoneidade do sistema. Se o conceito de corrupção está vinculado ao ato de “corromper”, e à ação de “subornar”, o fato é que pela primeira vez o regime seria caracterizado por esse tipo de prática. Num momento em que o monarca e seu governo mostravam fragilidades, uma série de casos começava a aparecer na imprensa e causava escândalo (2012, p. 192).

Destarte, uma vez que o próprio rei passa a ser alvo de questionamentos a respeito de suas condutas públicas e privadas, com muito mais razão os servidores da coroa passariam a ser também monitorados com tal vigor pela sociedade.

De qualquer sorte não se encontra, em escritos da época, quaisquer reparações legais ou sociais a respeito de percepção de dádivas ou presentes a representantes da coroa, certamente porque ainda não existia na sociedade o despertar e o senso crítico quanto aos efeitos deletérios de tais hábitos. Ao contrário, como já se disse, permanecia hígida a noção de que presenteá-los seria uma forma de oferenda divina.

### 3. AS DÁDIVAS E O DELITO DE CORRUPÇÃO PASSIVA SOB A COMPREENSÃO DOS JURISTAS CONTEMPORÂNEOS AO CÓDIGO PENAL DE 1940

Outrossim, a *corrupção* como algo que se desvia do correto no meio público é a concepção que norteou o *nomen iuris* do delito previsto no artigo 317 do Código Penal de 1940, com a seguinte redação:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, **vantagem indevida**, ou aceitar promessa de tal vantagem (grifou-se).

A expressão *vantagem indevida*, objeto material do delito de corrupção passiva, caracteriza-se como um elemento normativo do tipo penal e por isso é passível de flutuações interpretativas ao longo do tempo.

Nesse sentido, uma pesquisa bibliográfica dos manuais de Direito Penal contemporâneos à edição do Código Penal de 1940 nos revela que ainda influenciados por essa tradição das dádivas, os nossos maiores penalistas à época sempre ressalvavam que as dádivas de pequena monta não constituiriam atos de corrupção. Ou seja, não representavam *vantagem indevida*.

Galdino Siqueira traz interessante escorço histórico a respeito do delito de corrupção, faz críticas a respeito da construção legislativa do delito de corrupção passiva, todavia sequer menciona a questão das dádivas como objeto do delito em comento (1951, p. 570-574).

Nelson Hungria, de seu turno, ao comentar a questão das dádivas e presentes, cita os romanos que especificavam aquilo que poderia ser recebido como regalo fora dos proventos do cargo, bem como as Ordenações Filipinas. Depois, trazendo à baila ensinamentos do jurista italiano Manzini, conclui dizendo que gratificações de pequenas montas ou as tradicionais *boas-festas* natalinas ou de Ano Novo, bem como dádivas por um mérito excepcional não seriam atos de corrupção porque carregados mais de um símbolo moral do que propriamente econômico.

Por uma estranha concessão à avidez impenitente, chega-se, no entanto (a exemplo, aliás, da lei romana), a especificar o que podia ser recebido fora dos proventos do cargo, sem que se incorresse em pena: *judices non prohibetur recipere exluentia et poculenta... illa xenia quae judicantes animum verisimiliter non immutent... ut in parvo caseo, in duobus amphoris vini, in uno pari caponum, in duobus phasianis, vel duabus phialibus malvasiae... et non debent recipi a calumminatoribus, ab injuste vexatis et ab infamibus, nec totó anno debent excedere centum áureos* (FARI NÁCIO). Entre nós, a Ordenação do Livro V, tít. 71, exclui o crime quando as coisas doadas fossem ‘pão, vinho, carnes, frutos e outras coisas de comer, que entre parentes e amigos se costumam dar e receber’ (p. 366). [...] Deve notar-se, porém, que as gratificações usuais, de pequena monta, por serviços extraordinários (não se tratando, é bem de ver, de

ato contrário à lei), não podem ser consideradas *material* de corrupção. Também não se entendem como tal as tradicionais ‘boas-festas’, de Natal ou Ano Novo, aos carteiros ou lixeiros. Não incorrem igualmente em censura penal, as dádivas em galardão de um mérito excepcional, as quais, como diz MANZINI, ‘são símbolos morais, expressos materialmente, e não equivalentes econômicos’ (1959, p. 370-371)

De seu turno, Bento de Faria, seguindo o jurista italiano Carrara e a doutrina alemã de Von Listz, fornece um peculiar critério de aceitabilidade e, *a contrario sensu*, de reprovação, de presentes dados ou aceitos por servidores públicos.

Segundo ele é no caso concreto que será avaliado se o presente significou uma *retribuição* pelo ato praticado ou deixado de praticar. Se o seu valor for ínfimo a ponto de não atingir o conceito de *retribuição*, não poderia ser considerada uma vantagem, tampouco indevida. E para tanto ainda ele sugere que se levem em conta as circunstâncias pessoais do funcionário em ponderação com o valor do presente.

Mas, quando se verificar a remuneração (vantagem indevida ou sua promessa), é indiferente a circunstância de não ser proporcional à importância do ato praticado.

A proporção *mínima*, porém, deve existir, mas não será suficiente se não apresentar o caráter de – *retribuição*.

‘Nessuno penserà, escreve CARRARA, che ofrire um sigaro, una presa di tabacco, um caffè o dare uma piccola mancia (presente, objeto) di uso ad um pubblico ufficiale sia corruzione (Progr. (parte Speciale), nº 2.554).

Consequentemente, as dádivas de mera cortesia, ou os presentes, sendo dados em atenção a um uso geral (como gorjetas, festas de ano novo, etc.), ou quando a sua aceitação fôr autorizada, desaparece a ilegalidade desses atos. (Vêde: VON LISTZ- Op. Cit., II, p. 496). Assim, tem julgado respectivamente a Corte Suprema da Itália não considerando – corrupção: a aceitação de frutas; ou a mórdica demonstração de gratidão; ou a pequena gratificação por um serviço urgente ou extraordinário [...]

Esse critério contudo não deve ser absoluto, visto como, no caso concreto, é que deve ser apurado se à retribuição pode ser atribuído o caráter de vantagem, por isso que esse efeito pode apresentar o seu menor valor tendo em vista as circunstâncias pessoais do funcionário. Esse fato não justificaria o ato praticado contra o dever funcional (1959, p. 106).

Fragoso também segue a mesma linha traçada por Hungria e, com apoio em Manzini, diz que doações ocasionais, de mera cortesia, de comestíveis, bebidas ou coisas semelhantes, não caracterizam atos de corrupção por-

que não haveria – pelo servidor público- dolo de aceitar retribuição por ato funcional, e por parte do particular também inexistiria dolo de corromper.

Não constitui corrupção passiva o recebimento de dádivas de “bôas festas”, desde que pela sua espécie e natureza não correspondam ao preço de favores ou benefícios. MANZINI (Trattato, vol. V, p. 188) exclui também pequenas doações ocasionais, de mera cortesia, de comestíveis, bebidas ou coisas semelhantes, mesmo que a ação seja mais ou menos desinteressada. Em tais casos não há também de parte do funcionário, consciência de aceitar retribuição por um ato funcional, que é elementar ao dolo na corrupção, nem haveria vontade de corromper (1965, p. 1105)

Noronha também destaca, com citação expressa do pensamento de Hungria, que é no caso concreto que deve ser analisado se houve caráter de retribuição no ato de presentear, o que será aferido pelas posses e circunstâncias pessoais do funcionário.

Cumpre, todavia, notar que nem toda dádiva ou presente importa corrupção. Assim como não se comprehende que alguém presenteie um magistrado com um automóvel ou uma casa de alguns milhares de cruzeiros, não se pode pensar em corrupção com uma garrafa de vinho ou uma cesta de frutas. De toda a propriedade, neste lance, as ponderações de Hungria: Deve notar-se, porém, que as gratificações usuais, de pequena monta, por serviços extraordinários (não se tratando, é bem de ver, de ato contrário à lei), não podem ser consideradas *material* de corrupção. Também não se entendem como tal as tradicionais ‘boas-festas’, de Natal ou Ano Novo, aos carteiros ou lixeiros. Não incorrem igualmente em censura penal, as dádivas em galardão de um mérito excepcional, as quais, como diz MANZINI, ‘são símbolos morais, expressos materialmente, e não equivalentes econômicos.

Todavia, é no caso concreto que se apurará o caráter da retribuição, relacionando-a às posses e circunstâncias pessoais do funcionário. Trata-se de questão de fato (1975, p. 271)

Com efeito, nota-se dos juristas contemporâneos à época da edição do Código Penal um forte apego ao valor patrimonial do presente a ser oferecido ao funcionário público com vistas a caracterizar objeto material do delito de corrupção passiva, colocando em segundo plano a economia das mercês cuja prática foi herdada dos ancestrais.

## 4. O TECNICISMO JURÍDICO

Vale ressaltar que o tecnicismo jurídico nasceu na Itália, sendo um de seus grandes expoentes Arturo Rocco, como uma forma de reação as duas escolas penais do período iluminista, a Escola Clássica e a Escola Positiva.

A objeção em relação à Escola Clássica seria a de que a abstração na análise do fenômeno crime, permitindo o ingresso de saberes como filosofia, sociologia ou política, tornava o Direito Penal abstrato e desafeto da segurança jurídica.

De outro lado, questionava-se a Escola Positiva pelo fato de introduzir em demasia saberes médico-psiquiátricos como ferramentais na análise do crime, a ponto de tais profissionais assumirem posições de protagonistas nas políticas criminais.

Assim, o caminho proposto pelo tecnicismo jurídico, inspirado no Direito Privado, seria a de bem delimitar o objeto de estudo do Direito Penal, que seria o texto legal. Logo, questões de ordem moral, política, filosófica ou sociológicas e tampouco médico-psiquiátricas, não deveriam ser objeto de preocupação do intérprete, o qual passaria a laborar com dois dogmas, daí a expressão *dogmática jurídico-penal*.

Um dos dogmas seria a impossibilidade de se exercer um juízo de censura sobre a lei, pois ela era fruto da razão coletiva e por isso justa desde a essência. O segundo dogma seria a autossuficiência dos métodos interpretativos da lei, que seriam capazes de fornecer programas interpretativos seguros, coesos e por isso desejados.

Tais dogmas tornavam irrelevantes considerações filosóficas, sociais, psicológicas e/ou médico-psiquiátricas a respeito do fato criminoso analisado, distanciando o Direito Penal da realidade material humana e social substratos de qualquer regulamentação jurídica.

Arturo Rocco foi o grande mestre do tecnicismo jurídico: reagiu firmemente contra o positivismo criminológico; objeto do Direito Penal tem que ser o Direito Positivo vigente; enfatizou a distinção (não separação) entre Direito Penal e Antropologia, Psicologia e Sociologia; a investigação jurídica deve se desenvolver em três etapas: 1.<sup>a</sup>) investigação exegética; 2.<sup>a</sup>) investigação dogmática e sistemática e 3.<sup>a</sup>) investigação crítica do Direito; as duas primeiras cuidam de conhecer o Direito vigente enquanto a terceira “costuma chamar-se investigação do Direito que se deve estabelecer ou Direito ideal”. 28 A metodologia de Rocco teve grande aceitação em incontáveis países, porém, os dogmáticos ao não considerar a realidade material humana e social que é a base da regulação jurídica, provocaram sua degeneração para um método formalista, é dizer, os dogmáticos deste século, de um modo geral, seguindo o tecnicismo jurídico puro (estudo puro do sistema jurídico), não o caminho demarcado por Von Liszt, preocuparam-se demasiadamente com a interpretação e sistematização do Direito Positivo e, assim desprezaram quase que completamente o estudo dos dados da realidade, da Criminologia, na política criminal, em uma palavra, não atentaram para a terceira fase metodológica de Rocco que consiste na crítica do Direito vigente, que é a base do Direito que se deve estabelecer (GOMES, 1991, p. 284).

A influência de Arturo Rocco no Direito Penal Brasileiro é extraída do próprio Código Penal de 1940 inspirado no chamado Código Rocco italiano

e também é revelada pela metodologia penal dos juristas contemporâneos ao Código Penal de 1940 como ensina Nilo Batista:

Em 1942, Hungria profere em São Paulo uma conferência que foi como um manifesto do tecnicismo jurídico, matizado por leves tinturas neokantistas e temperado por ácida crítica a Kelsen: de qualquer forma, ele só admitia uma “filosofia penal” e uma “política criminal” quando elas “aglutinam-se (ao direito positivo) num bloco único”, pois fora desta continuidade neutralizante passariam a constituir “teorias extrajurídicas, devaneios filosóficos”. A mesma perspectiva encontramos na aula inaugural de Oscar Stevenson, do ano letivo de 1943, na Faculdade Nacional de Direito, em cujas salas, em 1950, Madureira de Pinho - ressalvando que o estudo do delinquente era encargo das ciências naturais - invocava “o maravilhoso discurso de Arturo Rocco” para ensinar que “o objeto único do estudo do direito penal será o conjunto de normas do direito positivo vigente em um determinado país, num dado momento histórico”, carecendo “de justificativa as indagações de caráter filosófico”: “A lei, unicamente a lei, deve ser objeto das cogitações do jurista” (2004, p. 117)

Com efeito, essa metodologia penal tecnicista, demasiadamente limitada ao texto normativo, fez com que os penalistas não percebessem, no caso sob análise, a força social advinda do costume – aparentemente ingênuo - de presentear funcionários públicos.

Acontece que com o passar dos tempos, a conceituação de dádiva alargou-se para além dos gêneros alimentícios, conforme se aferiu dos comentários dos juristas contemporâneos ao Código Penal de 1940 e nos dias atuais já se fala em brindes, presentes e hospitalidades diversificadas como jantares e viagens.

Seja sob a rubrica de alimentos ou de outros regalos na aparência desinteressados, fato é que essa ressalva permissiva, desde o Brasil Império até o vigente Código Penal de 1940, produziu efeitos subterrâneos que, às suas maneiras, auxiliaram na construção de relações sociais, na manutenção de *status* de um determinado grupo de pessoas e, por consequência, concentrou o poder político em um restrito círculo social, excluindo ainda mais aqueles que estavam distantes desse núcleo.

Nessa análise é interessante o conceito de capital social de Bourdieu, já que a questão a respeito dos presentes e das dádivas não é meramente de capital econômico, ou seja, do valor de tais objetos. Cuida-se, outrossim, de uma maneira de formação do capital social entre as pessoas, no caso, agentes privados que oferecem tais objetos e servidores públicos que aceitam. Entenda-se como capital social, segundo Bourdieu, os vínculos sociais formados a partir de participação em grupos ou redes sociais que podem ser capitalizadas em benefício ao indivíduo.

o conjunto de recursos efetivos ou potenciais que derivam da posse de um ‘network durável’ de relações mais ou menos institucionalizadas de mútuo conhecimento e reconhecimento; ou que, em outros termos, derivam do pertenci-

mento a um grupo como conjunto de atores que não são somente dotados de propriedade comum (perceptíveis ao observador, a eles mesmos e aos outros), mas são também unidos por vínculos permanentes e úteis (1980, p. 2)

O tecnicismo jurídico dos criminalistas contemporâneos ao Código Penal de 1940 (HUNGRIA, 1938, p.15-16; SONTAG, 2009, p. 71; NUNES, 2016, p. 172-174), a despeito das diversas produções em áreas transversais ao direito, bem como do legado já existente desde as Ordenações Filipinas, foi incapaz de captar os riscos advindos daquela permissividade, as quais, na aparente inofensividade, foram altamente funcionais na formação do capital social das elites brasileiras.

Na realidade, o ato de presentear sempre esteve tão presente em na cultura política nacional que, embora notáveis os juristas da época da edição do Código Penal de 1940, foram incapazes de captar os vínculos sociais que se formavam a partir das dádivas.

Com efeito, não lhes chamou a atenção o fato de que as dádivas auxiliaram na confluência do poder no Brasil Colônia e no Império, porque serviram de instrumento para estreitamento de vínculos, reafirmação de uma superioridade social e até de promoções sociais.

Nas palavras de BICALHO:

Ao tecer cadeias de negociação e redes pessoais e institucionais de poder e de patrocínio, a condição de nobreza da terra nas conquistas viabilizou o acesso dos “descendentes dos primeiros conquistadores” e dos “homens principais” a cargos administrativos e a um estatuto político – como o ser cidadão – hierarquizando os indivíduos, assim como os serviços prestados por eles, em espirais de status e de poder que garantiam – a partir de importantes localidades, como o Rio de Janeiro, Salvador e Olinda – a coesão política e o governo do Império (2005, p. 30).

Ou seja, a construção desses vínculos sociais a partir da economia das mercês contribuiu para solidificar a ideia de um estamento em solo brasileiro, criando estruturas hierárquicas e rígidas de poder. Na feliz síntese de Faoro:

O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transição aristocrático-plebeia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder- a soberania nominalmente popular- tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre (2012, p. 808-809)

A característica do homem cordial brasileiro (Holanda 2014, p. 176), uma espécie de amálgama formado pelas suas raízes rurais e pelo pa-

trimonialismo, encontra nas dádivas tal qual descritas por Mauss, o elemento de conexão e ao mesmo tempo de manutenção de uma estrutura de poder calcada em laços de proximidade e de fidelidade, naquela ideia de *dar, receber e retribuir*.

É nesse contexto histórico, talvez peculiar da formação da sociedade brasileira, que as dádivas ou, mais modernamente, os brindes e presentes a servidores públicos devem ser sopesadas com importantes valores como integridade, honestidade e responsabilidade dos funcionários públicos.

Em minucioso estudo sobre a corrupção no mundo, Rose-Ackerman e Palifka apontam que essa prática social de presentear funcionários públicos, embora encontre respaldo cultural em diversas nações, pode ocultar um *quid pro quo* entre o funcionário e o corruptor. Daí porque não se deve subestimar a força desse hábito.

Bem por isso advertem que:

A carta da sensitividade cultural pode ser jogada por aqueles que recebem e por aqueles que pagam propinas, conforme sirva a seus respectivos interesses. É necessário ser cauteloso em aceitar o valor de face das assertivas de que transações aparentemente corruptas refletem arraigadas práticas culturais, aceitas pela maioria das pessoas. Aqueles com alguma coisa a ganhar vão invocar a cultura como desculpa, quando ela atende a seus interesses (2020, p. 331).

Na seara criminal, partindo da premissa de que a dignidade de uma intervenção penal deve sempre ser calibrada à luz da finalidade de proteção de bens jurídicos do Direito Penal (GRECO, 2014, p. 36-37), o potencial de construir relações sociais e de influenciar – emocional ou psicologicamente – que as dádivas, brindes ou presentes possuem sobre o funcionário público, deve ser levado em consideração em especial na análise da tipicidade material (RUSCA, 2021, p. 29), não sendo o valor patrimonial do regalo a única métrica sugerida.

Nesse sentido, as relações sociais advindas do ato de presentear devem também serem aquilatados para efeitos de análise da danosidade social da conduta, não se limitando aos valões patrimoniais dos presentes.

Como explica Rusca, citando pesquisas de Dana e Lowenstein, já há estudios empíricos demonstrando que os laços afetivos advindos dessa prática de presentear pode de alguma maneira colocar em risco a imparcialidade do funcionário público ao tomar decisões, e isso ocorre independente do valor patrimonial dos presentes.

Precisamente, el peligro más serio de estas prácticas, como demuestra un corpus importante de literatura empírica,<sup>33</sup> radica en el sesgo inconsciente que introducen en la toma de decisiones, ya que, al aceptar regalos, es frecuente que los agentes tiendan a interpretar lo que deben hacer de un modo que coincide con los intereses de aquellos que se los ofrecen (DANA y LOWENSTEIN, 2003, p. 253). En líneas generales, tal sesgo opera indirectamente, al modificar la forma en que los sujetos analizan y valoran la informaci-

ón necesaria para la toma de decisiones (DANA y LOWENSTEIN, 2003, p. 253); esto es, la percepción acerca de lo que constituye la decisión correcta, en definitiva, es modelada por el interés personal en compensar al dador del regalo. De acuerdo con lo que sugieren diferentes estudios experimentales, a menudo, ello ocurre incluso cuando el sujeto intenta verdaderamente mantener un juicio objetivo, lo cual refuerza la idea de que la distorsión que introducen estas prácticas en el proceso decisório funciona fundamentalmente a nivel inconsciente (Dana y Lowenstein, 2003, p. 253). (2021, p.16)

Nesse ponto também com razão Oliveira quando afirma que a questão dos presentes deva merecer maior atenção do intérprete. Ou seja, não é apenas uma questão de valor financeiro, mas também de analisar no caso concreto se o presente tinha potencial de suavizar os escrúpulos do servidor público e, por isso, de ofender o bem jurídico tutelado pelo delito do art. 317 do CP que é a insuspeitabilidade do funcionário público no trato com a coisa pública.

*Munuscum* (plural *munuscula*) ou *munus exiguum* é o pequeno presente. As leis modernas não o excluem do conceito de vantagem indevida. Mas não porque devam sempre considerar-se tal e sim porque podem, em certas circunstâncias, assumir essa qualidade. Já os romanos diziam que o presentinho é pequeno mas pode ser oportuno: *Munus exiguum, sed opportunum*.

O critério para decidir, em cada caso, se o *munuscum* há de ser considerado instrumento de corrupção deve ser o de saber se a coisa dada teve caráter suavizante dos escrúpulos do funcionário e se esse a recebeu para o fim de realizar o ato funcional. É matéria de fato e, portanto, de prova, a de verificar se ocorreram tais circunstâncias. Na dúvida deve o juiz descartar as intenções criminosas do doador e do funcionário.

Todavia é necessária muita prudência nessa avaliação porque o funcionário é mulher de César: não lhe basta ser honesto, é preciso parecer honrado. O bem jurídico protegido pela lei penal é a insuspeitabilidade do funcionário no trato da coisa pública. Por isso, algumas legislações têm dispositivo específico para o caso de *munuscum*. Sirva de exemplo o Código Penal espanhol, art. 390 e o argentino, art. 259 (OLIVEIRA, 1994, p. 48-49).

Veja-se por exemplo que em relação aos magistrados, a Organização das Nações Unidas promulgou os *Princípios de Bangalore* que é um Código de Conduta Judicial dos magistrados pertencentes aos países da ONU. Nele há o Princípio 4 que diz respeito à *idoneidade*: “Idoneidade e a aparência de idoneidade são essenciais para o exercício de todas as atividades de um juiz” (Princípios de Bangalore).

A respeito de tal princípio, nos Comentários aos Princípios de Bangalore de conduta judicial organizado pela própria Organização das Nações

Unidas há um interessante tópico que trata a respeito dos presentes (item 181).

Presentes de valor excessivo não devem ser aceitos 181. Um presente para um juiz, ou para um membro de sua família que com ele reside, de valor excessivo, dá margens a que questões sejam levantadas sobre a imparcialidade do juiz e integridade do cargo e pode demandar a desqualificação do juiz, a qual, de outro modo, não poderia ser exigida. Consequentemente, tais presentes devem ser evitados. É possível para um juiz recusar polidamente tais presentes ou ofertas. Algumas vezes esses presentes são oferecidos espontaneamente sem uma apreciação das regras e convenções que limitam o juiz. A oferta de inscrição em uma academia, feita depois de um juiz celebrar um casamento ou cerimônia de cidadania onde esse ato é permitido por lei, pode ser bem intencionada, mas o juiz deve recusar a oferta, explicando que a aceitação poderia representar o recebimento de taxa ou recompensa pela execução de uma função pública. Por outro lado, presentear com uma garrafa de uísque ou um par de CDs da música favorita do juiz provavelmente não geraria ofensa (Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial, 2008, p. 122)

Na seara internacional, no tocante ao aspecto ético-disciplinar, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, internalizada pelo Decreto nº 5.687/2006, concita seus Estados-membros a adotarem códigos de conduta para os funcionários públicos que zelem pela integridade, honestidade e responsabilidade (art. 8º), sendo que o item 5 expressamente destaca a necessidade de publicidade, pelo funcionário público, de presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativos a suas atribuições como funcionários públicos.

Cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam das lugar a um conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção) Grifou-se.

Na mesma esteira, a Convenção Interamericana contra a corrupção, internalizada pelo Decreto nº 4.410/2002, aponta como atos de corrupção a oferta ou solicitação de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas e favores (art. VI, *a* e *b*).

I. Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção:

a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerce funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros

benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerce funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas (Convenção Interamericana contra a Corrupção);

Vale destacar que essas regulamentações internacionais foram inspiradas na legislação dos Estados Unidos contra o suborno, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), haja vista que após a publicação do FCPA os Estados Unidos utilizaram de seu poder hegemônico para que os demais países adotassem políticas antissubornos nos moldes americanos.

Bem por isso FAGALI aponta que:

Assim, é possível concluir topicamente que a estratégia utilizada pelos Estados Unidos pós-Watergate (e Lockheed) para que os demais países criassem severas normas de combate à corrupção empresarial foi a utilização de sua influência política, econômica e cultural para pressionar as organizações transnacionais a costurarem acordos, declarações, tratados e convenções que viessem # e que vieram # coagir os países-membros dessas organizações para tanto. Tudo isso fazia parte de uma agenda imperativa para que a aplicação concreta do FCPA não prejudicasse o interesse ou a competitividade das empresas norte-americanas no exterior (2020, p. 35)

A legislação antissuborno americana traz consigo uma imprecisão terminológica, já que ela permite que aquele acusado de pagar propina a um funcionário público estrangeiro demonstre que tal pagamento é permitido segundo as leis locais. É a chamada *defesa afirmativa* (§78 dd-1, ítem c, do FCPA).

(c) Defesas afirmativas

Constituirá defesa afirmativa das ações previstas na subseção (a) ou (g) desta seção o fato de que –

**(1) o pagamento, doação, oferta ou promessa feitos de qualquer item de valor era considerado lícito à luz da legislação codificada e dos regulamentos do país do dirigente governamental, partido político ou candidato de partido político; ou**

**(2) o pagamento, doação, oferta ou promessa feitos de qualquer item de valor era considerado despesas razoáveis e legítimas, como, por exemplo, despesas de viagem**

e acomodação, incorridas pelo dirigente governamental, partido político, dirigente ou candidato de partido político estrangeiro ou em nome destes, despesas essas diretamente relacionadas à -

(A) promoção, demonstração ou explicação de produtos ou serviços; ou

(B) execução ou cumprimento de um contrato com um governo estrangeiro ou órgão do mesmo. Grifou-se

Com efeito, em razão dessa ressalva é que em todos os países recomendou-se a estipulação objetiva do que poderia ser aceitável a título de brindes.

Daí porque as diretrizes de *compliance* adotadas contemporaneamente pelos nossos órgãos públicos já representam uma sinalização quanto à consciência dos efeitos deletérios daquele hábito das dádivas, como a Política de brindes e presentes do Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde do Governo Federal que classifica os brindes como todo item de valor modesto tendo como teto a quantia de R\$ 100,00, desde que distribuído com intuito de divulgação da marca apenas (item 3.4), e como presentes todos os itens com valor comercial e que não se enquadrem como brindes (item 3.5), admitindo-se apenas o recebimento de brindes pelos seus colaboradores nos termos do item 4 (POLÍTICA DE BRINDES E PRESENTES DO INTS).

Colaboradores da instituição não podem dar ou aceitar presentes, entretenimentos e afins do público com o qual se relacionam, seja do setor público ou privado, excetuando-se brindes simbólicos claramente identificados e sem valor comercial.

Entendem-se por brindes todo item de valor modesto (referência: valor máximo de até R\$100,00) distribuído com o intuito de divulgação da marca. Poderá haver exceção, apenas, quanto a entrega ou recebimento, não exclusivos, de materiais e eventos de natureza educacional ou informativo, desde que vinculados a atividade da instituição

Ademais, segundo aquela diretriz o brinde não pode ter como objetivos a troca de favores, a influência em determinada ação, ele não pode significar tratamento privilegiado, deve ser concedido de forma transparente e não causar constrangimento em caso de exposição pública e com periodicidade mínima de 6 (seis) meses.

A oferta e recebimento de brindes será regida pelos seguintes critérios:

- O brinde não terá o objetivo de influenciar uma ação;
- O brinde não representará uma troca de favores;
- O brinde não terá o objetivo de obter vantagem;

- Assegure-se que a entrega do brinde não gerará qualquer tipo de tratamento preferencial e que tampouco possa causar essa impressão;
- Sejam concedidos ou recebidos de forma transparente, não secreta, sem aparência de impropriedade e não gerem qualquer constrangimento em caso de exposição pública para o INTS ou seus colaboradores;
- Certifique-se que as circunstâncias e a época da entrega do brinde não desqualificarão o ato correto, criando uma aparência de tentativa de obter vantagem;
- Os brindes devem ter valor genuinamente institucional, educacional e/ou científico;
- O recebimento ou a concessão de brindes não podem ser frequentes, devendo-se respeitar a periodicidade mínima de 06 (seis) meses;
- Não é permitido receber brindes de Terceiros que estejam participando de processos internos de seleção/contratação.
- Não podem ser oferecidos na forma de dinheiro ou equivalente;
- Não devem ser motivados por um desejo de exercer influência imprópria ou por expectativa de reciprocidade.

Em sentido semelhante, o Código de conduta funcional da Prefeitura Municipal de São Paulo (Decreto nº 56.130/2015) exclui do conceito de presentes, sendo admitida a aceitação pelos servidores públicos, de brindes desde que sem valor comercial ou distribuídos a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, não ultrapassando o valor de R\$ 100,00 (art. 13, incisos I e II).

Art. 13. É vedada ao agente público, incluído o da alta administração, a aceitação de presentes, benefícios ou vantagens, exceto as decorrentes de premiações. (Regulamentado pela Portaria CGM nº 120/2016)

Parágrafo único. Não se consideram presentes para os fins deste artigo os brindes que:

I - não tenham valor comercial; ou

II - que sejam distribuídos a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, não ultrapassando o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

A regulamentação da Prefeitura Municipal de São Paulo, com forte inspiração no *Foreign Corrupt Practices Act* dos Estados Unidos, atenta aos vínculos socioemocionais advindos dos brindes, também proíbe sua aceitação quando se tratar de agente público que mantém, no âmbito do desempenho de sua função pública, contato frequente com organizações do setor privado que tenham interesse em decisão individual ou coletiva do Município. Além disso, qualquer que seja o brinde também deve ser recusado quando distribuídos em intervalo inferior a um ano pela mesma organização ou pessoa física (art. 5º, incisos II e III).

Destarte, a questão a respeito das dádivas e presentes a funcionários públicos, modernamente, por uma imposição internacional, tem merecido tratamento mais minucioso e atento às relações de dar, receber e retribuir que nos ensinou Mauss. Relações essas que sempre estiveram presentes na formação social brasileira, mas que permaneceram invisíveis e contribuíram para a formação do estamento e dos donos do poder.

Evidente que a estipulação de um teto para os brindes contribui sobremaneira para a segurança jurídica e em termos de código de conduta. Todavia, há sempre a necessidade de aquilatar o caso concreto para que brindes que não superem o teto, e por isso aparentemente inofensivos, sejam utilizados de forma camouflada, ocultando também uma relação promíscua entre o particular e o servidor público, relação esta danosa a valores de integridade, honestidade e responsabilidade, os quais em última análise representam a insuspeitabilidade do servidor público no trato da coisa pública.

A dignidade da tutela penal, na espécie, não se alicerça apenas no valor do brinde ou do presente, devendo também ser aferido o potencial de lesão a valores tão caros à Administração Pública como a integridade, honestidade e responsabilidade do servidor público, que em última análise representam a confiança que o cidadão deposita no Estado.

Ou seja, não se trata apenas de aquilatar o valor do brinde ou presente recebido indevidamente pelo servidor público, mas sim a desconfiança que tal prática carrega consigo quando se almeja uma Administração Pública republicana.

## >> CONCLUSÃO

À guisa de conclusões, então, pode-se afirmar que ao longo da história brasileira a prática das dádivas a agentes estatais, por uma herança cultural catalogada como manifestação de cordialidade, na realidade cumpriu um papel funcional de interesse das elites dominantes, promovendo a concentração do poder, exclusão social e seletividade.

Contudo, o tecnicismo jurídico dos juristas contemporâneos ao Código Penal de 1940 não foi capaz de lançar luzes sobre esses efeitos subjacentes, mantendo-se na tradição jurídico-penal a exclusão de dádivas e presentes do conceito de atos de corrupção, sempre orientados apenas pelos valores patrimoniais dos objetos presenteados e relativizando a importância da representação simbólica das dádivas, que é a cultura da obrigatoriedade de *dar, receber e retribuir*.

Todavia, com a internacionalização do combate à corrupção capitaneada pelos Estados Unidos a partir do seu *Foreign Corrupt Practices Act*, seguindo a toada das recomendações da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção e da Convenção Interamericana contra a corrupção, o Brasil tem adotados políticas de *compliance* e, em especial, políticas de recebimento de brindes e presentes por servidores públicos.

Não há dúvidas de que aquela compreensão contextualizada da influência das dádivas na formação social brasileira se faz imprescindível para melhor reflexão acerca das políticas de brindes e presentes em todos os níveis de governo, já que a história brasileira mostra que a prática de presentear prejudica diretamente valores como integridade, honestidade e responsabilidade do servidor público. E inegável que tais valores são relevantes, haja vista que a legitimidade da atuação estatal perpassa pela necessidade de confiança em seus agentes.

## >> REFERÊNCIAS

BATISTA, N.. *Notas históricas sobre a teoria do delito no Brasil*. Revista Ciências Penais. Vol. 1/2004, jul-dez/2004, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BICALHO, M. F.B.. *Conquista, mercê e poder local*: a nobreza da terra na América portuguesa e a cultura política do Antigo Regime. Revista Almanack Brasiliense. n. 2, 2005, p. 21-34. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/alb/article/view/11616/13385>. Acesso em: 10 de março 2023.

BLANCO CORDERO, I.. *Regalos y corrupcion*: sobre la punibilidad de las invitaciones a empleados publicos para asistir a espectaculos y otros eventos. La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario, Madrid, v. 12, n. 113, p. 16 p., mar./abr.. 2015. Disponível em: [http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=132789](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=132789). Acesso em: 21 set. 2021.

BOURDIEU, P.. *Le capital social*: notes provisoires. In.: *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 31, 1980, pp.2-3.

COMENTÁRIOS AOS PRINCÍPIOS DE BANGALORE DE CONDUTA JUDICIAL. Nações Unidas. Escritório Contra Drogas e Crime (UNODC). Trad. Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2008\\_Comentarios\\_aos\\_Principios\\_de\\_Bangalore.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios_aos_Principios_de_Bangalore.pdf). Acesso em 13 de março de 2023.

CONVENÇÃO Interamericana contra a Corrupção. 29 mar. 1996. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acesso em: 11 out. 2022.

CONVENÇÃO das Nações Unidas contra a corrupção. 31 out. 2003. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acesso em: 11 out. 2022.

DE FARIA, B.. *Código penal brasileiro comentado*: parte especial: arts. 286 a 361. Vol. VII. 2. ed., Rio de Janeiro: Distribuidora Récord Editôra, 1959.

FAGALI, B.. *A construção e consolidação do ambiente normativo global de combate à corrupção empresarial*. Revista de Direito Penal Econômico e Compliance. Vol. 1/2020. Jan-Mar/2020. p. 31-75.

- FAORO, R.. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed., São Paulo: Globo, 2012.
- FARIA, A. A. M.. *Peita e suborno como delitos de corrupção no Brasil Imperial (1824-1889)*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 25, n. 131, p. 21-55, mai.. 2017.
- FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT DOS ESTADOS UNIDOS: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-portuguese.pdf> Acesso em: 10 de março de 2023.
- FRAGOSO, Héleno Cláudio. *Lições de Direito Penal*: arts. 293 a 359, Parte Especial. 4º Vol. 2ª ed., São Paulo: José Bushatsky, 1965.
- FRAGOSO, J.. *E as plantations viraram fumaça: nobreza principal da terra, Antigo Regime e escravidão mercantil*. História (São Paulo) [online]. 2015, v. 34, n. 2 [Acessado 10 de Outubro 2022], pp. 58-107. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-436920150002000059>.
- GOMES, L. Fl.. *O Direito Penal e sua evolução metodológica*. Vol. 672/1991. Outubro de 1991. p. 281-291. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- GRECO, L.. *Um panorama da teoria da imputação objetiva*. 4. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- HESPAÑHA, A. M.. *Como os juristas viam o mundo. 1550-1750*: direitos, estados, coisas, contratos, ações e crimes. Middletown: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2015.
- HOLANDA, S. B.. *Raízes do Brasil*. 27. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- HUNGRIA, N.. *A Evolução do Direito Penal Brasileiro*. In: Revista Forense, Julho (1943).
- \_\_\_\_\_. O tecnicismo jurídico-penal. In: Revista de Direito Penal, v. XXII, 1938.
- \_\_\_\_\_. *Comentários ao Código Penal*: arts. 250 a 361. Vol. IX., 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1959
- ORDENAÇÕES FILIPINAS: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>. Acesso em: 11 nov. 2022.
- MECCARELLI, Massimo. *Le categorie dottrinali della procedura e l'effettività della giustizia penale nel tardo medioevo* In: Pratiques sociales et politiques judiciaires dans les villes de l'Occident à la fin du Moyen Âge [en ligne]. Rome : Publications de l'École française de Rome, 2007 (généré le 07 octobre 2021). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/efr/1842>. Acesso em: 01 dez. 2022.
- NUNES, D.. *Processo legislativo para além do parlamento em Estados autoritários*: uma análise comparada entre os códigos penais italiano de 1930 e brasileiro de 1940. Sequência (UFSC), v. 37, p. 153-180, 2016. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2016v37n74p153/33125>. Acesso em: 11.out. 2022.
- NORONHA, E. M.. *Direito penal*. Vol.4., 7. ed., São Paulo: Saraiva, 1975
- OLIVAL, F.. *As ordens Militares e o Estado Moderno*. Honra, mercê e venalidade em Portugal (1641- 1789). Lisboa: Estar Ed., 2001.
- OLIVEIRA, E.. *Crimes de corrupção*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PRINCÍPIOS DE BANGALORE. Conduta e éticas judiciais. Manual para Formadores. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/ji/training/bangalore\\_cards\\_pt.pdf](https://www.unodc.org/documents/ji/training/bangalore_cards_pt.pdf). Acesso em 13 de março de 2023.

POLÍTICA DE BRINDES E PRESENTES DO INTS: [http://ints.org.br/wp-content/uploads/2021/02/PT.CMP\\_001-02-Politica-de-Brindes-Presentes-e-Hospitalidade.pdf](http://ints.org.br/wp-content/uploads/2021/02/PT.CMP_001-02-Politica-de-Brindes-Presentes-e-Hospitalidade.pdf). Acesso em: 10 . mar. .2023.

ROMEIRO, A.. *A corrupção na Época Moderna*- conceitos e desafios metodológicos. Revista Tempo. Vol. 21, nº 38, 2015, p. 3-22. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/tempo/site/wp-content/uploads/2015/12/romeiro2.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

ROSE-ACKERMAN; S.; PALIFKA, B. J.. *Corrupção e governo*: causas, consequências e reforma. Trad. Eduardo Lessa, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

RUSCA, Bruno. *Feliz aniversário, senhor funcionário público! Sobre a justificativa da criminalização da aceitação e da oferta de presentes no âmbito da administração pública*. Revista Direito GV [online]. 2021, v. 17, n. 1 Acesso 7 out. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202104>

SÃO PAULO. Decreto nº 56.130 de 2015. 25 mai.2015. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56130-de-26-de-maio-de-2015>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SCHWARCZ, L. M.. *Corrupção no Brasil Império*. In: Corrupção: ensaios e críticas. Coord. Leonardo Avritizer et all] 2. ed., Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.

SIQUEIRA, Galdino. *Tratado de Direito Penal*: parte especial. Tomo II. 2<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1951.

SONTAG, R.. Código e Técnica. A reforma penal brasileira de 1940: tecnificação da legislação e atitude técnica diante da lei em Nelson Hungria. Programa de Pós-Graduação em Direito (Dissertação de Mestrado). Florianópolis: UFSC, 2009. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/30373930>. Acesso em 11 out. 2022.

VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, F.. *Admisión de regalos y corrupción pública. Consideraciones político-criminales sobre el llamado <> (art. 422 CP)*. Revista de derecho penal y criminología: Espanha, Madrid, 3. época, n. 6, p. 151-180, jul.. 2011. Disponível em: [http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo\\_sophia=91023](http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=91023). Acesso em: 21 set. 2022.

XAVIER, Â. B.; HESPANHA, A. Manuel. *As Redes Clientelares*. In: MATTOSO, José (dir.). História de Portugal. O Antigo Regime (1620-1807), vol. 4. Lisboa: Editorial Estampa, 1993.



