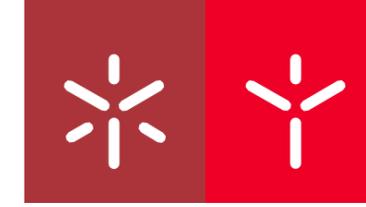


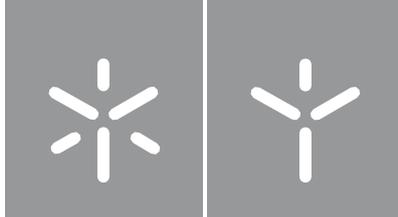


Universidade do Minho
Escola de Direito

Maria Fernanda Gonçalves Daniel Brandão

A solidariedade no ordenamento jurídico da
União Europeia: uma releitura do princípio
aplicado ao ambiente e às migrações





Universidade do Minho
Escola de Direito

Maria Fernanda Gonçalves Daniel Brandão

**A solidariedade no ordenamento jurídico da
União Europeia: uma releitura do princípio
aplicado ao ambiente e às migrações**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito da União Europeia

Trabalho efetuado sob a orientação da
Prof.^a Doutora Alessandra Aparecida Souza da Silveira

dezembro de 2021

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos. Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição
CC BY

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido Roberto, por se aventurar comigo e me dar apoio incondicional neste projeto, com horas e horas de conversas sobre ideias, hipóteses e teorias. Agradeço pelo amor, pelo cuidado e pelo carinho.

A minha filha Maria Carolina, por ser sempre amorosa e compreensiva com a minha ausência, contando as páginas para o término do trabalho, mas me incentivando a não desistir.

Aos meus pais, pela educação, pelas oportunidades, e pelo exemplo de dedicação, determinação e resiliência.

À minha mãe e meus sogros, especialmente, pelo suporte e incentivo.

Ao meu irmão, por estar sempre presente.

A minha avó por, num momento raro de lucidez, ter abençoado nossa ida para Portugal.

A minha orientadora Prof. Dr.^a Alessandra Silveira, pela total disponibilidade, pelo imenso conhecimento generosamente compartilhado e pela absoluta confiança no meu desempenho.

A todos os professores, em especial Dr. Pedro Froufe, Dr.^a Joana Abreu, Dr.^a Mariana Canotilho, Dr. Sérgio Maia e Dr.^a Larissa Coelho, não só pelas aulas tão enriquecedoras, mas também pelo acolhimento e disponibilidade.

A todos os colegas do Mestrado em Direito da União Europeia, pelos momentos maravilhosos compartilhados e experiências inesquecíveis trocadas, especialmente a Bárbara e Vanessa pelas conversas, desabafos e incentivos.

DEDICATÓRIA

A Roberto, meu porto seguro.

A Maria Carolina, luz da minha vida.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

A SOLIDARIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO DA UNIÃO EUROPEIA: UMA RELEITURA DO PRINCÍPIO APLICADO AO AMBIENTE E ÀS MIGRAÇÕES

O presente trabalho teve por escopo desenvolver a ideia de que o princípio da solidariedade pode ser compreendido como um novo paradigma interpretativo do direito. Para tanto, discorreremos sobre o desenvolvimento do paradigma mecanicista e individualista firmado a partir do Renascimento, trazendo a lume um apanhado sobre jusnaturalismo, positivismo, pós-positivismo, Estado Liberal, Estado do Bem-Estar Social e Neoliberalismo para chegar à conclusão de que o atual contexto de globalização, desigualdades sociais, revolução digital, etnocentrismo, reacionarismo anti-democrático, mudanças climáticas e tensão migratória decorre exatamente do fato de a civilização atual ter atingido um ponto de mutação em que a viragem de paradigma é essencial para a sua continuidade. Propomos que a solidariedade seja esse novo paradigma, discorrendo sobre seus significados e a sua posição na teoria de Jürgen Habermas, como outra face da justiça e fruto da moral comunitária, delineando a importância da comunidade nesse processo, visto que caberá a ela reassumir a sua soberania sobre o direito por meio do agir comunicativo, reestabelecendo o equilíbrio entre Estado, mercado e setor plural, transformando a solidariedade em uma nova energia utópica da sociedade. Entendido esse papel da comunidade, analisamos a teoria da integridade de valor de Ronald M. Dworkin, um método sistêmico, e não mecanicista, de interpretação jurídica, para então inserir a solidariedade na sua teoria política, ao lado do valor da igualdade. Por fim, considerando que a solidariedade é um valor e um objetivo da União Europeia, submetemos o Pacto Ecológico Europeu (PEE) e o Novo Pacto em matéria de migrações e asilo (Novo Pacto Migratório) ao teste dos sistemas de Dworkin e Habermas, para concluir que enquanto o PEE cumpre os requisitos de liberdade, dignidade, igualdade e solidariedade, o Novo Pacto Migratório não o faz, deixando de atender a dimensão moral na relação entre Estados-Membros.

Palavras-chave: solidariedade – paradigma – globalização – mudanças climáticas – crise migratória – Pacto Ecológico Europeu – Novo pacto em matéria de migrações e asilo – Jürgen Habermas – Ronald M. Dworkin

SOLIDARITY IN THE EUROPEAN UNION LEGAL SYSTEM: A NEW LOOK AT THE PRINCIPLE APPLIED TO THE ENVIRONMENT AND MIGRATIONS

This paper aims to develop the idea that the principle of solidarity can be understood as a new interpretive paradigm of law. To this end, we have discussed the development of the mechanistic and individualistic paradigm established since the Renaissance, bringing to light an overview of jusnaturalism, positivism, post-positivism, the Liberal State, the Welfare State, and Neoliberalism to reach the conclusion that the current context of globalization, social inequalities, digital revolution, ethnocentrism, non-democracy reactionarism, climate change, and migratory tension stems precisely from the fact that the current civilization has reached a mutation point where a paradigm shift is essential for its continuity. We propose that solidarity is this new paradigm, discussing its meanings and its position in Jurgen Habermas' theory, as another face of justice and the outcome of community morality, outlining the importance of the community in this process, since it will be up to it to reassume its sovereignty over the law through communicative action, reestablishing the balance between state, market, and plural sector, transforming solidarity into a new utopian energy of society. Understanding this role of the community, we analyze Ronald M. Dworkin's theory of value integrity, a systemic, rather than mechanistic, method of legal interpretation, to then insert solidarity in his political theory, alongside the value of equality. Finally, considering that solidarity is a value and a goal of the European Union, we submit the European Green Deal (EEP) and the New Pact on Migration and Asylum (New Migration Pact) to Dworkin's and Habermas' systemic test, to conclude that while the EEP meets the requirements of freedom, dignity, equality, and solidarity, the New Migration Pact does not, failing to address the moral dimension in the relationship between member states.

Keywords: solidarity - paradigm - globalization - climate change - migration crisis - European Green Deal - New Pact on Migration and Asylum - Jürgen Habermas - Ronald M. Dworkin

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	IX
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 GRANDES CONVULSÕES SOCIAIS E SEUS REFLEXOS NA TRANSFORMAÇÃO DO	
DIREITO	20
1.1 OS PENSAMENTOS JURÍDICO-FILOSÓFICOS DO ESTADO MODERNO AO	
CONTEMPORÂNEO.....	20
1.2 O ATUAL CONTEXTO SOCIAL QUE CLAMA POR SOLIDARIEDADE.....	27
1.2.1 Desigualdades sociais e a meritocracia	27
1.2.2. Revolução Industrial 4.0 e o <i>apartheid</i> laboral	29
1.2.3 Ubiquidade e a globalização.....	31
1.2.4. Nacionalismo e etnocentrismo	34
1.2.5. Suposto ocaso da democracia	36
1.2.6. Mudanças climáticas	38
1.2.7. Crises migratórias	40
1.3 INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DA SOLIDARIEDADE.....	42
1.3.1. Significado de solidariedade	42
1.3.2. A teoria da integridade de valor.....	45
1.3.3. O papel da comunidade e a solidariedade.....	47
1.3.4. A solidariedade no ordenamento jurídico da UE.....	56
CAPÍTULO 2 A SOLIDARIEDADE APLICADA À PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	63
2.1 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NA UE.....	63
2.2 REFLEXÕES SOBRE O PEE	65
2.3 O PEE NO SISTEMA DE INTEGRIDADE DE VALOR E CONFORME A TEORIA DO	
DISCURSO.....	71
CAPÍTULO 3 A SOLIDARIEDADE APLICADA ÀS MIGRAÇÕES.....	75
3.1 AS MIGRAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA DA UE	75
3.1.1. Contexto Histórico das migrações na Europa	75
3.1.2. Aspectos relevantes da legislação da UE sobre migrações e asilo.....	79

3.2	REFLEXÕES SOBRE O NOVO PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO	86
3.3	O NOVO PACTO MIGRATÓRIO SOB A ÓTICA DA INTEGRIDADE DE VALOR E DA SOLIDARIEDADE.....	89
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
	REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CFS	Código de Fronteiras Schengen
ELSJ	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
EUA	Estados Unidos da América
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
ONU	Organização das Nações Unidas
PEE	Pacto Ecológico Europeu
TFUE	Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia (Tratado de Lisboa)
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

Os percalços democráticos por que passa o mundo desde o início da última década levantou questionamentos político-sociológicos sobre as deficiências das democracias ocidentais e métodos eficazes de solidificar a crença dos povos nos valores humanitários e solidários que sobressaíram após a Segunda Guerra Mundial.

Sabemos que o direito é uma ciência em constante mudança e que demonstra verdadeira simbiose com os fenômenos sociais, políticos, históricos, econômicos e filosóficos da humanidade. Trata-se de uma ciência que regula as relações humanas e evolui para refletir novos anseios sociais.

Possuindo uma típica natureza hermenêutica que considera os fenômenos éticos, sociais e políticos de uma maneira particular, criando a norma legislativa geral para depois reprocessá-la enquanto valor jurídico aplicado individualmente, o direito também é uma ciência prospectiva, enquanto designadora de um dever-ser e, portanto, axiológica¹. E neste sentido de projeção de um ideal a ser alcançado, resta evidente que ao longo da história da humanidade diversos paradigmas jurídicos surgem e se sobrepõe, conforme a evolução social e política de cada período.

A temática desta dissertação assenta-se justamente nesta evolução e na emancipação da solidariedade como um valor e um objetivo em si mesmo, desde a Revolução Francesa até os dias atuais, passando pela análise do papel europeu neste percurso, principalmente na dimensão do direito ambiental, que culminou com a edição do PEE, ao prever uma transição verde e digital para a UE, e na dimensão do direito migratório, que desde 2015 é posto à prova na busca de soluções que reforcem a confiança mútua entre os Estados-Membros.

Para tanto, trataremos dos paradigmas² históricos do direito, explorando a dicotomia entre o jusnaturalismo e o positivismo até a viragem Kantiana pós-positivista posterior à Segunda Guerra Mundial e o reposicionamento do princípio da dignidade humana como finalidade maior do sistema

* Esta dissertação reproduz excertos do projeto de pesquisa “A solidariedade no ordenamento jurídico da União Europeia: uma releitura do princípio aplicado ao ambiente e às migrações”, submetido à Comissão Diretiva do Curso de Mestrado em Direito da União Europeia da Universidade do Minho e aprovado em 29 de outubro de 2020, do trabalho “União Europeia: uma integração de vocação espiritual e os mecanismos de defesa dos seus valores fundamentais” entregue em 09 de fevereiro de 2020, quando da avaliação contínua da UC Fundamentos Jurídico-Políticos da Integração Europeia, do pré-projeto “União na saúde e na doença: o princípio da solidariedade europeia e a repartição equitativa de encargos entre os Estados-Membros em tempos de crise” entregue em 12 de abril de 2020, quando da avaliação contínua da UC Métodos do Trabalho Científico, do trabalho “Apartheid laboral: a nova fronteira da desigualdade social e o papel da União Europeia” entregue em 09 de junho de 2020, quando da avaliação contínua da UC Seminários, unidades curriculares integrantes do Mestrado em Direito da União Europeia, e do artigo “O mundo que temos e o mundo que queremos: o papel do Pacto Ecológico Europeu no processo de recuperação social pós-COVID-19” publicado no e-book *Sustentabilidade tecnológica: o papel das tecnologias digitais na promoção do desenvolvimento sustentável. Edição comemorativa de uma década do Mestrado em Direito da União Europeia da Universidade do Minho*, p. 104-111.

¹ Roy Reis Friede, “Percepção Científica do Direito”, *História* (São Paulo, 2009), acessado em 03 de junho de 2020, <https://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/09.pdf>, p. 248.

² Referimo-nos a paradigma no sentido de um padrão uniformemente aceito, mas a ser remodelado diante de novas condições ou situações. Cfr. Thomas S. Kuhn, *A Estrutura das Revoluções Científicas*, 5.ª ed. (São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1997), p. 44-55.

jurídico³ no Estado Democrático de Direito, para finalmente refletir sobre o ressignificado do princípio da solidariedade, enquanto elemento essencial da teoria do discurso de Jürgen Habermas, na ótica da integridade de valor de Ronald M. Dworkin, em um mundo moderno em que se desfazem as fronteiras nacionais em face da globalização⁴. Ao notar que o mundo, individualista e mecanicista, diante do contexto atual, clama por solidariedade, propomos uma mudança deste paradigma para que o valor solidário, fruto da comunidade e do agir comunicativo, seja incorporado no sistema interpretativo e holístico da integridade de valor, a fim de ser realmente posto em prática e sopesado com os demais valores éticos, morais, políticos e jurídicos.

Se o Estado Liberal foi o motor de desenvolvimento das liberdades fundamentais e da proteção do indivíduo em face do poder público, em dado momento este foi revisto para que fosse alcançado um novo modelo de Estado Assistencial (*Welfare State*), que desenvolveu a necessária participação da Administração Pública em busca do bem estar da comunidade e da consequente igualdade entre os cidadãos⁵.

Entretanto, também este modelo foi revisto para, principalmente por meio da dialética, se alcançar não um retorno exato ao Estado Liberal, mas sim uma síntese que se transfigurou no Estado Democrático de Direito, que revisita o liberalismo e o primado da lei para enxergá-lo com uma nova roupagem na qual a dignidade humana é o preceito fundamental a ser observado⁶.

Agora, mais uma vez a humanidade parece se deparar com a necessidade de revisitação de seus conceitos para, ao reinterpretar o padrão aceito, buscar uma nova síntese que traga resposta às perplexidades não respondidas pelo Estado Democrático de Direito para, numa releitura da fraternidade, buscar um novo Estado Solidário.

Esse movimento pendular fica muito evidente na observação de Nicola Matteucci, ao tratar dos direitos humanos, quando diz que “a tendência do século atual [XX] e do século passado [XIX] parecia dominada pela luta em prol dos direitos sociais, e agora se assiste a uma inversão de tendências e se

³ Norberto Bobbio, *A Era dos Direitos*, 7.ª reimpr. (Rio de Janeiro: Elsevier, 2004), p. 55.

⁴ Márcio Pereira Basílio, “Resenha Tempos Líquidos. BAUMAN, Zygmunt. Tempos líquidos. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.”, *Sociologias* (Porto Alegre, janeiro de 2010), acessado em 03 de junho de 2020, <https://www.scielo.br/pdf/soc/n23/16.pdf>.

⁵ “Mas é preciso chegar à Inglaterra dos anos 40 para encontrar a afirmação explícita do princípio fundamental do *Welfare state*: *independentemente da sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito de ser protegidos*”. Cfr. Norberto Bobbio et al., *Dicionário de Política I*, 11.ª ed. (Brasília: Editora UnB, 1998), p. 417, *Itálico no original*.

⁶ “O primado da lei é um tema comum ao Governo limitado da Idade Média e às modernas democracias constitucionais. Não podemos, porém, perder de vista as profundas diferenças existentes entre a vida jurídica medieval, hoje ainda viva e presente nos países do *common law*, e o direito das modernas democracias do continente: então, o direito era uma espontânea e livre expressão da sociedade, evoluindo de há séculos, onde não podia intervir o arbítrio criador do legislador; hoje o direito é expressão da exata e consciente vontade soberana do povo, explicitada por meio de um órgão *ad hoc*, a assembléia representativa. Outrora, o direito era parte integrante de uma vida social espontânea; hoje, é um instrumento com que o Estado democrático intervém na sociedade, para manter a paz social e prevenir as necessidades futuras. Enfim, outrora, o direito era quase um fato natural e espontâneo, hoje é uma criação consciente; outrora o direito era também justiça, hoje é sobretudo imposição da maioria. A diferença é, como se vê, enorme; entretanto, o mundo moderno sentiu a necessidade de manter, ou de voltar ao princípio medieval do primado da lei, reinterpretando-o de forma mais apropriada às exigências dos novos tempos”. Cfr. Bobbio, Matteucci, e Pasquino, *Dicionário de Política I*. P. 255. *Itálico no original*.

retoma a batalha pelos direitos civis”⁷. Seguindo o movimento, a nosso sentir, as perplexidades e paradoxos do século XXI estariam a provocar mais uma nova inversão de tendência rumo à solidariedade.

No sentido de demonstrar a necessidade de uma nova interpretação, abordamos os aspectos que condicionam tal mudança, como as desigualdades sociais, a alteração do mundo analógico para o digital e dos postos de trabalho, a xenofobia, as mudanças climáticas e as crises migratórias, por meio da pertinente contextualização.

No que diz respeito, por exemplo, ao aprofundamento dos abismos sociais, apesar do senso comum de que a desigualdade na distribuição dos bens e riquezas seja algo trivial na história dos povos e civilizações, a intensidade com que esse fenômeno ocorre atualmente impressiona. Segundo o relatório global da Oxfam, no ano de 2018, as 26 pessoas mais ricas do mundo concentravam a mesma riqueza que os 3,8 bilhões mais pobres⁸. Segundo cálculos do Banco Mundial, cerca de 3,4 bilhões de pessoas vivem com menos de US\$ 5,50 por dia, patamar que é considerado a linha da pobreza em países de renda média-baixa⁹.

Em estudo publicado em 2016, apurou-se que, entre os anos de 1946 e 1980, os maiores aumentos de rendimentos situaram-se nas classes média e baixa. Por outro lado, tomando-se como parâmetro o período entre 1980 e 2014, a curva tendencial inverteu-se, com a maior parte do aumento dos rendimentos ocorrendo nas parcelas mais ricas da população¹⁰. Neste mesmo estudo, apontou-se que, neste último período, a riqueza possuída pelos 10% mais ricos passou de 21% para 46% na Rússia, de 34% a 47% nos Estados Unidos, de 27% a 41% na China e de 33% a 37% na Europa¹¹.

Notamos, portanto, que o Estado neoliberal¹², do qual são ícones representativos o presidente norte-americano Ronald Reagan e a primeira-ministra britânica Margareth Thatcher, parece ter perdido

⁷ O movimento social pendular fica claramente demonstrado. Cfr. Bobbio, Matteucci, e Pasquino, *Dicionário de Política I*. P. 355.

⁸ Inês Chaíça, “Os 26 mais ricos têm tanto dinheiro quanto a metade mais pobre da população mundial”, *Pública*, 21 de janeiro de 2019, acessado em 04 de junho de 2020, <https://www.publico.pt/2019/01/21/economia/noticia/ricos-50-pobres-1858751>.

⁹ Banco Mundial, “Comunicado à Imprensa n.º 2019/044/DEC-GPV: Quase metade do mundo vive com menos de USD \$5.50 por dia” (Washington, October 17, 2018), acessado em 04 de junho de 2020, <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day-brazilian-portuguese>.

¹⁰ Filipe Duarte Santos, “Crescentes desigualdades sociais e económicas. A causa não é o neolítico”, *Pública*, May 13, 2018, acessado em 04 de junho de 2020, <https://www.publico.pt/2018/05/13/economia/opiniao/crescentes-desigualdades-sociais-e-economicas-a-cao-nao-e-o-neolitico-1829717>.

¹¹ Agence France Press, “Desigualdades crescem no mundo, especialmente nos Estados Unidos”, UOL, December 14, 2017, acessado em 04 de junho de 2020, <https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2017/12/14/desigualdades-crescem-no-mundo-especialmente-nos-estados-unidos.htm>.

¹² Cumpre-nos esclarecer que chamamos de Estado neoliberal ou neoliberalismo a ideologia ou o modelo político e econômico que enfatiza o valor da livre concorrência no mercado somada ao Estado mínimo. Embora haja um debate considerável sobre as características que definem o pensamento e a prática neoliberal, este está mais frequentemente associado à economia do *laissez-faire*, com ênfase na intervenção mínima do Estado nos assuntos econômicos e sociais, e o seu compromisso com a liberdade de comércio e capital. Destacamos que o neoliberalismo é distinto do liberalismo moderno. Ambos têm as suas raízes ideológicas no liberalismo clássico do século XIX, que defendia o *laissez-faire* econômico e a liberdade dos indivíduos contra o poder excessivo do governo, frequentemente associado ao economista Adam Smith, que argumentou em *The Wealth of Nations* (1776) que os mercados são governados por uma “mão invisível” e que, portanto, deveriam estar sujeitos a uma interferência governamental mínima. Mas o liberalismo evoluiu ao longo do tempo para uma série de tradições diferentes e muitas vezes conflitantes. O liberalismo moderno desenvolveu-se a partir da tradição social-liberal, que se centrava na pobreza e na desigualdade exacerbadas pelo capitalismo desenfreado e que deveriam ser minimizados por meio de uma intervenção direta do Estado. A adoção de políticas públicas de cunho social começou no final do século XIX com, por

o controle dos excessos do capitalismo, sendo talvez o individualismo, somado a globalização, uma das principais causas para isto. Tanto é assim que o estudo mencionado demonstra que países que adotaram o protocolo econômico neoliberal dos anos 80 tiveram taxas de desigualdade maiores do que aqueles que seguiram um modelo liberal social e uma economia social de mercado, como é o caso da Europa¹³. Isso é corroborado por recente relatório do *World Inequality Lab*, que já levou em conta dados relativos à pandemia de COVID-19, e que aponta a Europa como a região com menores índices de desigualdade no mundo¹⁴.

O modelo econômico dos anos 80 e a formação de grandes cadeias globais de produção, com extrema fluidez na movimentação do capital, dos bens e dos insumos, permitiu que as empresas se firmassem em países com baixa carga tributária, pouca proteção trabalhista e ambiental, mas com relativa boa infraestrutura interna. Observamos uma grande migração de indústrias de países desenvolvidos para emergentes, num esforço mundial de diminuição dos custos e ampliação de margens de lucros, mas que necessariamente sacrificou a capacidade dos instrumentos estatais de justiça distributiva. Ou seja, a alta flexibilidade produtiva proporcionada pela globalização retirou grande parte da eficácia das ações administrativas no que se refere à redistribuição de riqueza. Diante desses desafios, a solidariedade seria essencial como um parâmetro interpretativo face ao individualismo.

Some-se a isso mais uma perplexidade da atualidade, qual seja, a quarta revolução industrial, marcada pelo uso intensivo de tecnologias disruptivas, como, por exemplo, inteligência artificial, nanotecnologia, hiperconectividade, internet das coisas, big data e impressão 3D¹⁵⁻¹⁶, proporcionando a criação de verdadeiras fábricas autônomas e inteligentes. Apesar das possibilidades que advém do progresso tecnológico, o custo social para parcela considerável da população será alto, principalmente no que diz respeito ao acesso a trabalho e renda.

exemplo, financiamento público de escolas e hospitais, regulação legislativa de horários e condições de trabalho e, eventualmente, em meados do século XX, abrangeram uma vasta gama de serviços e benefícios sociais característicos do chamado Estado Social. Na década de 1970, contudo, a estagnação econômica e o aumento da dívida pública levaram alguns economistas a defender um regresso ao liberalismo clássico, que na sua forma reavivada passou a ser conhecido como neoliberalismo. Os fundamentos intelectuais desse renascimento decorrem, principalmente, do trabalho do economista Friedrich von Hayek, que argumentou que as medidas intervencionistas destinadas à redistribuição da riqueza conduzem inevitavelmente ao totalitarismo, e do economista Milton Friedman, que rejeitou a política fiscal governamental como meio de influenciar o ciclo econômico. Os seus pontos de vista foram entusiasticamente abraçados pelos principais partidos políticos conservadores da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, que alcançaram o poder nas administrações da primeira-ministra britânica Margaret Thatcher (1979-90) e do presidente norte-americano Ronald Reagan (1981-89). A ideologia e as políticas neoliberais tornaram-se cada vez mais influentes e, a medida em que as economias nacionais se tornaram mais interdependentes na nova era da globalização econômica, os neoliberais também promoveram políticas de livre comércio e livre circulação do capital internacional. A partir de 2007, a crise financeira e a Grande Recessão nos Estados Unidos e na Europa Ocidental levaram alguns economistas e líderes políticos a rejeitar a insistência dos neoliberais em mercados maximamente livres e a apelar, em vez disso, a uma maior regulamentação governamental das indústrias financeira e bancária. Cfr. Nicola Smith, "neoliberalism", in *Encyclopedia Britannica*, 2019, <https://www.britannica.com/topic/neoliberalism>.

¹³ "Desigualdades crescem no mundo, especialmente nos Estados Unidos".

¹⁴ Lucas Chancel et al., "The World Inequality Report 2022" (Paris, 2021), <https://wir2022.wid.world/>.

¹⁵ Valeria Perasso, "O que é a 4.ª Revolução Industrial - e como ela deve afetar nossas vidas," *BBC News Brasil*, October 22, 2016, acessado em 04 de junho de 2020, <https://www.bbc.com/portuguese/geral-37658309>.

¹⁶ Vesselina Ratcheva, Till Alexander Leopold, and Saadia Zahidi, "Jobs of tomorrow: mapping opportunity in the new economy" (Genebra, January 2020), acessado em 04 de junho de 2020, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2020.pdf.

Especificamente no terreno das mudanças climáticas também há o clamor social e mundial pela solidariedade no enfrentamento da crise. Os diversos ciclos da industrialização e os avanços tecnológicos da Guerra Fria conduziram a sociedade à revolução digital, que culminou com a globalização e a organização mundial atual, em que a inteligência artificial já é uma realidade. Nada disso veio sem cobrar o devido preço. A cada ano os seres humanos consomem mais e mais cedo aquilo que o planeta produz e pode recuperar, além de serem mais frequentes as catástrofes e epidemias.

A natureza sinaliza que o ser humano não pode manter o crescente ritmo de consumo sem adotar as devidas medidas de compensação. O planeta exige e força uma desaceleração e uma reavaliação. Torna-se premente a reflexão acerca do custo ambiental a se pagar em prol do individualismo e do consumismo.

Na política, a crescente falta de fé na democracia e nas instituições parece trazer à tona o nacionalismo exacerbado e a xenofobia, que se materializa em ataques a etnias específicas e em resistência a imigrantes necessitados de acolhimento.

Questionamos se as desigualdades sociais e econômicas, acentuadas pela quarta revolução industrial e pela crise do trabalho, os governos autoritários chauvinistas e xenófobos, o intenso fluxo migratório, somados às catástrofes climáticas, não seriam justamente as situações que confrontam a sociedade a passar por uma catarse e alterar seus modos de agir e pensar para buscar a revisão dos padrões e cânones até então existentes, para que o princípio dignidade humana seja reconhecido como a dignidade para todos, com verdadeira repartição de ônus e solidariedade, deixando de lado o individualismo e a superestimação da propriedade.

A nosso sentir, a humanidade se encontra novamente numa encruzilhada tal como ocorrido em mudanças anteriores. Portanto, a fim de demonstrá-lo, abordamos o contexto atual de desigualdade, globalização e etnocentrismo, entre outros, para falar sobre a atual sociedade de risco, exemplificando minimamente com dilemas da ordem do dia como a crise climática, a crise dos refugiados e a pandemia de COVID-19, tudo para reforçar a ideia de que os direitos fundamentais de terceira dimensão e os direitos difusos tendem a ser reasssegurados, com uma verdadeira mudança de eixo interpretativo do direito, que poderá vir a ser permeado não só pela dignidade humana, mas principalmente pelo princípio da solidariedade.

Discorreremos sobre o conceito de solidariedade, levando em conta sua função enquanto valor, objetivo e importante vértice axiológico do direito, em razão do clamor social e da comunidade. E, no intuito de buscar teorias jurídicas interpretativas cuja inserção da solidariedade fosse possível, trazendo

uma abordagem mais pragmática ao presente estudo, deparamo-nos com a teoria da integridade de valor e com a teoria do discurso.

Resumidamente o pensamento mecanicista não traz mais respostas ao atual contexto social e, por isso mesmo, há hoje tantas situações que clamam pela solidariedade. Entendido que ela deve ser um novo vértice interpretativo, com uma abordagem holística e direcionada para a vontade da comunidade, capaz de solucionar os problemas da atualidade, buscamos imaginar uma sistemática de aplicação. O fato de a teoria da integridade de valor fundar-se numa visão holística se coaduna com nosso propósito, no entanto, ainda faltava uma valorização da comunidade, que foi alcançada com a teoria do discurso.

Assim, buscamos desenvolver uma releitura do paradigma no sistema interpretativo de integridade de valor de Dworkin, concedendo maior relevância à comunidade. No mesmo sentido, buscamos integrar a ideia à teoria de Habermas, ao estudar a solidariedade como parte da ação comunicativa, que por seu conteúdo moral e ético integra o direito, colocando-se como contraponto ao dinheiro e ao poder para, por meio da integração, fornecer à sociedade uma nova energia utópica¹⁷.

Neste aspecto, o entendimento de Habermas conversa com a ideia de Henry Mintzberg, visto que uma nova abordagem do princípio pode se dar por meio da maior participação da sociedade enquanto integrante do tripé Estado x iniciativa privada x sociedade. Segundo o estudioso, o mundo está em desequilíbrio e a retomada da estabilidade passa pelo balanceamento entre setor público, privado e sociedade, por meio do que ele chama de setor plural, caracterizado pelas mais diversas iniciativas sociais, comunidades e o terceiro setor¹⁸. A nosso sentir, é justamente o setor plural um dos responsáveis pela implantação fática do princípio da solidariedade e da justiça distributiva.

A partir do momento em que enxergamos o mundo como um sistema, não nos detendo apenas na parte do todo, mas promovendo efetivamente uma mudança de percepção, passando de um pensamento linear para um entendimento sistêmico, com mudanças de valores no sentido de adoção de soluções menos individuais e mais responsáveis, passamos a ter uma efetiva aplicabilidade do princípio da solidariedade, dando soberania à comunidade¹⁹.

Através de um procedimento histórico-comparativo²⁰, analisamos os paradigmas axiológicos do

¹⁷ Marco Aurélio Nunes Silveira, "Habermas e a dupla crise do Estado Contemporâneo: ação comunicativa, direito e Estado Social," *Revista Duc In Altum Cadernos de Direito* 12, no. n.º 28 (2020): 185–207, acessado 18 de outubro de 2021, <https://revistas.faculdededamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1431/1020>.

¹⁸ Henry Mintzberg, *Rebalancing Society: Radical Renewal beyond Left, Right and Center*, 1. ed. (Oakland: Berrett-Koehler, 2015).

¹⁹ Fritjof Capra e Ugo Mattei, *A Revolução Ecojurídica: O Direito Sistêmico em Sintonia com a Natureza e a Comunidade*, 1.ed. (São Paulo: Cultrix, 2018).

²⁰ Denise Pires Fincato e Sérgio Augusto da Costa Gillet, *A Pesquisa Jurídica sem Mistérios: do projeto de pesquisa à banca*, 3.ª Edição (Porto Alegre: Editora Fi, 2018), p. 42-44, acessado em 02 de junho de 2020, http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14979/2/A_Pesquisa_Juridica_sem_Misterios_Do_Projeto_de_Pesquisa_a_Banca.pdf.

direito principalmente desde o início do século passado até a atualidade, confrontando-os para extrair a ideia de que estamos novamente, enquanto humanidade, diante de um ponto de viragem acerca dos princípios norteadores da ciência jurídica. Assim, por meio de um método interpretativo sociológico²¹ holístico, pelo qual o direito é considerado como o poder coercitivo do Estado que representa aspectos éticos, morais e políticos em contínua alteração, buscamos compreender e explicar o fenômeno da mudança social que impele o direito a alterar seu atual eixo interpretativo.

Elaborando pesquisas bibliográficas, buscamos sistematizar a dissertação por meio de uma abordagem indutiva²², ou seja, arrebanhando elementos históricos, políticos, sociais e filosóficos, para extrair uma afirmação geral de que a solidariedade é ao mesmo tempo um valor e um objetivo, a permear todos os ramos jurídicos, principalmente na dimensão ambiental e na dimensão migratória. Além disso, a partir do caso particular da UE, tendo por base, principalmente, o PEE e o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, refletimos sobre como a solidariedade funcionará como uma força motriz de avanço digital, tecnológico, ambiental e humanitário e se ela de fato está a ser aplicada nas políticas ambiental e migratória da UE.

Assim, desenvolvido tal contexto, esta dissertação busca enunciar o caso da UE, tanto como laboratório, quanto como protagonista da instituição da solidariedade como valor e objetivo. Aqui observamos o fenômeno da densificação da solidariedade no âmbito ambiental e na dimensão migratória, nos atendo, neste particular, aos refugiados.

Para tanto, traçamos um excuro sobre o princípio da solidariedade na legislação ambiental da UE, refletindo sobre os principais aspectos do PEE e como ele se comporta diante do teste democrático da integridade de valor de Dworkin e da teoria da ação comunicativa, considerada a solidariedade. Também analisamos a legislação da UE relativa à migração, apenas no que diz respeito aos refugiados e requerentes de asilo, mas antes fizemos um apanhado acerca da história de migrações dos países da Europa e, com base nesse ponto de partida, analisamos os pontos mais relevantes do Novo Pacto em matéria de migrações e asilo. Finalmente, discorreremos sobre o seu comportamento diante das dimensões ética, moral, política e jurídica da teoria da integridade de valor e sobre sua aderência à teoria da ação comunicativa.

Se por um lado o PEE propôs um avanço da Europa enquanto protagonista de uma retomada verde e digital, trazendo diversos instrumentos para uma transição justa e solidária, prometendo que ninguém será deixado para trás, de outro lado há a proposta de um novo pacto de migração e asilo que

²¹ Fincato e Gillet, *A Pesquisa Jurídica sem Mistérios: do projeto de pesquisa à banca*. P. 46.

²² Fincato e Gillet, *A Pesquisa Jurídica sem Mistérios: do projeto de pesquisa à banca*. P. 48.

parece dar um passo atrás na problemática do acolhimento de imigrantes refugiados, permitindo a deportação sistemática por parte de Estados-Membros que não estejam dispostos a receber essas pessoas.

Neste aspecto devemos questionar o alcance e o limite da solidariedade e a sua participação na produção de normas efetivamente democráticas, numa perspectiva da integridade de valor e da teoria do discurso. Ainda que a solidariedade seja um valor universal, a sua coercibilidade está adstrita a sistemas jurídicos próprios e aos limites de determinada comunidade, ainda que se busque o atingimento de uma cidadania cosmopolita.

Se a crise das dívidas soberanas de 2008, ou mesmo os atuais questionamentos acerca da democracia e do Estado de Direito, acentuaram as diferenças entre os países, colocando um holofote sobre o processo de integração da UE, por outro lado a atual crise desencadeada pela pandemia de COVID-19 demonstrou um grande esforço institucional da UE pela coesão e suporte aos Estados-Membros, que propicia uma análise profunda sobre os benefícios da ampliação do princípio da solidariedade para o futuro da Europa. Não se pode esquecer que ele norteou o projeto europeu e, na voz de Poiães Maduro, “a falta de confiança mútua impede a solidariedade, mas a ausência desta traduz-se num reforço da desconfiança. Um círculo vicioso, potencialmente destrutivo”²³.

Os Estados-Membros devem sempre lembrar-se de que “[...] foi o colapso das economias europeias (e a premente necessidade de reconstruir um continente destruído pelo conflito bélico concluído em 1945) que condicionou favoravelmente a integração europeia: nada como a desgraça para patrocinar a convergência de vontades”²⁴. E Parece ser este o sentimento traduzido atualmente pela Europa social pós-pandemia.

A conjuntura mundial, aí incluída a UE, delinea o anseio social pela solidariedade, visto que o povo clama por justiça social, apoio em face da automação, redução das desigualdades, combate aos danos ambientais, tratamento humanitário aos imigrantes e refugiados, entre outros, e cabe ao direito incorporar tais clamores por meio da efetivação da solidariedade, motivo pelo qual a discussão sobre o tema proposto apresenta-se tão atual.

Caso cheguemos à conclusão de que é possível que a solidariedade represente um novo paradigma interpretativo do direito, a permear inclusive o ordenamento jurídico da UE então o princípio também se prestará a orientar a atuação de todos os Estados-Membros, principalmente na dimensão ambiental e na esfera migratória.

²³ Miguel Poiães Maduro, “Relação entre solidariedade e confiança mútua na Europa”, *Jornal de Notícias*, March 28, 2020, acessado em 11 de abril de 2020, <https://www.jn.pt/opiniao/miguel-poiães-maduro/relacao-entre-solidariedade-e-confianca-mutua-na-europa-11998445.html>.

²⁴ Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia*, 2.ª ed. (Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011). p. 20.

Particularmente, no caso da Europa, a nosso ver, o princípio da solidariedade é juridicamente o elemento de harmonização que faz com que a integração avance, visto que a UE se sustenta quando todos seus membros dela se beneficiam e, ao mesmo tempo, todos respondem perante ela em conjunto, repartindo seus encargos²⁵. Ele é, em última análise, o alicerce fundamental da UE e, portanto, toda medida a ser adotada deve tê-lo como base, inclusive para políticas externas.

Se a UE nasceu como um projeto de paz e prosperidade duradoura fundado no apoio recíproco em face de guerras e crises, parece-nos que o princípio da solidariedade já lhe é insito enquanto valor e objetivo, sendo essencial para o enfrentamento dos novos desafios do século XXI e das principais perplexidades da atualidade tais como o aprofundamento das desigualdades, a rivalidade entre a inteligência artificial e as relações de trabalho e questões cruciais de natureza ambiental e mudanças climáticas e de acolhimento migratório.

A revisitação do princípio da solidariedade sob a ótica de Habermas e Dworkin, com aplicação especial ao ambiente e às migrações, é tema absolutamente relevante diante dos percalços atravessados pela UE no que diz respeito ao seu futuro econômico e político enquanto um conjunto multinacional e multicultural de países. Juridicamente, a discussão é pertinente para avaliar eventual contradição no comportamento da UE e sugerir posturas mais aderentes ao valor fundamental da solidariedade, inserido numa ótica interpretativa de integridade de valor aliada à teoria do discurso.

Definitivamente, tanto a maneira como a UE se comportará diante das crises climática e migratória, como a interpretação e a efetividade a ser dada ao princípio da solidariedade como valor e objetivo da UE, serão fundamentais para o avanço ou a derrocada do processo de integração europeu e, por consequência, para a solidificação ou não do princípio da solidariedade como vértice hermenêutico do direito.

²⁵ Rita Lages, "Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea," in *América Latina y El Caribe-Unión Europea: El Valor de La Integración Regional y Del Diálogo Entre Regiones* (Santiago do Chile: ECSA Chile, 2015), 49–59, p. 52, acessado em 11 de abril de 2020, https://www.academia.edu/31944993/Un_estudio_preliminar_sobre_la_solidaridad_como_valor_y_objetivo_de_la_Unión_Europea.

CAPÍTULO 1

GRANDES CONVULSÕES SOCIAIS E SEUS REFLEXOS NA TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO

1.1 OS PENSAMENTOS JURÍDICO-FILOSÓFICOS DO ESTADO MODERNO AO CONTEMPORÂNEO

A partir do século XIII, o Estado Moderno Europeu nasceu como uma forma de organização política caracterizada pela crescente centralização do poder, com a consequente transição de um sistema policêntrico, feudal, para um sistema unitário absolutista, em que o poder resta concentrado sob o manto de um único governante. Neste aspecto, passa-se de uma identidade pessoal ligada aos senhorios para uma identificação territorial, em que há efetivamente uma soberania política de Governo, diversa do poder exercido pela Igreja. Concomitantemente ao processo de integração territorial e concentração do poder num único soberano, toma corpo a organização administrativa destinada a atender aos anseios sociais. Trata-se de um período de lenta evolução da estratificação social – em que cada camada tinha sua parcela específica de direitos advindos da sua categoria e posição – para a efetiva sociedade civil, de configuração horizontal e fundamentada nos conflitos capitalistas²⁶.

Inicialmente essas camadas possuíam maior influência política em razão do financiamento ao soberano. Entretanto, conforme o aparato estatal ganha robustez, tornando mais forte o poder hegemônico do rei, este passa a dominar os meios de se financiar e, conseqüentemente, os estratos sociais perdem sua influência política originária, para dar lugar aos súditos, enquanto indivíduos. Estes, ao tomar consciência dos seus interesses individuais comuns, independentemente da sua categoria social, passam a exercer força política em face do Estado, dando o pontapé inicial do que se pode chamar de sociedade civil moderna²⁷. Neste ponto, é importante destacar que essa força política passa a estar vinculada à propriedade e ao capital, independentemente de estrato social. As revoluções burguesas, neste aspecto, esvaziam a importância do título e do nascimento, dando real valor ao dinheiro e ao mérito.

Se antes, a escolástica tentava explicar as leis humanas sob a ótica da integração de Deus e da natureza, sintetizando conceitos de justiça distributiva, agora, no contexto do renascimento, novas teorias científicas tomam corpo, impulsionadas por Galileu Galilei, com uma visão de domínio do homem sobre a natureza, e René Descartes, para quem ser humano, mundo e universo são

²⁶ Bobbio, Matteucci, e Pasquino, *Dicionário de Política I*, p. 426.

²⁷ Bobbio, Matteucci, e Pasquino, *Dicionário de Política I*.

compreendidos como uma máquina, e o seu estudo deve se desenvolver pela análise das suas partes quantificáveis. Tal entendimento se espalha para a área sociológica e jurídica, emergindo um direito natural antropocêntrico. O ser humano é o foco de análise e pesquisa, e neste ponto são desenvolvidas as teorias de Thomas Hobbes e, posteriormente durante o Iluminismo, de John Locke, e a justificar a soberania estatal e o direito de propriedade²⁸.

Os gregos já teorizavam sobre regras universais invariáveis que regiam a natureza e isso foi incorporado pelos romanos para depois ser considerado como a lei natural revelada por Deus. O conflito sobre a lei natural ser fruto da razão humana ou de revelação divina foi sanado por São Tomás de Aquino ao dizer que o direito natural é “aquela fração da ordem imposta pela mente de Deus, governador do universo, que se acha presente na razão do homem: uma norma, portanto, racional”²⁹.

No entanto, Hugo Grócio diverge de tal posicionamento para defender um direito natural reconhecido a toda a humanidade e fundamentado apenas na razão, sem qualquer participação divina e, principalmente, oponível ao Estado. E é neste aspecto que o jusnaturalismo moderno vai influenciar sobremaneira a doutrina liberal individualista, ao afirmar a existência de direitos subjetivos do indivíduo em face do Estado soberano, principalmente no que diz respeito à liberdade e à propriedade privada³⁰.

Não estamos aqui a negar a importância da proteção do indivíduo em face do Estado, no entanto, o desenvolvimento de uma teoria jurídica a embasar a propriedade privada como um direito inerente ao ser humano parece ser o que põe o individualismo acima da cooperação e da solidariedade. Aquele passa a ser o dono, o proprietário. Ocorre que apenas alguns poucos são proprietários em detrimento de muitos. No Estado Absolutista apenas o soberano é o dono, e todos os demais são súditos. E, enquanto a Igreja Católica reforça o posicionamento do monarca como uma escolha divina a fim de justificar tal estado de coisas, o cisma protestante tem sua importância filosófica ao explicar que aqueles que se empenham na prosperidade são os escolhidos por Deus para o Reino dos Céus; os demais estão fadados ao inferno e à pobreza, mais uma vez se estimulando o individualismo e o enriquecimento desmedido, mas principalmente, um suposto enriquecimento ao alcance de todos e não mais apenas nas mãos da nobreza.

Mesmo quando Immanuel Kant descreve haver um direito moral integrado à lei, ele o faz levando em conta o ser humano e a sua individualidade. As regras morais que permeiam o direito são todas elas inerentes à individualidade e à propriedade. É certo que o positivismo, ao defender como sistema normativo apenas aquilo que está na legislação independentemente de regras morais,

²⁸ Capra e Mattei, *A Revolução Ecojurídica: O Direito Sistêmico em Sintonia com a Natureza e a Comunidade*. P. 28.

²⁹ Bobbio, Matteucci, e Pasquino, *Dicionário de Política I*. p. 657.

³⁰ Bobbio, Matteucci, e Pasquino, *Dicionário de Política I*. P. 658.

degradou a dignidade da pessoa, levando a atrocidades como o nazismo. No entanto, o direito natural está longe de ser solidário. A viragem Kantiana pós Segunda Guerra Mundial foi uma retomada da importância das regras morais e supralegais, enquanto axiomas a nortear o arcabouço jurídico ocidental. No entanto, tudo sempre levando em conta a racionalidade, o ser humano, a propriedade e o direito privado, por se tratar de uma revisão da teoria de Kant, que por sua vez sintetizou o racionalismo iluminista de Descartes e Locke.

No século XIX começam a aflorar críticas ao pensamento mecanicista e antropocêntrico, por meio de uma visão evolucionista de mundo. Entendia-se, principalmente pela teoria de Charles Darwin, que os seres vivos são um todo orgânico em evolução e impulsionados pelo meio. Do mesmo modo, o ordenamento jurídico seria formado por influências que dependem do local e do período histórico evolutivo, conforme defendia Friedrich Carl von Savigny. Contudo, essa censura não se estendeu ao conceito de propriedade privada – enquanto algo inato ao ser humano. Ao contrário, a teoria desenvolvimentista fortaleceu o crescimento do sistema capitalista, embasado no binômio propriedade e soberania estatal. Incrivelmente, nos séculos XX e XXI, esse entendimento evolucionista, de que o direito está impregnado de elementos históricos e regionais, levou à busca de um direito puro e abstrato, que expurgasse tais elementos, caracterizando o positivismo jurídico, que apenas incorporou abstratamente o individualismo, afastando o ordenamento legal das reais necessidades da comunidade no tempo e no espaço³¹.

O positivismo jurídico, representado principalmente por Herbert L. A. Hart, buscava decantar todas as impressões pessoais e juízos de valor da legislação, afastando a ideia de uma ética ou moral em face da norma, considerando como lei exatamente aquilo que imposto pela vontade estatal³².

Assim, seja jusnaturalista, seja positivista, fato é que os ordenamentos jurídicos do Estado Moderno foram condensados e codificados levando em conta uma estrutura de pensamento em que o individualismo e o direito subjetivo à propriedade fazem parte de algo inato ao ser humano, sem se dar espaço à vontade e aos anseios da comunidade. As máximas de que o direito de um indivíduo vai até o limite do direito do outro e de que existe o direito subjetivo de proteção da propriedade contra qualquer violação, inclusive do Estado, faz com que não haja um direito de todos ou de uma comunidade. Institucionaliza-se o exclusivismo em detrimento da solidariedade.

Portanto, inicialmente há um jusnaturalismo clássico, em que o direito natural do indivíduo é a verdade revelada por Deus, concedendo apenas ao soberano, ou a poucos estratos sociais, garantias

³¹ Capra e Mattei, *A Revolução Ecojurídica: O Direito Sistêmico em Sintonia com a Natureza e a Comunidade*. P. 142-159.

³² Katya Kosicki e William Pugliese, "O conceito de direito em Hart", in *Enciclopédia jurídica da PUC-SP* (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017), acessado em 02 de novembro de 2021, <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/137/edicao-1/o-conceito-de-direito-em-hart>.

individuais à liberdade e propriedade privada. Posteriormente, esse direito natural é dissociado da religião, passando a derivar da própria razão humana para então ser integrado à legislação, justificando, com as revoluções burguesas e o protestantismo, a garantia de direitos individuais a todo aquele que detenha poder financeiro, independentemente de classe social.

O positivismo, então, em oposição ao jusnaturalismo, rechaça a ideia de um direito natural, afirmando que o indivíduo se vincula apenas aquilo que está previsto em lei, esta abstrata, universal e esvaziada de qualquer referência valorativa ou ética. Justamente por isso não existe qualquer norma supralegal ou axiológica que autorize o descumprimento da lei, que deve ser integrada pelo juiz por meio de discricionariedade.

Ocorre que essa linha de entendimento, promovida por um ordenamento jurídico adaptável à vontade do Estado e destituído de conteúdo moral, acabou por permitir injustiças e atrocidades, se prestando a dar legitimidade a regimes autoritários, ainda que, em última análise, tais regimes não tenham sido legitimados pelos teóricos do positivismo, mas sim pela aderência política e social em determinado país e em determinado período histórico.

Ainda assim, por essa razão, o positivismo jurídico foi revisto para que a moral e a ética, principalmente no que diz respeito às garantias fundamentais do indivíduo, fossem integradas ao ordenamento legal, de modo a agregar a legalidade de axiomas éticos. Dessa maneira, ainda que para esse pensamento, padrões morais não sejam inerentes ou essenciais ao direito, é possível considerá-los como parte do ordenamento jurídico, na esteira de um positivismo inclusivo³³.

Neste sentido, após a Segunda Guerra Mundial, o direito ganha um novo contorno, pós-positivista, com uma maior integração da moral e da ética, dando-se maior importância e reconhecimento às garantias fundamentais do indivíduo e à dignidade humana, princípio que passa a ser o norte do arcabouço jurídico ocidental.

Ocorre que a evolução do Estado contemporâneo faz surgir novos anseios sociais que ultrapassam os limites do individualismo e da propriedade, passando a ser necessário um equilíbrio dos direitos e garantias individuais – fruto do direito natural e da ética, resultado de toda a evolução antropocêntrica iluminista do mundo moderno – e dos direitos sociais, fruto das ideias socialistas e estes considerados não só como uma forma de expansão do direito individual a toda a coletividade, com a efetiva repartição da prosperidade social, mas também como a proteção de interesses difusos e da vontade comunicada pela sociedade.

³³ Dimitri Dimoulis, "Positivismo jurídico: significado e correntes", in *Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito* (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017), acessado em 17 de outubro de 2021, <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/84/educacao-1/positivismo-juridico-significado-e-correntes>.

O Estado contemporâneo ou Estado de Direito estruturou-se, portanto, com um sistema legal abstrato e independente, com a definição e proteção de: garantias fundamentais, livre concorrência, políticas de suporte e de reformas sociais e separação dos poderes. A progressiva industrialização promoveu o desenvolvimento de grandes concentrações de capital, culminando no que se pode, hoje, chamar de capital financeiro, capaz de influenciar efetivamente nas políticas de Estado. Os interesses de mercado acabam por intervir na política econômica e avançam com medidas protecionistas também no ordenamento jurídico.

No entanto, a massa de trabalhadores da indústria passou a se acumular nas cidades, sendo premente um sistema de suporte social e garantia de trabalho. A partir desta necessidade, o Estado se viu obrigado a legislar a respeito das relações de emprego e a financiar redes de seguro social. O chamado Estado Social ou *Welfare State* acabava por aumentar a dependência do indivíduo em relação ao Estado por meio de políticas econômicas interventivas. Por sua vez, o aumento dessa dependência obrigou o Estado e encontrar um difícil equilíbrio entre a arrecadação estatal e o interesse concorrencial³⁴.

Podemos dizer que com o avanço do capitalismo há uma simbiose entre Estado contemporâneo e mercado financeiro. Aquele precisa se financiar, por meio de seu poder arrecadatório sobre as empresas, a fim de manter programas sociais. As empresas, por sua vez, precisam de sistemas econômicos que incentivem a livre iniciativa e concorrência, garantidos pelo Estado.

Conforme o capitalismo ganha robustez, cada vez mais ele necessita do suporte Estatal para o processo de acumulação. Segundo entendimento marxista, o Estado será responsável por criar condições de infraestrutura à iniciativa privada, desenvolver uma legislação que não só assegure os vínculos envolvidos nas relações capitalistas e que também diminua a tensão das relações trabalhistas, e promover um maior alcance do capital nacional ao mercado global. O Estado, por sua vez, por meio do seu poder arrecadador, subsidiará a acumulação do setor produtivo, repartindo esse gasto com toda a sociedade civil, tornando, conseqüentemente, o endividamento público cada vez maior³⁵.

Ou seja, quanto mais o Estado se endivida, maior é a necessidade de ele incentivar o crescimento econômico e a abertura de mais postos de trabalho, afinal, quanto maior a produtividade, maior a arrecadação, motivo pelo qual ele cada vez mais presta maior suporte à valorização do capital. Ocorre que o incentivo de produção nestes moldes contrasta com a intervenção estatal, visto que uma maior arrecadação do Estado necessariamente implica em menor acumulação. Trata-se de um

³⁴ Bobbio, Matteucci, e Pasquino, *Dicionário de Política I*, p. 401-404.

³⁵ Bobbio, Matteucci, e Pasquino, *Dicionário de Política I*, P. 404-405.

paradoxo no qual o capitalismo não pode viver sem o Estado social, mas ao mesmo tempo não suporta sua intervenção, o que funda as bases para o neoliberalismo que emergiu nos anos 80, já referido.

Em suma, o pensamento jurídico-filosófico liberal sofre o choque socialista pós-segunda guerra mundial, incorpora algumas dessas ideias no Estado social e, posteriormente há uma nova inversão, com o neoliberalismo defensor do Estado mínimo. Diante do crescimento da desigualdade social e da concentração de renda estamos novamente a enfrentar uma transformação, que, a nosso sentir, clama pela reinterpretação do princípio da solidariedade. Tal ciclo de reformulação liberal fica muito claro na exposição de Yuval Noah Harari, quando diz:

“Esta não é a primeira vez que a narrativa liberal enfrenta uma crise de confiança. Desde que essa narrativa passou a exercer uma influência global, na segunda metade do século XIX, ela tem passado por crises periódicas. [...] a narrativa liberal provou ser de longe mais flexível e dinâmica do que qualquer uma de suas oponentes. Triunfou sobre o imperialismo, sobre o fascismo e sobre o comunismo ao adotar algumas de suas melhores ideias e práticas. [...] À medida que o círculo de liberdade se expandia, a narrativa liberal veio a reconhecer também a importância dos programas de bem-estar social no estilo comunista. A liberdade não vale muito se não vier acompanhada de algum tipo de rede de segurança social. Estados social-democratas de bem-estar social combinaram democracia e direitos humanos com serviços de educação e saúde bancados pelos governos”³⁶.

Mas, de acordo com o autor:

“No início da década de 1990, pensadores e políticos declararam o ‘Fim da História’, afirmando com segurança que todas as grandes questões políticas do passado haviam sido resolvidas, e que o renovado pacote liberal de democracia, direitos humanos, livres mercados e serviços públicos de bem estar social eram a única opção disponível. Esse pacote parecia estar destinado a se espalhar por todo o mundo, superar todos os obstáculos, apagar todas as fronteiras nacionais e transformar o gênero humano em uma comunidade global livre. Mas a história não chegou ao fim, e depois do momento de Francisco Ferdinando, do momento de Hitler e do momento de Che Guevara, encontramos agora no momento de Trump. Desta vez, no entanto, a narrativa liberal não enfrenta um oponente ideológico coerente como o imperialismo, o fascismo ou o comunismo. O momento de Trump é muito mais niilista”³⁷.

Combinando essa ideia ao pensamento de Habermas, podemos dizer que esse pessimismo decorre da perda da energia utópica do Estado e do desequilíbrio de três forças: o dinheiro (capitalismo), o poder (política) e a solidariedade (sociedade). Resumidamente, apenas dinheiro e poder não são suficientes para responder às necessidades da comunidade e do Estado. Somente um reequilíbrio desses recursos com a prevalência da solidariedade seria capaz de viabilizar o Estado

³⁶ Yuval Noah Harari, *21 lições para o século 21*, 1.ª ed. (São Paulo: Companhia das Letras, 2018). P. 21-23.

³⁷ Harari, *21 lições para o século 21*. Aspas no original.

Democrático de Direito, este, por sua vez, já não mais pautado nas relações de trabalho, mas sim em outro interesse advindo da ação comunicativa, haja vista que somente a sociedade pode distinguir seus desejos por meio da comunicação, estipulando uma nova força utópica³⁸.

Deste modo com a evolução do Estado moderno e a evolução do jusnaturalismo houve a incorporação legislativa de direitos subjetivos e garantias fundamentais em face do Estado. Entretanto, com o passar do tempo, restou claro que não bastava apenas a garantia de direitos individuais e da propriedade privada, passando a ser necessária a garantia também de direitos sociais e do trabalho, motivo pelo qual o Estado contemporâneo aderiu, pós-Segunda Guerra Mundial, ao projeto do *Welfare State* e a uma visão jurídica kantiana pós-positivista.

No entanto, nos anos 80, em razão do grande endividamento público e de dúvidas acerca do necessário tamanho do Estado, o chamado Consenso de Washington implementou um protocolo tipicamente neoliberal³⁹. Tal cartilha, porém, mostrou-se insuficiente, principalmente diante da crise econômica de 2008 e, agora, em face da crise decorrente da pandemia de COVID-19. Hoje, para além da teoria de John M. Keynes⁴⁰, de forte intervenção estatal na economia, se busca algo mais, que, ao interpretarmos a teoria de Habermas, seria, em última análise, a preponderância da solidariedade, ou a soberania da comunidade, ou ainda, o fortalecimento do setor plural, ponto que será melhor desenvolvido adiante.

³⁸ Jürgen Habermas, “A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas”, *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n.º 18 (1987): 103–14, acessado em 09 de novembro de 2021, <https://cemap-interludium.org.br/wp-content/uploads/Habermas-nova-intransparência.pdf>.

³⁹ “O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Sua elaboração ficou a cargo do economista norte-americano John Williamson. As ideias defendidas por Williamson ficaram conhecidas por terem se tornado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os EUA e, posteriormente, o FMI adotaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas. As recomendações do Consenso de Washington eram: a) Reforma fiscal: promover profundas alterações no sistema tributário (arrecadação de impostos), no sentido de diminuir os tributos para as grandes empresas para que elas aumentassem seus lucros e o seu grau de competitividade; b) Abertura comercial: proporcionar o aumento das importações e das exportações através da redução das tarifas alfandegárias; c) Política de Privatizações: reduzir ao máximo a participação do Estado na economia, no sentido de transferir a todo custo as empresas estatais para a iniciativa privada; d) Redução fiscal do Estado: reduzir os gastos do Estado através do corte em massa de funcionários, terceirizando o maior número possível de serviços, e diminuição das leis trabalhistas e do valor real dos salários, a fim de cortar gastos por parte do governo e garantir arrecadação suficiente para o pagamento da dívida pública. Caso os países se recusassem a cumprir essas normas, encontrariam dificuldade de receberem investimentos externos e ajuda internacional por partes dos EUA e do FMI. Tais medidas foram amplamente criticadas por grupos de esquerda, que defendem que a retirada do Estado da economia e a abertura exagerada da economia para o capital internacional proporcionam a precarização do trabalho e a diminuição da qualidade de vida da população.” Cfr. Rodolfo F. Alves Pena, “Consenso de Washington”, Mundo Educação UOL, acessado 2 de novembro de 2021, <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>.

⁴⁰ “John Maynard Keynes (1883-1946) foi um economista inglês, um dos mais importantes economistas da primeira metade do século XX. [...] Em 1936 lançou sua obra mais decisiva ‘Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda’, com a qual deu uma resposta definitiva à grave depressão econômica desencadeada em todo o mundo a partir da grande depressão da Bolsa de Nova Iorque em 1929. Definiu assim a principal característica da escola de pensamento Keynesiana, ao identificar a causa da crise em uma insuficiência da demanda devido a arrocho das sociedades desenvolvidas e conseqüentemente a produção não encontrou comprador. Para John Maynard Keynes, o desemprego assim originado não podia remediar-se unicamente com medidas monetárias. A debilidade do consumo privado só poderia remediar-se incrementando o gasto público em períodos de recessão. A importância do seu ponto de vista foi tal que deu origem a um ramo da teoria econômica moderna ‘a macroeconomia’, dedicado a explorar as relações entre a defesa do papel regulatório do Estado para minimizar as instabilidades do mercado.” Cfr. Dilva Frazão, “Biografia de John Maynard Keynes”, e-biografia, acessado 2 de novembro de 2021, https://www.ebiografia.com/john_maynard_keynes/. Aspas no original.

Assim, as ferramentas atuais não trazem mais respostas às necessidades da comunidade. E isso pode ser visto a partir do atual contexto social em que estamos inseridos.

1.2 O ATUAL CONTEXTO SOCIAL QUE CLAMA POR SOLIDARIEDADE

1.2.1 Desigualdades sociais e a meritocracia

Há indícios de que desde o período Neolítico a humanidade já possuía o gérmen da desigualdade social, visto que comunidades da época já demonstravam sinais de diferença e riqueza, com casas umas maiores do que outras, sendo encontrados mais artefatos arqueológicos indicadores de *status* naquelas maiores, e estacas separando os assentamentos⁴¹. Muito embora seja natural a existência de condições diferentes a decorrer, inclusive, da própria aptidão ou capacidade individual, parece nunca ter havido uma desigualdade social tão grande como nos dias atuais.

O recorrente comportamento individualista e a valorização da propriedade privada com que a sociedade se estruturou ao longo dos séculos, somados as recorrentes crises econômicas acabaram por se prestar a aprofundar o fosso entre ricos e pobres. Uma análise da revista Forbes aponta, por exemplo, que nos primeiros meses da crise epidêmica da COVID-19, a fortuna dos bilionários americanos aumentou 15%⁴², enquanto que, no mesmo período, mais de 38 milhões de americanos perderam o emprego⁴³. No mesmo sentido, recente estudo do *World Inequality Lab*, da *Paris School of Economics*, aponta para uma temida recuperação pós-pandêmica em “k”, ou seja, com aumento ainda maior da desigualdade social⁴⁴. Mas diante de tanta desigualdade, o que justificaria a falta de empatia e solidariedade? Segundo Michael J. Sandel, a ideia de meritocracia poderia estar por trás dessa falta de senso comunitário do mercado e da elite.

A ideia de meritocracia surge logo após as revoluções burguesas, com a derrubada da nobreza, classe social dotada de privilégios decorrentes de direitos de nascença e consanguinidade com as famílias reais, e a ascensão da burguesia liberal. Basicamente é uma concepção intimamente ligada ao protestantismo e à prosperidade enquanto marca da salvação. Parte-se do pressuposto de que o indivíduo não possui riqueza por uma questão de nascença, mas sim por esforço e escolhas pessoais.

⁴¹ Niels Bleicher e Christian Harb, “Settlement and social organisation in the late fourth millennium BC in Central Europe: the waterlogged site of Zurich-Parkhaus Opéra”, *Antiquity*, 92 365, 2018, 1210–1230, acessado 20 de outubro de 2021, <https://doi.org/10.15184/aqy.2018.109>.

⁴² Nuno de Noronha, “Bilionários dos EUA enriqueceram ainda mais com a pandemia COVID-19,” *Sapo Lifestyle*, May 22, 2020, acessado em 04 de junho de 2020, <https://lifestyle.sapo.pt/saude/noticias-saude/artigos/bilionarios-dos-eua-enriqueceram-ainda-mais-com-a-pandemia>.

⁴³ “EUA com 38,6 milhões de pedidos de subsídio de desemprego desde março,” *RTP Notícias*, May 21, 2020, acessado em 04 de junho de 2020, https://www.rtp.pt/noticias/covid-19/eua-com-386-milhoes-de-pedidos-de-subsidio-de-desemprego-desde-marco_n1230696.

⁴⁴ Agence France Press, “Europa corre risco de ampliar desigualdades, alertam economistas”, UOL economia, 2020, acessado 20 de outubro de 2021, <https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2020/11/20/europa-corre-risco-de-ampliar-desigualdades-alertam-economistas.htm>.

No entanto, esse pensamento cria uma cultura de perdedores e vencedores, de merecedores em detrimento de não merecedores, normalizando desigualdades, violências e discriminações, já que quem permanece na pobreza, por essa lógica, provavelmente não se esforçou o bastante.

Ocorre que diversos estudos demonstram que não é uma questão de esforço, mas sim de manutenção de riqueza e pobreza, sendo extremamente difícil eventual ascensão de classe. Uma pesquisa da *Pew Charitable Trusts* em parceria com a *Russell Sage Foundation* de 2015 demonstrou a existência, nos EUA, de diferenças salariais de mais de 200% entre adultos que cresceram em diferentes classes sociais, consignando que a renda presente da família determina a renda futura dos filhos⁴⁵. Outro estudo do *National Bureau of Economic Research* dos EUA foi capaz de prever com precisão qual será a remuneração de um norte-americano com base em apenas algumas informações, dentre elas o código postal da morada, demonstrando que o salário está intimamente ligado ao lugar onde a pessoa vive⁴⁶. Finalmente, uma investigação italiana de 2016 demonstrou que as pessoas mais ricas de Florença são descendentes das mesmas famílias que já estavam no poder há seiscentos anos, dando a entender que não se trata de uma questão de esforço, mas continua sendo uma questão de nascença⁴⁷.

O termo meritocracia⁴⁸, portanto, resume uma falácia criada pelas classes dominantes para justificar a desigualdade como se esta fosse decorrente de um comportamento pessoal e não algo oriundo de problemas de justiça distributiva, visto que as pessoas não iniciam suas jornadas em condições iguais e, ainda que o fizessem, existem distinções próprias individuais que fazem uns mais talentosos do que outros.

Ainda conforme Sandel, mesmo que a todos, inequivocamente, fossem dadas oportunidades exatamente iguais, cada indivíduo é dotado de habilidades inatas, de talentos. Exemplificando, ainda que seja dado o mesmo treinamento, a mesma alimentação, exatamente as mesmas condições, em um grupo de jogadores de basquete, alguns vão sobressair, por serem mais altos, mais fortes ou com melhores habilidades pessoais, decorrentes da desigualdade biológica. Além disso, para que esse indivíduo obtenha sucesso, é necessário que o seu talento seja apreciado pela sociedade naquele momento histórico e naquele lugar específico. Se a profissão de jogador de basquete não for

⁴⁵ Pablo A. Mitnik e David B. Grusky, "Economic Mobility in the United States", 2015, acessado 18 de outubro de 2021, https://www.pewtrusts.org/~media/assets/2015/07/fsm-irs-report_artfinal.pdf.

⁴⁶ Raj Chetty et al., "The opportunity atlas: mapping the childhood roots of social mobility" (Cambridge, MA, outubro de 2018), acessado 18 de outubro de 2021, <https://doi.org/10.3386/w25147>.

⁴⁷ Josh Zumbrun, "The Wealthy in Florence Today Are the Same Families as 600 Years Ago", *The Wall Street Journal*, 2016, acessado 18 de outubro de 2021, <https://www.wsj.com/articles/BL-REB-35714>.

⁴⁸ O termo meritocracia foi cunhado pelo sociólogo britânico Michael Young (1915–2002) numa sátira chamada *The Rise of Meritocracy*. O próprio autor demonstrou seu descontentamento com a forma como o termo passou a ser amplamente adotado, com conotação positiva. Cfr. Michael Young, "Down with meritocracy", *The Guardian*, 2001, acessado 02 de novembro de 2021, <https://www.theguardian.com/politics/2001/jun/29/comment>.

valorizada, de nada adiantará o talento. O autor afirma ainda que o perigo da meritocracia é fazer o indivíduo crer que todas as suas conquistas e sucessos dependem exclusivamente dele, não havendo qualquer sentimento de gratidão, débito ou pertencimento para com a comunidade, o que acaba por golpear a solidariedade e o senso de responsabilidade junto à sociedade⁴⁹.

Podemos dizer, aliás, que o mesmo se aplica às nações. A lógica de ganhadores e perdedores a nível global normaliza o subdesenvolvimento, a desigualdade e a falta de empatia, o que atinge as mais diversas áreas, inclusive no âmbito migratório e ambiental.

Diante disso, percebe-se que é preciso muito mais do que apenas igualar os desiguais na medida da sua desigualdade⁵⁰, porque mesmo assim, a corrida não será justa. Por mais que os indivíduos sejam materialmente iguais, ainda assim a concorrência pode ser desequilibrada, motivo pelo qual deveríamos nos perguntar se existe de fato a necessidade de um cenário de competição, ou se seria possível sua substituição pela colaboração. A solidariedade pressupõe um estado de cooperação para o crescimento, sendo necessária uma efetiva distribuição de riquezas e uma verdadeira repartição de encargos.

Portanto, ainda que a desigualdade social seja algo inato ao ser humano, ou mesmo iniciado nos primórdios da humanidade, esta, conhecedora de tal situação e tendo visto o abismo social hoje existente, precisa se esforçar para resgatar o senso de comunidade, pertencimento e solidariedade.

1.2.2. Revolução Industrial 4.0 e o *apartheid* laboral

Outra questão que estudiosos apontam como fator de aumento das desigualdades no atual contexto social é a chamada quarta revolução industrial. Uma parcela significativa dos empregos atualmente existentes fica em risco de extinção com a extrema robotização associada à existência de inteligência artificial. O que se avista é uma mudança completa de paradigma, que coloca indivíduos dos mais diversos matizes do mesmo lado suplantado, encontrando-se reunidas no mesmo grupo pessoas de diferentes raças, gêneros, idades, extrato social e escolaridade, aprofundando uma desigualdade que só fez disparar desde que o Estado do bem-estar social colapsou na maior parte do mundo. Eis o que nominamos de *apartheid* laboral, em razão da profunda segregação do ser humano em relação ao trabalho e ao consumo, devido a sua prescindibilidade produtiva.

⁴⁹ Michael J. Sandel, *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?*, 1. ed (Allen Lane, 2020).

⁵⁰ Trata-se de expressão comumente atribuída a Aristóteles.

Neste capítulo de uma nova luta de classes, desta vez parece que é a própria humanidade que se encontra do lado perdedor do ringue. A velocidade com que tal transformação está ocorrendo talvez se dê em escala jamais vista, colocando sobre os ombros dos Estados o desafio de conciliar o progresso e proteger os avanços sociais já conquistados. Todavia, em um mundo cada vez mais conectado, de grandes cadeias globais de produção e grande mobilidade de pessoas, capitais e bens, a ação descoordenada dos países poderá tornar pouco eficiente o uso de soluções meramente locais, fazendo ecoar a urgência de se adotar soluções multilaterais, aonde se faz ressoar o papel decisivo da solidariedade.

Estima-se que grande parte das vagas de trabalho será destinada a profissionais que possuam alta qualificação e conhecimentos especializados, tais como tecnologia da informação, robótica, biotecnologia, cibersegurança e outros similares⁵¹. A velocidade com que tecnologias disruptivas são inseridas no mercado é sem precedente na história, tornando a comparação do passado com o momento atual anacrônica, o que faz com que seja essencial uma reinterpretação do direito. Nunca foi possível substituir tantas pessoas simultaneamente e em um prazo tão curto, impossibilitando a adaptação profissional dos trabalhadores por meio de capacitação⁵².

Um estudo publicado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE em 2019 indica que, nos próximos 20 anos, metade dos empregos atualmente existentes poderá acabar pela substituição do trabalho humano por robôs, o que poderá trazer consequências catastróficas para a qualidade de vida das pessoas, a diminuição dramática da classe média no mundo e a ocorrência de distúrbios sociais generalizados⁵³. É possível que essas tecnologias disruptivas acarretem numa classe inteira de pessoas consideradas inúteis, visto que seu atual trabalho poderá ser perfeitamente executado por inteligência artificial. Nota-se aí mais um aspecto que impele o direito a se visitar e a se reinterpretar para regular essas novas relações, sob o manto da solidariedade, a fim de evitar profundas desigualdades.

⁵¹ “Automation technologies including artificial intelligence and robotics will generate significant benefits for users, businesses, and economies, lifting productivity and economic growth. The extent to which these technologies displace workers will depend on the pace of their development and adoption, economic growth, and growth in demand for work. Even as it causes declines in some occupations, automation will change many more—60 percent of occupations have at least 30 percent of constituent work activities that could be automated. It will also create new occupations that do not exist today, much as technologies of the past have done”. Cfr. James Manyika et al., “Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation”, dezembro de 2017, acessado em 04 de junho de 2020, https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured_insights/Future_of_Organizations/What_the_future_of_work_will_mean_for_jobs_skills_and_wages/MGI-Jobs-Lost-Jobs-Gained-Report-December-6-2017.ashx,

⁵² “Even if there is enough work to ensure full employment by 2030, major transitions lie ahead that could match or even exceed the scale of historical shifts out of agriculture and manufacturing. Our scenarios suggest that by 2030, 75 million to 375 million workers (3 to 14 percent of the global workforce) will need to switch occupational categories. Moreover, all workers will need to adapt, as their occupations evolve alongside increasingly capable machines. Some of that adaptation will require higher educational attainment, or spending more time on activities that require social and emotional skills, creativity, high-level cognitive capabilities and other skills relatively hard to automate”. Cfr. Manyika et al., “Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation”.

⁵³ “Automação pode acabar com quase metade dos empregos em 20 anos,” *Revista Época Negócios* (São Paulo, May 21, 2019), acessado em 04 de junho de 2020, <https://epocanegocios.globo.com/Carreira/noticia/2019/05/automacao-pode-acabar-com-quase-metade-dos-empregos-em-20-anos.html>.

A emergência deste cenário coloca em nova perspectiva todo o debate sobre a desigualdade econômica e social em curso, já que, pelo que indicam os estudos publicados, a criatividade e o conhecimento especializado ditarão as oportunidades de trabalho no futuro. Ou seja, o reposicionamento entre as leis de oferta e demanda no que diz respeito à mão de obra, fará com que os postulantes aos empregos existentes – que pagarão altos salários – sejam pessoas devidamente habilitadas, e que, hoje em dia, já são aquelas consideradas merecedoras, não porque se esforçaram, mas porque suas famílias sempre fizeram parte da elite, seja nos EUA, seja durante seiscentos anos em Florença. Tal cenário econômico imposto pela revolução tecnológica afastará, definitivamente, uma parcela significativa dos trabalhadores do mercado de trabalho por sua obsolescência ou inutilidade, muito provavelmente aquela parcela já considerada supostamente não merecedora ou preguiçosa segundo a falácia meritocrática.

Contudo, não se pode esquecer que a inteligência artificial e as tecnologias disruptivas foram criadas pelos seres humanos e, como tal, deveriam servi-los, e não o contrário. Do mesmo modo que no campo biotecnológico há discussão a respeito, é necessário fazer a mesma análise acerca da revolução 4.0 no campo ético, moral, político e jurídico. A tecnologia não é um instituto dissociado do ser humano, ela existe para atender seus interesses e propósitos e, portanto, a humanidade deveria discutir o que se pretende com ela e se existe realmente o interesse em se permitir o desemprego maciço. Antes de resguardar os empregos, deveríamos pensar em acolher pessoas⁵⁴, para quem o sinônimo de sucesso não necessariamente estaria ligado a dinheiro ou poder, mas a uma ocupação dotada de realização pessoal. E isso necessariamente passaria por uma releitura da dignidade e da solidariedade.

1.2.3 Ubiquidade e a globalização

Somada às desigualdades sociais, agravadas pela revolução 4.0 e exarcebadas pela falta de empatia meritocrática, temos a evolução da globalização, que pode ser entendida como um fenômeno de integração mundial e que traz consigo a característica da ubiquidade.

Os seus efeitos puderam ser sentidos no dia 04 de outubro de 2021, quando a população mundial se viu órfã no momento em que as aplicações *Facebook*, *Whatsapp* e *Instagram* sofreram instabilidade. Muitos não conseguiram se comunicar ou mesmo trabalhar. Um *plug* puxado da tomada na Califórnia fez com que milhões não conseguissem fazer suas tarefas usuais e o caso foi relatado por

⁵⁴ Harari, *21 lições para o século 21*. P. 52.

noticiários no mundo todo, a comentar a dependência humana dos *smartphones* e computadores. Piadas correram o mundo sobre como familiares voltaram a se falar durante a falha de rede.

De outro lado, a Comunidade de Inteligência dos EUA chegou à conclusão de que houve interferência da Rússia nas eleições presidenciais nos EUA a fim de denegrir a imagem da então candidata democrata Hilary Clinton e favorecer a eleição de Donald Trump, por meio da criação de perfis falsos em redes sociais e disseminação de *fake news*. O mesmo parece ter ocorrido nas eleições de 2020, com disseminação de notícias falsas sobre o coronavírus⁵⁵. Nota-se, portanto, que um comportamento desencadeado do outro lado do mundo tem o condão de influenciar na instituição mais cara aos norte-americanos: as eleições democráticas. Ainda que narrativas, falta de informação e propaganda não sejam algo novo e façam parte da realidade humana, não resta dúvida que geram consequências que, em determinados casos, podem causar dor e sofrimento⁵⁶. Contudo, com a rápida evolução das comunicações hoje em dia, esses danos são muito mais intensos e de alcance muito maior.

Essa ausência de regionalismo do capital e dos investimentos, das comunicações e de problemas como mudanças climáticas e migrações clama por soluções multilaterais. Há, como já exposto, o risco iminente de ocorrer o fim de milhares de postos de trabalho pelo mundo, o que pode propiciar maiores desigualdades entre nações. Se considerarmos o problema em uma escala mundial, naturalmente os países com menor industrialização ou com mão-de-obra facilmente substituível pela inteligência artificial tendem a perder mais postos de trabalho em relação aos países que efetivamente detêm as tecnologias de ponta. E nesta situação, o abismo de desigualdade entre os países será ainda mais profundo, visto que a tendência é que os mais desenvolvidos tenham maior capacidade de assistir à sua massa de desempregados com uma renda básica universal, por exemplo, o que pode eventualmente acarretar em uma onda imigratória em busca do benefício assistencial⁵⁷. Por outro lado, na ausência de uma ação coordenada entre todos os países, a imposição de altos tributos para custear dita renda poderá, ao contrário, gerar uma fuga de capitais e empresas para países que possuam custos mais baixos, dificultando a adoção dessas medidas protetivas.

Neste exemplo é possível notar que os problemas são todos interligados e o que ocorre em um país pode afetar os demais. A globalização e sua ubiquidade minam indivíduos e Estado. Aqueles perdem seu referencial de identificação e os Estados passam a depender de relações complexas com

⁵⁵ Carolina Riveira, "O plano russo para melar (de novo) eleições nos EUA: fake news de covid-19", *Exame*, 2020, acessado 02 de novembro de 2021, <https://exame.com/mundo/o-plano-russo-para-melar-de-novo-eleicoes-nos-eua-fake-news-de-covid-19/>.

⁵⁶ Harari, *21 lições para o século 21*. P. 261.

⁵⁷ Harari, *21 lições...* P. 45.

outros Estados. Segundo Ulrich Beck, a globalização seria, portanto, caracterizada como “os processos, em cujo andamento os Estados nacionais vêem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais”⁵⁸. E segue dizendo que “há convivência entre as lógicas particulares da globalização da ecologia, da cultura, da economia e da sociedade civil, que não podem ser reproduzidas nem reduzidas umas às outras e que devem ser todas consideradas uma a uma e em suas relações de interdependência”⁵⁹.

Assim, as dificuldades enfrentadas pela humanidade não são mais locais, e sim globais, e exigem um esforço que vá além de atitudes setorizadas. O tratamento a ser dado deve ser em rede, e não mais segmentado, forjando-se uma nova identidade cosmopolita. Conforme Harari:

“Em séculos passados as identidades nacionais eram forjadas porque os humanos enfrentavam problemas e oportunidades que estavam muito além do escopo de tribos locais, e somente com uma cooperação que abrangesse todo o país poder-se-ia lidar com eles. No século XXI as nações encontram-se na mesma situação das tribos antigas: já não constituem mais o contexto no qual se tem de enfrentar os mais importantes desafios da época. Precisamos de uma nova identidade global porque as instituições nacionais são incapazes de lidar com um conjunto de situações globais sem precedentes. Hoje temos uma ecologia global, uma economia global e uma ciência global — mas ainda estamos enclausurados em políticas nacionais. Essa incompatibilidade impede que o sistema político combata efetivamente nossos principais problemas”⁶⁰.

Um exemplo elucidativo de tratamento transnacional para um problema global é o recém-aprovado tributo mínimo global. Diante de evasão de recursos para paraísos fiscais e deslocamento de empresas pelo mundo, nações precisaram se unir e chegar ao um denominador comum acerca de uma exação mundial. O resultado foi a elaboração de um acordo multilateral fixando um tributo mundial mínimo.⁶¹ Ocorre que alguns países ainda ficaram de fora, optando por uma abordagem nacionalista, o que enfraquece a medida.

Se a teoria do caos demonstra que um pequeno detalhe é capaz de modificar o comportamento de todo um sistema e este, por sua vez, tem padrões de comportamento e fórmulas matemáticas semelhantes, no mundo não se pode mais pretender utilizar soluções lineares. Vivemos em um sistema de redes, com interconexão de relações e as soluções para os problemas devem considerar

⁵⁸ Ulrich Beck, *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização* (São Paulo: Paz & Terra, 1999). P. 30.

⁵⁹ Beck, *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. P. 30.

⁶⁰ Harari, *21 lições para o século 21*. P. 141.

⁶¹ Deutsche Welle, "OCDE anuncia acordo para imposto mínimo global sobre multinacionais", DW, 2021, acessado 25 de outubro de 2021, <https://www.dw.com/pt-br/ocde-anuncia-acordo-para-imposto-minimo-global-sobre-multinacionais/a-59455279>.

essas redes e relações⁶². Repise-se: os problemas globais da atualidade demandam soluções multilaterais.

1.2.4. Nacionalismo e etnocentrismo

A nosso sentir, alguns deixados para trás, não porque sejam melhores ou piores, mas porque não receberam as mesmas oportunidades que uma elite, tendem a justificar seu suposto fracasso culpando as pessoas erradas e se enganando com teorias da conspiração e ideias xenófobas. Os excluídos pela Revolução Industrial e pela globalização possuem um evidente ressentimento por não serem parte da aristocracia, no entanto, por ausência de identidade de classe, voltam-se não contra a elite, mas contra culturas diferentes da sua. Apegam-se à noção de soberania nacional que, por sua vez, não tem condição de atender aos anseios desse grupo, visto que as soluções territoriais já não se encaixam mais nas necessidades supranacionais. Os estrangeiros imigrantes, por fim, mesmo estando em situação de vulnerabilidade, acabam por ser alvo de mais exclusão, desigualdade e racismo.

Porém, segundo evidências da história da humanidade, sempre houve a junção de pequenos grupos em conjuntos maiores. Os homens viviam em grupos nômades e com o passar do tempo desenvolveram a agricultura e fincaram raízes. Passaram através de gerações suas tradições e valores. Diversas tribos, com o tempo, foram se aglutinando e se incorporando umas as outras, seja por guerra, ou pacificamente. Posteriormente, essas tribos e etnias sofreram processos de unificação, dando lugar às nações. Hoje em dia as nações começam a dar espaço a algo maior, supranacional. Conforme Harari,

“Os franceses surgiram da fusão de francos, normandos, bretões, gascões e provençais. Enquanto isso, no outro lado do canal, ingleses, escoceses, galeses e irlandeses aos poucos foram se agregando (voluntariamente ou não) para formar os britânicos. Num futuro não muito distante, alemães, franceses e britânicos ainda poderiam se fundir em europeus”⁶³.

Em 2016 o site de viagens dinamarquês Momondo lançou uma campanha publicitária que demonstrava, por testes de DNA, que pessoas possuem muito mais etnias em seu código genético do que aquela na qual ela se reconhece. Um inglês não muito fã de alemães descobriu, por exemplo, que era 5% alemão. Mesmo com a histórica rivalidade entre ingleses e franceses, uma francesa descobriu

⁶² Capra e Mattei, *A Revolução Ecojurídica: O Direito Sistêmico em Sintonia com a Natureza e a Comunidade*. P. 145-149.

⁶³ Harari, *21 lições para o século 21*. P. 113.

ser 35% inglesa⁶⁴. Apesar de ser apenas uma campanha de *marketing*, o vídeo nos faz refletir sobre a ficção do nacionalismo e a falta de justificativa para a xenofobia. Por mais que tenhamos diferenças religiosas e culturais, quanto a questões pragmáticas como economia, política e ciência, por exemplo, somos uma única nação global. Segundo Harari,

“a identidade é definida mais por conflitos e dilemas do que por concordâncias. O que significa ser europeu em 2018? Não significa ter pele branca, acreditar em Jesus Cristo ou preservar a liberdade, e sim discutir veementemente sobre imigração, sobre a União Europeia e sobre os limites do capitalismo. Significa também perguntar a si mesmo obsessivamente ‘o que define minha identidade?’ e preocupar-se com uma população cada vez mais idosa, o consumismo galopante e o aquecimento global. Em seus conflitos e dilemas, os europeus do século XXI são diferentes de seus ancestrais de 1618 e 1940, mas cada vez mais semelhantes a seus parceiros comerciais chineses e indianos”⁶⁵

De acordo com Habermas, o Estado Nacional, ao substituir o corporativismo pela união dos cidadãos com base na solidariedade, foi o responsável por uma nova integração abstrata, com sua legitimação fundada na circulação de bens e pessoas, modernidade e crescimento econômico e na sensação de pertença a um todo, próprio do sentido de nação, enquanto ascendência comum. Resumidamente, sangue e território seriam os aspectos da formação abstrata dos Estados Nacionais⁶⁶.

Contudo, a globalização e a sua ubiquidade trazem desafios intransponíveis a Estados fundados em sangue e território, motivo pelo qual novas formas de governar, trans ou supranacionais, precisam surgir, acabando por suplantar a ficção nacionalista.

Portanto, o nacionalismo e o etnocentrismo são ficções que não têm mais lugar diante dos desafios globais. A consciência de identidade, ou seja, de uma única civilização humana, é essencial para que haja a devida aplicação do princípio da solidariedade a fim de que sejam superadas as demais dificuldades. É o sentimento de comunidade, empatia e pertencimento, não só entre iguais de uma nação, mas entre todos os povos que propiciará ao menos o início da resolução dos problemas globais. Trata-se, assim, de uma desvinculação entre nação e cidadania, sendo esta universal e fundada nos direitos humanos, mas que não apaga as características culturais e étnicas dos povos, respeitando suas diferenças. Tais características apenas deixariam de ter relevância política para resolução de conflitos transnacionais.

⁶⁴ Stine Gjevnøe Sørensen, “momondo – The DNA Journey: how it was made - momondo Discover”, 2016, acessado 25 de outubro de 2021, <https://www.momondo.com/discover/momondo-the-dna-journey-how-it-was-made>.

⁶⁵ Harari, *21 lições para o século 21*. P. 123.

⁶⁶ Jürgen Habermas, *A inclusão do outro: estudos de teoria política* (São Paulo: Edições Loyola, 2002). P. 122-130.

1.2.5. Suposto ocaso da democracia

Apesar da necessidade de uma consciência universal acerca da civilização humana como um todo uniforme em que o gênero humano fale mais alto do que etnocentrismo, o mundo tem assistido desde os anos 2000 a ascensão de partidos ultranacionalistas de direita. O referido sentimento de vulnerabilidade e exclusão, associado aos efeitos da globalização e, principalmente, da erosão dos Estados e da respectiva identidade nacional, propicia o surgimento de movimentos reacionários ultranacionalistas, como que num último suspiro de identidade de sangue e território.

Recentemente o atual presidente da Turquia ameaçou expulsar dez embaixadores de países ocidentais de seu território sob o fundamento de intromissão em assuntos internos.⁶⁷ Há quase vinte anos no poder, Recep Tayyip Erdogan mantém-se à frente do partido nacionalista, ainda que com algumas derrotas políticas. No mesmo rumo de Erdogan, Vladimir Putin comanda a Rússia desde 1999, quando ainda era primeiro ministro, e recentemente aprovou em uma reforma constitucional que lhe dá maiores poderes⁶⁸ e a possibilidade de se reeleger até os noventa anos.⁶⁹ Nas Filipinas, Rodrigo Duterte muito se assemelha ao presidente brasileiro Jair Bolsonaro que, por sua vez, mimetiza a postura de Trump, quando era presidente dos EUA⁷⁰.

Na UE o cenário é muito semelhante. A fim de exemplificarmos, desde 2010, com a eleição do primeiro ministro nacional-conservador da Hungria Viktor Orbán, ocorreram diversas alterações constitucionais que vêm enfraquecendo o sistema eleitoral do país, minando o equilíbrio da separação de poderes e esvaziando o Poder Judiciário do seu papel contramajoritário e garantidor de uma democracia substancial, enquanto dimensão material de uma democracia política.

Na mesma linha, desde 2015, a Polônia, também liderada pelo seu partido nacional conservador, tem adotado diversas medidas de controle da imprensa, de organizações não governamentais (ONG's) e do Poder Judiciário e mais recentemente, seu tribunal constitucional,

⁶⁷ G1, "Presidente turco exige que embaixadores dos EUA, França e Alemanha sejam declarados 'personas non gratas'", 2021, acessado em 25 de outubro de 2021, <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/10/23/presidente-turco-exige-que-10-embaixadores-sejam-declarados-personas-non-grata.ghtml>.

⁶⁸ Pilar Bonet, "Reforma constitucional de Putin concentra poder e privilegia 'família tradicional'", El País Brasil, 2020, acessado em 25 de outubro de 2021, <https://brasil.elpais.com/opiniaio/2020-03-10/putin-controla-a-cozinha-da-reforma-constitucional.html>.

⁶⁹ "Putin promulga lei que lhe permite concorrer a mais dois mandatos na Rússia", *Jornal O Globo*, 2021, acessado em 25 de outubro de 2021, <https://oglobo.globo.com/mundo/putin-promulga-lei-que-lhe-permite-concorrer-mais-dois-mandatos-na-russia-24955938>.

⁷⁰ Lu Sudré, "Duterte e Bolsonaro: os irmãos siameses da extrema" (São Paulo: Brasil de fato, 2020), acessado em 25 de outubro de 2021, <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/01/duterte-e-bolsonaro-os-irmaos-siameses-da-extrema-direita>.

instrumentalizado pelo Governo de Mateusz Morawiecki, pôs em causa o princípio do primado do direito da UE⁷¹.

O próprio Brexit foi sintoma de uma onda nacionalista no Reino Unido. Questões migratórias e tributárias estão entre as principais justificativas para a saída do Reino Unido da UE. No entanto, em 2021 já se enxergam alguns problemas decorrentes da separação, como mais burocracia e tributos mais caros.

Ocorre que a onda conservadora, acentuada pela crise econômica do *subprime* em 2008, de consequências mundiais, não teve condições de responder satisfatoriamente às necessidades locais. Mais uma vez, soluções regionais fundadas em etnocentrismo não se prestam a resolver problemas de caráter global. Além disso, políticas ultranacionalistas tendem a alarmar as pessoas com a sombra do fascismo, o que as impele no movimento contrário, conforme acontece nas recentes manifestações polonesas⁷². Uma pesquisa do *Pew Research Center* em 2020 demonstrou que 81% dos pouco mais de quatorze mil arguidos entendem que as nações deveriam se comportar como parte de uma comunidade global trabalhando em conjunto para resolver suas questões⁷³.

Em 2021 já há uma nova movimentação mundial, com exemplos principalmente na UE, em que a direita ultranacionalista está sendo derrotada por partidos mais alinhados a centro-esquerda.

“Na Itália, a Liga do Norte de Salvini sofreu uma derrota eleitoral e o Partido Democrata, de centro-esquerda, substituiu-a no governo de coalizão. Enquanto isso, na França, o partido Reunião Nacional de Le Pen sofreu uma derrota retumbante nas eleições locais de julho de 2020 [...] Na Alemanha, onde projetava-se uma vitória importante da Alternativa para a Alemanha, xenófoba, em uma eleição estadual, ela obteve decepcionantes 20,8% dos votos – não muito mais da metade da porcentagem obtida pelos vencedores democratas-cristãos e consideravelmente menos do que o total alcançado pelos partidos de esquerda. [...] Finalmente, na França, onde o partido de Marine Le Pen tinha boas chances de triunfar em seis das 13 eleições regionais do país, acabou derrotado em todas elas”⁷⁴.

Tendemos a pensar que a humanidade evolui em ciclos e, assim como já houve uma filosofia medieval holística, suplantada pelo mecanicismo iluminista, para então ser revista sob a ótica de redes e sistemas integrados e economicamente há ciclos de desenvolvimento liberais em face de ciclos keynesianos intervencionistas, politicamente, também há a fase em que emergem governos autoritários

⁷¹ Serviço de Imprensa do Parlamento Europeu, “Polónia: Tribunal Constitucional ‘ilegítimo’ carece de independência, diz PE”, 2021, acessado em 02 de novembro de 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20211015IPR15016/polonia-tribunal-constitucional-ilegitimo-carece-de-independencia-diz-pe>.

⁷² “Poloneses vão às ruas pela permanência na União Europeia”, *Deutsche Welle*, 2021, acessado em 01 de novembro de 2021, <https://www.dw.com/pt-br/poloneses-vão-às-ruas-pela-permanência-na-união-europeia/a-59462606>.

⁷³ James Bell et al., “How 14 Countries View International Cooperation as UN Turns 75”, 21 de setembro de 2020, acessado em 25 de outubro de 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/21/international-cooperation-welcomed-across-14-advanced-economies/>.

⁷⁴ Lawrence Whittner, “A maré de ultradireita já começa a refluir”, *Outras Palavras*, 2021, acessado em 25 de outubro de 2021, <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/a-mare-de-ultradireita-ja-comeca-a-refluir/>.

para serem superados por governos de defesa dos direitos e garantias fundamentais e do Estado Democrático de Direito. Ademais, a dificuldade do pensamento atual, seja de esquerda ou de direita, em resolver questões de interesses globais acaba por enfraquecer as estruturas políticas existentes, que devem desenvolver um novo entendimento de respostas democráticas transnacionais fundadas numa nação solidária de cidadãos livres independente de raça, como defende Habermas⁷⁵.

1.2.6. Mudanças climáticas

Além de todas essas mudanças sociais e políticas, o medo das catástrofes ambientais assombra o imaginário da humanidade há décadas. Há muito que as nações se propõem a tratar as alterações climáticas e a modificar sua atuação e seu papel diante dos danos ambientais. Entretanto, o progresso tem se mostrado até então muito lento e pouco efetivo. E talvez assim seja porque por mais que a humanidade insista em exaurir o planeta, este mantém-se atendendo às expectativas de crescimento e riqueza, salvo alguns momentos de catástrofes naturais e pandemias. Diante disso, mais uma vez nos perguntamos como uma atitude individual pode conter danos globais. Nesse sentido Harari reforça que,

“Infelizmente, em 2018, em vez de haver uma redução na emissão de gás de efeito estufa, a taxa global de emissão está aumentando. A humanidade dispõe de muito pouco tempo para se desapegar dos combustíveis fósseis. Temos de começar a desintoxicação hoje. Não no ano ou no mês que vem, mas hoje. ‘Oi, sou o Homo sapiens, e sou viciado em combustível fóssil.’ Onde se encaixa o nacionalismo neste quadro alarmante? Haverá uma resposta nacionalista à ameaça ecológica? Alguma nação, mesmo que poderosa, será capaz de sozinha fazer parar o aquecimento global? Países podem, individualmente, adotar uma variedade de políticas ambientais, muitas das quais fazem sentido econômico e ambiental. Governos podem taxar emissões de carbono, adicionar custos de externalidades ao preço do petróleo e do gás, adotar regulamentos ambientais mais rigorosos, cortar subsídios de indústrias poluentes e incentivar a mudança para energia renovável. Podem também investir mais dinheiro na pesquisa e no desenvolvimento de tecnologias revolucionárias ecologicamente corretas [...] Há, portanto, muitas coisas que governos, corporações e indivíduos podem fazer para evitar a mudança climática. Mas para que sejam eficazes, devem ser feitas num nível global. Quando se trata de clima, os países simplesmente não são soberanos. Estão à mercê de ações realizadas por pessoas no outro lado do planeta”.

O comportamento global, ainda que não coordenado, mostrou-se muito eficaz na recuperação ambiental, ainda que não tivesse essa finalidade específica. Durante a pandemia de COVID-19, quando

⁷⁵ Habermas, *A inclusão do outro: estudos de teoria política*.

diversos países ao redor do mundo efetivaram *lockdowns* a fim de manter o distanciamento social, ecossistemas inteiros demonstraram indícios de recuperação. Entretanto, isso não foi suficiente para retardar o aquecimento global e as mudanças climáticas, visto que foi uma redução ocasional⁷⁶. A fim de se obter um resultado realmente duradouro é essencial um esforço global das nações de modo que essa diminuição de emissões de gases de efeito estufa não seja circunstancial, mas sim decorrente de uma real modificação do estilo de produção.

Segundo relatório publicado pela *The Lancet*, de fato houve uma redução da emissão de gases durante a pandemia de COVID-19. No entanto, essa redução deve ser mantida a fim de se atingir as metas pactuadas no Acordo de Paris⁷⁷. Se a retomada da produção mundial se der nos moldes tradicionais, sem investimento em energia limpa, dificilmente as metas serão atingidas⁷⁸. Mas como promover essa transformação?

O sociólogo Ulrich Beck, em sequência à teoria da sociedade de risco, desenvolveu a teoria da metamorfose social, em que esta partiria de um processo de catarse diante de um choque antropológico, ou seja, em face de um evento traumático a humanidade sofreria uma transformação emancipatória, extraindo benefícios do desastre. Segundo Julia Silvia Guivant, “enquanto no livro *A Sociedade de Risco* Beck falava dos efeitos negativos (*bads*) e dos bens (*goods*) produzidos pela sociedade altamente industrializada, frente à mudança climática há a possibilidade de que os *bads* produzam *common goods*. Aqui estariam os, ainda não vistos, efeitos colaterais emancipatórios do risco global”⁷⁹.

Ele considerava os danos ambientais como uma catástrofe climática e a transformava para qualificá-la como emancipatória, no sentido de que ela faz surgir novos relacionamentos, novas legislações e novas tecnologias para além da simples redução de gás carbônico⁸⁰. As mudanças climáticas não são apenas um acontecimento natural, mas também “uma reforma dos modos de pensamento, dos estilos de vida e dos hábitos de consumo, da lei, da economia, da ciência e da política”⁸¹. A pandemia de COVID-19 demonstrou que uma mobilização global é possível. Houve o choque e a epidemia pode ser considerada uma catástrofe a nível mundial ocasionada justamente

⁷⁶ Piers M. Forster et al., “Current and future global climate impacts resulting from COVID-19”, *Nature Climate Change* 2020 10:10 10, n. 10 (7 de agosto de 2020): 913–19, acessado em 25 de outubro de 2021, <https://doi.org/10.1038/s41558-020-0883-0>.

⁷⁷ Judith Blau, *The paris agreement: Climate change, solidarity, and human rights* (Cham: Palgrave Macmillan, 2017), acessado em 05 de junho de 2020, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-53541-8>.

⁷⁸ Marina Romanello et al., “The 2021 report of the Lancet Countdown on health and climate change: code red for a healthy future”, 2021, acessado em 26 de outubro de 2021, <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2821%2901787-6>.

⁷⁹ Julia Silvia Guivant, “O legado de Ulrich Beck”, *Ambiente & Sociedade*, v. XIX, n.º 41 (São Paulo, janeiro de 2016), p. 235, acessado em 18 de maio de 2020, https://www.scielo.br/pdf/asoc/v19n1/pt_1809-4422-asoc-19-01-00227.pdf. Itálico no original.

⁸⁰ Julia Silvia Guivant, “O legado de Ulrich Beck”.

⁸¹ Ulrich Beck, *A metamorfose do mundo*, p. 149 in Sophie Perez Fernandes, “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico-considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”, *e-publica Revista Eletrônica de Direito Público*, dezembro de 2017, p. 126, acessado em 29 de abril de 2020, <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v4n3/v4n3a08.pdf>.

pelas alterações climáticas, já que estas influenciam diretamente na disseminação de vírus e patógenos.

É preciso analisar se esse evento foi realmente catártico, ou se a humanidade voltará a ter o mesmo comportamento anterior à pandemia, com excessivo consumo de combustíveis fósseis e produção de gases de efeito estufa. Devemos nos perguntar, ainda, se essa alteração de comportamentos individuais é capaz de produzir ganhos significativos. No documentário *Forget Shorter Showers* (em tradução livre: Esqueça Banhos Mais Curtos) Derrick Jensen sustenta que comportamentos individuais alteram muito pouco ou quase nada os danos ambientais e que, portanto, não são dotados de verdadeira força política, sendo necessária efetiva mobilização organizada da sociedade civil em face das instituições governamentais e financeiras⁸².

Fato é que a retomada da economia pós-pandemia deve ser cautelosa a fim de não proporcionar um efeito rebote nas emissões de gases poluidores e consumo de combustíveis fósseis. Se a atual crise epidêmica impôs maiores gastos públicos e aparentemente a realidade mostrou que impressão de dinheiro, no atual contexto, não gerou ou gerou pouca inflação, é possível ser menos austero, principalmente a fim de financiar as mudanças ambientais europeias e uma retomada verde e limpa, sentido no qual parece que a UE está a caminhar por meio do PEE.

1.2.7. Crises migratórias⁸³

Alterações climáticas, desigualdade social e déficit democrático são apenas algumas das situações que ocasionam movimentos migratórios. Segundo pesquisas científicas, os seres humanos sempre se movimentaram pelo planeta. Originários da África Oriental há cerca de dois milhões e quinhentos mil anos, há pelo menos dois milhões de anos já se movimentam pelo globo, colonizando, inicialmente, Europa, Ásia e norte da África⁸⁴, para depois chegar às Américas e Oceania, alcançando todo o mundo.

Assim, os movimentos migratórios fazem parte da condição humana e decorrem de inúmeras situações e desejos particulares, sendo um fenômeno decorrente de diversos fatores, representando

⁸² Derrick Jensen, *Forget Shorter Showers - YouTube*, acessado 25 de outubro de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=m2TbrtCGbhQ>.

⁸³ Neste ponto cabe convencionar os significados de migração, emigração e imigração. “A migração é a movimentação de pessoas de um país para outro ou de uma região para outra dentro do próprio país. Inclui, assim, os movimentos de emigração e imigração, porque inclui o movimento de saída de um lugar e o movimento de entrada em outro lugar. A emigração é o movimento de saída de pessoas do seu país de origem para se estabelecer, fixar residência e trabalhar em algum país estrangeiro. Tem como ponto de referência o local de origem, indicando a saída do seu país natal. A imigração é o movimento de entrada de pessoas num país estrangeiro para aí se estabelecer, fixar residência e trabalhar. Tem como ponto de referência o local de destino, indicando a entrada nesse novo destino”. Cfr. Flávia Neves, “Imigração, emigração e migração - Dúvidas de Português no Dicio”, Dicionário Online de Português, 2021, acessado 30 de novembro de 2021, <https://duvidas.dicio.com.br/imigracao-emigracao-e-migracao/>.

⁸⁴ Yuval Noah Harari, *Sapiens Uma Breve Historia da Humanidade* (L&PM Editores, 2015). P. 13.

desde deslocamentos voluntários em busca de melhores oportunidades de vida, por exemplo, a deslocamentos forçados por conflitos e insegurança. De acordo com o ACNUR somente em 2020 foram 82,4 milhões de deslocamentos forçados, sendo que destes, 26,4 correspondem a refugiados⁸⁵. Em regra as pessoas migram para países vizinhos ou para países em que há afinidade linguística ou cultural, o que faz com que a maioria das nações acolhedoras seja de países em desenvolvimento. A Turquia, por exemplo, continua sendo quem mais acolhe refugiados no mundo, quase quatro milhões, na grande maioria, sírios⁸⁶.

Um dado interessante é que uma vez acolhidos, os imigrantes são responsáveis por remessas financeiras aos países de origem, o que acaba por contribuir para redução de desigualdades. Além de colaborar para redução da pobreza nos países de origem, a imigração permite um maior fluxo de tecnologias e conhecimento. O eventual retorno do migrante pode trazer novas experiências e, ainda que ele não retorne, as remessas financeiras permitem uma elevação da educação das famílias remanescentes. Essas novas experiências acabam por contribuir com o empreendedorismo e com o fluxo de negócios entre o país de origem e de destino. Ressalte-se que a emigração também permite uma diminuição das demandas sobre o governo local no que diz respeito a vagas de emprego e políticas sociais de compensação e pode acarretar na melhoria dos equipamentos estatais, na medida em que o contato dos migrantes com regimes de outros países, muitas vezes desenvolvidos e, em regra, mais democráticos, tornam os moradores locais mais exigentes. Quanto ao país de destino, a vantagem na recepção de imigrantes é evidente, visto que cada 1% de aumento na população desses indivíduos gera 2% de aumento da sua renda *per capita*. Além disso, a diversidade cultural fomenta a economia e, ao contrário do que se pode imaginar, não há uma perda de mercado de trabalho dos nacionais, mas sim uma complementariedade das atividades exercidas, principalmente nos casos de países cujo envelhecimento populacional é crescente, servindo inclusive para equilibrar o orçamento previdenciário⁸⁷.

Diante de tamanhas vantagens no acolhimento de imigrantes, temos dificuldades em entender a resistência demonstrada pelos Estados e, principalmente pelos cidadãos. Segundo Harari:

⁸⁵ Segundo definição da ACNUR refugiados são “pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados”. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, “Refugiados”, acessado 30 de novembro de 2021, <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>.

⁸⁶ UNHCR, “UNHCR Global Trends - Forced displacement in 2020”, 2021, acessado 27 de novembro de 2021, <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>.

⁸⁷ Patrícia Magalhães Ferreira, “Desenvolvimento e migrações: contradições e tendências”, org. FEC - Fundação Fê e Cooperação e IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr, *#coerêncianapresidência* (Lisboa, julho de 2021).

“A maioria das pessoas que votaram em Trump e no Brexit não rejeitaram o pacote liberal inteiro — elas perderam a fé principalmente na parte sobre a globalização. Ainda acreditam na democracia, no livre mercado, nos direitos humanos e na responsabilidade social, mas acham que essas ideias belas só devem ir até a fronteira. Na verdade, acreditam que, para preservar a liberdade e a prosperidade em Yorkshire ou no Kentucky, é melhor construir um muro na divisa e adotar políticas não liberais em relação a estrangeiros”⁸⁸.

Aparentemente essa postura é explicada por razões arraigadas de etnocentrismo e xenofobia. No entanto, justamente a falta de ferramentas para uma imigração legal e ordenada, com mais oportunidades de ingresso dos imigrantes nos países de destino, acaba por estimular o tráfico de pessoas, a violência, a exploração e a morte. No caso específico da Europa, continua Harari:

“A União Europeia foi construída sobre a promessa de transcender as diferenças culturais entre franceses, alemães, espanhóis e gregos. E pode desmoronar devido a sua incapacidade de incluir as diferenças culturais entre europeus e imigrantes da África e do Oriente Médio. Ironicamente, foi, em primeiro lugar, o próprio sucesso da Europa em construir um sistema próspero e multicultural que atraiu tantos imigrantes”⁸⁹.

Assim, conforme exposto, é preciso que uma cidadania cosmopolita seja forjada, desvinculada das noções de território, ascendência, raça e identidade cultural, a fim de garantir de forma solidária a real efetivação dos direitos humanos.

1.3 INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DA SOLIDARIEDADE

1.3.1. Significado de solidariedade

Diante de tantos desafios do contexto atual e da falta de meios para enfrentá-los, cabe-nos descrever o que entendemos por solidariedade, e como ela pode ser uma ferramenta de solução, enquanto abordagem interpretativa e orientadora de posturas sociais e políticas.

Solidariedade é um termo de difícil conceituação, visto não haver consenso a seu respeito, sendo objeto de estudo pela filosofia, sociologia, política e direito, para citar alguns exemplos. Mesmo sem uma definição padronizada, é comum que ela apresente como principal característica a reciprocidade entre pessoas de um grupo, podendo ser acrescida de aspectos normativos e políticos. Oriunda de uma ideia de amor ao próximo, etimologicamente decorrente da palavra em latim *solidus*, que significa

⁸⁸ Harari, *21 lições para o século 21*. P.25.

⁸⁹ Harari, *21 lições para o século 21*. P. 156.

sólido, seguro, a solidariedade, enquanto fraternidade, ganhou conotação política com o lema *Liberté, Egalité, Fraternité* da Revolução Francesa⁹⁰.

Filosoficamente a solidariedade pode ser entendida como a interdependência entre pessoas de um grupo⁹¹, mas de acordo com o cristianismo, a solidariedade é uma partilha não só material, mas também espiritual, visto que todos os cristãos são irmãos e filhos de Deus, ligados pela fraternidade e pela comunhão. Esse ideal ético foi reafirmado pela encíclica *Rerum novarum* de 1891⁹², uma resposta da Igreja Católica às desigualdades acentuadas pela Revolução Industrial e, em 1931, a Igreja reforçou seus ideais de caridade e justiça social com a encíclica *Quadragesimo anno* de Pio XI⁹³.

Em 2020, num contexto pandêmico, o Papa Francisco publicou a encíclica social *Fratelli tutti*, em que, resumidamente, apontou a necessidade da proteção do bem comum, com a superação dos preconceitos por meio do amor, da caridade e do que ele chamou de cultura do encontro. Reforçou a necessidade de soluções globais para problemas mundiais como a crise migratória e as mudanças climáticas, e, principalmente, disse que o direito à propriedade deveria ficar em segundo plano⁹⁴.

Em que pese o preceito cristão, a solidariedade não se confunde com caridade religiosa. Podendo ser entendida pela sociologia como um sentimento de empatia e responsabilidade recíproca, que acarreta em um vínculo cooperativo entre indivíduos, justamente por isso a solidariedade é reconhecida como um princípio universal, mesmo em comunidades não cristãs.

Segundo Émile Durkheim, a divisão do trabalho é o fator preponderante para o surgimento de uma consciência coletiva e, conseqüentemente, da solidariedade. Trata-se de fenômeno social que se constata por seus efeitos na comunidade e o direito é justamente uma manifestação dessa sociabilidade. A partir de uma manifestação inicial doméstica ou familiar de união por interesses comuns (solidariedade mecânica), a solidariedade se expande para as relações contratuais, por meio de cooperação mútua decorrente de interesses complementares, que não aconteceria sem a divisão do trabalho (solidariedade orgânica). Quanto maior é a divisão do trabalho, maior é a especialização e, por conseguinte, a dependência e a solidariedade⁹⁵. Léon Duguit complementa o pensamento de Durkheim

⁹⁰ Vera Herweg Westphal, "Diferentes matizes da idéia de solidariedade", *Katalysis* (Florianópolis, novembro de 2008).

⁹¹ Nicola Abbagnano, *Dicionário de Filosofia*, 5. ed. (São Paulo: Martins Fontes, 2007).

⁹² Leão XIII, *Rerum novarum* (Roma: Santa Sé, 1891).

⁹³ Pio XI, *Quadragesimo Anno* (Roma: Santa Sé, 1931).

⁹⁴ Francisco, *Fratelli tutti* (Roma: Santa Sé, 2020).

⁹⁵ Émile Durkheim, *Da divisão do trabalho social*, 2.ª edição (São Paulo: Martins Fontes, 1999), acessado em 26 de outubro de 2021, [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/203937/mod_resource/content/1/Da divisão social do trabalho. Émile Durkheim%3B tradução de Eduardo Brandão. - 2.ª ed. - São Paulo%2C Martins Fontes%2C 1999. \(1\).pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/203937/mod_resource/content/1/Da%20divis%C3%A3o%20do%20trabalho.%20%C3%A9mile%20Durkheim%3B%20tradu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Eduardo%20Brand%C3%A3o.%20-2%C3%A9d.%20-%20S%C3%A3o%20Paulo%2C%20Martins%20Fontes%2C%201999.%20(1).pdf). P. 85-109

dizendo que o homem é um ser social e aquilo que mantém a sociedade unida é a solidariedade. Quanto maiores os vínculos solidários, mais forte e estruturada é a sociedade⁹⁶.

John Rawls, por sua vez, desenvolve um sentido de justiça como equidade, a partir da cooperação e do respeito mútuo entre os indivíduos. A solidariedade se manifesta exatamente nessa cooperação e respeito entre os cidadãos, muito mitigada, porém, pelo liberalismo e pela percepção do indivíduo focado apenas em seus interesses e ganhos pessoais. Assim, o pensamento liberal de Rawls cinge-se ao direito e à justiça, preterindo o aspecto social⁹⁷.

Habermas se opõe a Rawls imbuído de buscar um equilíbrio entre justiça e solidariedade, para apresentá-las como conceitos complementares e fruto da política discursiva. Segundo ele, a socialização faz parte da formação da identidade do indivíduo, marcada pela moralidade. Esta diz respeito à igualdade entre as pessoas e à liberdade, no viés da justiça, e a relações intersubjetivas comunitárias no mundo da vida, no viés da solidariedade⁹⁸. Ou seja, a moral do indivíduo sob a ótica da justiça leva em conta critérios de igualdade e liberdade. Já sob a ótica da solidariedade, a moral diz respeito às relações comunitárias. A solidariedade, portanto, decorre da moral comunitária. A solidariedade para Habermas além de ter o mesmo sentido de alteridade, está em forte conexão com seu conceito de justiça. Neste sentido:

“Expresso de modo aristotélico, em toda comunidade concreta está esboçada a comunidade moral, por assim dizer como seu ‘melhor eu’. Enquanto integrantes dessa comunidade, os indivíduos esperam uns dos outros uma igualdade de tratamento, que parte do princípio de que cada pessoa considere cada uma das outras como ‘um dos nossos’. A partir dessa perspectiva, justiça significa simultaneamente solidariedade⁹⁹.

Assim, ainda que tenha diferentes interpretações, podemos entender a solidariedade como um sentimento de cooperação que leva os indivíduos a buscar a redução das desigualdades em seu meio social, a promover padrões mínimos de dignidade e a assegurar a justiça distributiva, ainda que haja individualmente um sentimento de ganho ou retribuição. Trata-se de um fenômeno social intrínseco ao convívio entre os indivíduos e necessariamente ligado ao sentido de justiça e igualdade. Um valor universal vinculado ao direito na forma de verdadeiro fundamento de validade que vai permear diversos ordenamentos jurídicos, sendo uma ferramenta capaz de servir como força utópica e um novo paradigma interpretativo a fim de trazer respostas ao contexto social atual. E tendo em conta este valor

⁹⁶ Léon Duguit, *Fundamentos do direito* (São Paulo: Martin Claret, 2009), acessado em 26 de outubro de 2021, <https://www.passeidireto.com/arquivo/6478861/duguit-leon-fundamentos-do-direito>.

⁹⁷ John Rawls, *Justiça como equidade - uma reformulação* (São Paulo: Martins Fontes, 2003).

⁹⁸ Habermas, *A inclusão do outro: estudos de teoria política*.

⁹⁹ Habermas, *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. P. 42. Aspas no original.

vinculado ao direito, e entendido como uma face da justiça, é que será possível a exigência de partilhas equitativas de encargos e cooperação.

1.3.2. A teoria da integridade de valor

Inspirado pela teoria de John Rawls, Dworkin criticou o positivismo jurídico, rechaçando seu utilitarismo e afirmando seu conteúdo antidemocrático, firmando-se como antagonista, principalmente, do pensamento de Herbert L. A. Hart.

Na teoria da integridade do direito, Dworkin desenvolve uma interpretação do ordenamento jurídico como um sistema de princípios, regras e diretrizes políticas no sentido de busca da resposta correta para as situações cotidianas de acordo com a coerência e ajuste adequado a critérios socialmente aceitos, sendo que os próprios critérios também são interpretativos, o que gera uma espiral interpretativa. Segundo o autor, esses critérios socialmente aceitos a fundamentar o direito são de origem política, que, por sua vez, buscam coerência e ajuste em critérios morais. Estes, finalmente, buscam seus fundamentos na ética. No caminho teórico percorrido para chegar a tal conclusão, ele analisa os sentidos de liberdade, de dignidade e de igualdade, fugindo do posicionamento padrão de equidade e afirmando que ele considera isso um equívoco do ponto de vista do paradigma democrático¹⁰⁰. Segundo Dworkin, igualdade seria a demonstração, por parte do governo, de uma preocupação igual com todos os indivíduos e respeito pelas suas escolhas pessoais. Sendo a dimensão política o valor do direito, ele desenvolve sua teoria política como, resumidamente, igualdade de recursos¹⁰¹.

Ocorre que a fim de desenvolver sua teoria política, ele vai buscar seus fundamentos de validade numa teoria moral que, grosso modo, diz como o indivíduo deve se relacionar com os outros, traçando o que ele define como dignidade. Não existe, para Dworkin, uma norma moral legítima sem a observância da dignidade. Ou seja, assim como a dimensão política (igualdade) é o valor do direito, a moral (dignidade) é o valor da política.

Partindo dessa premissa, ele avança para analisar como os pensadores tratam o princípio da dignidade humana para também rechaçar as teorias até então atreladas ao direito natural e fixar o entendimento de dignidade como o tratamento dado ao próximo. Significa tratar os outros com o mesmo respeito e liberdade concedidos a si, atribuindo às pessoas o direito a uma vida livre, ou seja,

¹⁰⁰ Ronald M. Dworkin, *Justiça para ouriços* (Coimbra: Almedina, 2012), acessado em 31 de outubro de 2021, <https://doi.org/10.1515/9780804784009>. P. 359-370.

¹⁰¹ Ronald M. Dworkin, *A virtude soberana: A teoria e a prática da igualdade*, 1. ed (São Paulo: Martins Fontes, 2005).

no sentido de que devemos tratar os outros da mesma maneira valiosa e respeitosa como tratamos a nós mesmos. A dignidade humana seria, então, essa relação entre as opções de felicidade. Além disso, ninguém tem o direito de julgar as escolhas do outro, nem mesmo a comunidade, não devendo haver paternalismos, ou seja, uma imposição do que seria melhor de acordo com a opinião do outro¹⁰².

Mas o que seria uma vida livre? O pensador então passa a formular sua teoria ética, valor fundamental da dimensão moral, desenvolvendo o conceito de liberdade, enquanto bem viver. Seria, em apertado resumo, a busca pela felicidade. Cada um tem a obrigação e a responsabilidade de fazer da sua vida o melhor a partir da própria vontade. Ou seja, a ética (liberdade) é o valor que fundamenta a moral (dignidade), que por sua vez, fundamenta a política (igualdade), que, finalmente, fundamenta o direito¹⁰³.

Um sistema jurídico democrático, portanto, pressupõe o respeito às diversas vontades de felicidade e o respeito ao pluralismo. Esse respeito fica demonstrado no conceito de igualdade, no sentido de que o Estado “deve mostrar igual preocupação com a sorte de todas as pessoas sobre quem reivindica domínio” além de “respeitar totalmente a responsabilidade e o direito de cada pessoa a decidir por si própria sobre como fazer da sua vida algo de valioso”¹⁰⁴. Conforme Dworkin, democracia é o respeito institucional à igualdade, dignidade e liberdade, e não a vontade da maioria. Não se pode tomar uma decisão institucional que viole a ética, a moral e a política. Ao fazê-lo, a decisão é antidemocrática e se é antidemocrática é ilegítima. E os indivíduos não podem aceitar decisões ilegítimas do Estado e que violem, em última análise, a liberdade, a dignidade humana e a igualdade¹⁰⁵.

Nas palavras de Dworkin:

“A ética estuda o modo como as pessoas gerem a sua responsabilidade de viver bem, e a moral pessoal concentra-se naquilo que cada indivíduo deve às outras pessoas. A moral política, pelo contrário, estuda aquilo que todos nós devemos aos outros enquanto indivíduos, quando agimos em nome dessa pessoa coletiva artificial”¹⁰⁶.

O direito, para Dworkin, é a dimensão que produz a melhor interpretação das práticas políticas que justifiquem e limitem o poder coercitivo do Estado. O direito é a força institucionalizada que somente será legítima se for democrática, ao respeitar a igualdade, a dignidade humana, e a liberdade.

¹⁰² Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 197-332, 369-370.

¹⁰³ Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 25-26, 197-260.

¹⁰⁴ Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 14.

¹⁰⁵ Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 387-408.

¹⁰⁶ Dworkin, *Justiça para ouriços*. p. 335.

A manifestação de força do Estado, portanto, deve ser democrática. Para sê-lo, deve respeitar não só as diretrizes políticas, como o consenso moral e a ética individual¹⁰⁷.

Resumidamente, portanto, o indivíduo é impelido a buscar sempre a melhor interpretação. No entanto, esta dependerá de parâmetros classificatórios, ou seja, de categorias que fazem parte de conceitos sociais pré-existentes. Assim, o que se entende por melhor interpretação será fixado a partir dos paradigmas formados pela tradição obtida com o círculo de interpretação. Mas que paradigmas são esses? Dworkin propõe uma interpretação que conjugue teorias de interpretação ética, moral, política e jurídica numa rede multidisciplinar de hermenêutica que constitui uma unidade de valores. E estes valores, ou princípios, servem de paradigma interpretativo das regras. Os princípios deverão ser interpretados de maneira coerente entre si para que se extraia deles a melhor resposta para o caso concreto¹⁰⁸.

1.3.3. O papel da comunidade e a solidariedade

Tal qual Dworkin, Habermas critica o cientificismo e o tecnicismo que reduzem todo o conhecimento humano ao modelo mecanicista das ciências empíricas e que limitam o alcance da razão humana apenas aos conhecimentos práticos e objetivos. Ele desenvolve um pensamento sobre a participação da opinião pública, sobre a função do Estado no mundo contemporâneo e como essas estruturas promovem condições para o fluxo comunicativo no Estado Democrático de Direito.

Estudando a linguagem, o autor apresenta a teoria da ação comunicativa que, em breve resumo, discute sobre a racionalidade na atualidade, com uma proposta de superação do modelo de Max Weber¹⁰⁹⁻¹¹⁰ para o da razão comunicativa, na qual a linguagem não é apenas uma forma de comunicação, mas também uma condição para a racionalidade, abrindo-se caminho para a discussão acerca da própria sociedade e suas patologias. Segundo Habermas, seres humanos são indivíduos de

¹⁰⁷ Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 409-424.

¹⁰⁸ Ronald M. Dworkin, *O império do direito* (São Paulo: Martins Fontes, 1999). Capítulos 2 e 7.

¹⁰⁹ “Historiador, jurista, economista e sociólogo alemão, Max Weber, considerado um dos fundadores da sociologia moderna, nasceu em 1864, em Erfurt, e faleceu em 1920, em Munique, na Alemanha.” Cfr. “Max Weber - Infopédia”, in *Infopédia* (Porto Editora), acessado 7 de novembro de 2021, [https://www.infopedia.pt/\\$max-weber?intlink=true](https://www.infopedia.pt/$max-weber?intlink=true).

¹¹⁰ “A aceção da noção de racionalidade que se aplica à ação foi abordada por Max Weber (1921). Weber propõe uma distinção, tornada clássica, entre a ‘racionalidade por relação a um fim’ ou racionalidade teleológica (*Zweckrationalität*) e a ‘racionalidade por relação aos valores’ (*Wertrationalität*). Enquanto a primeira se refere à utilização dos meios adequados aos fins em vista, sendo comum na ação económica (os anglo-saxões falam de racionalidade utilitária: *rational choice*), a segunda, que consiste na orientação da ação segundo valores, logo, numa racionalidade axiológica, supõe que o ator age de acordo com a ideia do que é moralmente aceitável (ética de convicção). Assim sendo, as ações orientadas por normas são, tal como as ações teleológicas ou finalistas, suscetíveis de uma interpretação racional. Em A ética protestante e o espírito do capitalismo (1904-1905), Max Weber defende que o sistema económico capitalista moderno, no mundo ocidental, está ligado ao avanço do racionalismo (à organização racional do trabalho e da produção). Considerando que a racionalidade constitui o aspeto característico da sociedade moderna (na economia, no direito, na ciência, na filosofia, na política, etc.), Weber preocupa-se com a racionalização e a burocratização da sociedade.” Cfr. “racionalidade (sociologia)”, in *Infopédia* (Porto Editora), acessado 7 de novembro de 2021, [https://www.infopedia.pt/\\$racionalidade-\(sociologia\)](https://www.infopedia.pt/$racionalidade-(sociologia)). Aspas no original.

linguagem no mundo da vida, que ele caracteriza como tradições e conceitos pré-determinados compostos por elementos culturais, sociais e pelo conjunto de valores pessoais que viabilizam a comunicação no dia-a-dia. Através da linguagem estabelecemos relações interpessoais e intersubjetivas com o objetivo de chegar à compreensão de algo e o mundo da vida é a referência para tal. Ele faz a distinção entre o agir instrumental (ou estratégico) e o agir comunicativo. O primeiro é o desenvolvimento de sistemas e narrativas a serviço de um pensamento metódico destinado ao atingimento de certos objetivos de produção, eficiência e metas, fruto de uma razão extremamente racional, pragmática e competitiva. O segundo, por sua vez, atua no mundo da vida e diz respeito às formas de entendimento que os indivíduos vão colocando em prática nas suas relações dinâmicas, fruto de tradições e cultura, por meio da cooperação e do consenso, com o objetivo de melhoria de vida de todos em comunidade. Diferente do sistema, o mundo da vida é social e colaborativo¹¹¹⁻¹¹².

Habermas defende que, nas sociedades modernas, conforme ocorre o fenômeno da modernização e da extensão do ideal capitalista às esferas pública e privada, passa a existir cada vez mais a separação entre sistema e mundo da vida, com o destaque dos sistemas do mercado (dinheiro) e do Estado (poder público). Segundo ele, as patologias das sociedades modernas residem exatamente nesse distanciamento entre a razão comunicativa e a razão sistêmica, que evolui para a racionalização do mundo da vida pelo sistema, acarretando na sua “colonização”, que consiste na obediência à força do dinheiro e do poder público, e na consequente monetarização e burocratização da força de trabalho se sobrepondo à solidariedade social, sendo essencial um redirecionamento do agir comunicativo para novas formas de interação¹¹³.

Se para Habermas é na comunidade que está a ação comunicativa, que atua pelo consenso no melhor interesse de todos, estando intrinsecamente ligada as ideias de solidariedade e cooperação, para Henry Mintzberg o setor plural (equivalente à sociedade civil) é um dos pilares da sociedade para fomentar transformação. Segundo ele,

“se você for numa pequena cidade francesa no sábado de manhã (e isso é uma das coisas mais maravilhosas das cidades francesas) sempre há uma feira. E não é apenas um lugar onde pessoas compram e vendem coisas. É o lugar onde as pessoas se encontram. É o coração e a alma da comunidade. A comunidade é o terceiro elemento. Nós temos o mercado, nós temos o Estado e nós temos a comunidade, que eu chamo de setor plural. Nós temos o setor público, o setor privado e o setor plural. A comunidade é a alma do setor plural e me parece que é ela é a chave para o reequilíbrio da sociedade.

¹¹¹ Jürgen Habermas, *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social* - vol. 1, 1. ed. (São Paulo: Martins Fontes, 2012).

¹¹² Jürgen Habermas, *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista* - vol. 2 (São Paulo: Martins Fontes, 2012).

¹¹³ Habermas, *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista* - vol. 2. P. 671.

Porque se só existirem esquerda e direita, nós ficamos indo e voltando entre mercado e Estado. Chega de esquerda e direita, de público e privado, de capitalismo e comunismo, Marx, Smith, ditadura do proletariado, livre iniciativa, estatização, privatização, *Occupy* na esquerda, *Tea Party* na direita. Pense nisso. Só vamos de um lado para outro sem nunca resolver essas questões. Se começarmos a enxergar a sociedade não como uma linha, mas como um círculo entre o setor público, político, o setor privado, econômico, e setor plural, da comunidade, social, começamos a ter uma base, um tripé para o reequilíbrio. Todos nós somos parte do setor plural. Podemos trabalhar no setor privado e votar no setor público, mas todos nós vivemos no setor plural. E ainda assim ele é invisível. Não faz parte do debate e é como se não existisse. As pessoas não falam a respeito. É só direita e esquerda, mercado, governo. As pessoas não falam disso e, mesmo assim, estamos envolvidos nele. Se pensarmos em mudança social, grandes mudanças sociais, e pensamos: - como aconteceram? Como grandes mudanças sociais aconteceram? Pessoas realmente trabalham coletivamente e mudam. Os norte-americanos tiveram uma *Tea Party*. Não agora, mas em 1776. Os franceses derrubaram a Bastilha em 1789. Pessoas realmente se unem e provocam mudanças e elas começam no setor plural. George Washington não começou a Independência Americana, Robespierre não iniciou a Revolução Francesa. Tudo começou com pessoas que estavam fartas¹¹⁴.

O pensamento de Habermas e Mintzberg, portanto, se entrelaçam se considerarmos que o setor plural é o ator do agir comunicativo, próprio do mundo da vida. Ambos autores enxergam a sociedade enfraquecida pelo mercado e pelo Estado. Habermas, além de tratar da dissociação entre razão instrumental e razão comunicativa e da reificação do mundo da vida, cooptado pelos sistemas do poder e do dinheiro, também aborda a falta de coercibilidade dos consensos obtidos pelo agir comunicativo¹¹⁵. Mintzberg, por sua vez, nota o alijamento do setor plural promovido por mercado e Estado, a fim de que aquele não participe ativamente dos rumos da sociedade¹¹⁶.

Tais posicionamentos muito se assemelham à ideia de necessária soberania da comunidade de Capra e Mattei. Fritjof Capra, desde os anos 70, aponta para o que ele chama de ponto de mutação, que seria um momento de viragem de forças ou, como ele chama, de mudança de paradigmas. Segundo ele, as civilizações que não se adequam ao chegarem nesse ponto tendem a se extinguir. O pensamento mecanicista, para ele, é o paradigma atual que deve ser substituído por um pensamento holístico¹¹⁷. Ele, juntamente com Ugo Mattei, defende que o direito deve ser devolvido à comunidade, criadora e usuária da legislação. Cabe à comunidade escolher o modo como pretende viver, reconhecendo o que entende como justo diante do bem comum¹¹⁸.

¹¹⁴ Trecho de palestra de Mintzberg, sobre o livro *Rebalancing Society: Radical Renewal beyond Left, Right and Center*, acessado em 27 de outubro de 2021, <https://mintzberg.org/videos/the-plural-sector> numa tradução livre.

¹¹⁵ Jürgen Habermas, *Facticidade e validade: Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia* (São Paulo: Editora Unesp, 2020). P. 152ss.

¹¹⁶ Mintzberg, *Rebalancing Society: Radical renewal beyond left, right and center*. P. 48-49.

¹¹⁷ Fritjof Capra, *O Ponto de Mutação* (São Paulo: Cultrix, 2004).

¹¹⁸ Capra e Mattei, *A Revolução Ecojurídica: O Direito Sistêmico em Sintonia com a Natureza e a Comunidade*. P. 188.

Como dito, essa retomada do direito pela comunidade se assemelha ao que Mintzberg quer dizer com o fato de que vivemos no setor plural e que este deve se organizar, porque as pessoas realmente trabalham coletivamente para a mudança. O que, nas palavras de Habermas, é o mundo da vida, com sua razão colaborativa, do consenso pelo bem comum, no entanto, legitimado pela função de integração social do direito. O direito, portanto, se mostra como parte componente do tecido social, enquanto estrutura do mundo da vida sendo, dessa maneira, importantíssimo para a coordenação e manutenção da sociedade.

Ao dizer que “os direitos público e privado, do modo como hoje são concebidos, representam falsas alternativas, uma vez que os dois são metáforas de exclusão e concentração de poder na busca pelo desenvolvimento”¹¹⁹ a ideia de Capra e Mattei se assemelha tanto a ideia de Mintzberg ao falar do pêndulo esquerda-direita que desequilibra a sociedade, quanto a de Habermas, que aponta a colonização do mundo da vida. A “nova concepção de uma comunidade ecológica que negocie suas próprias leis num diálogo político verdadeiramente progressista”¹²⁰ é, em última análise, a razão colaborativa, por meio da integração social do direito, estimulando o reequilíbrio da sociedade pela força do setor plural.

Portanto, as relações entre indivíduos, mercado e governos estão interligadas e se retroalimentam, formando um complexo entre agir comunicativo e instrumental. Necessidades sociais e do mercado são acolhidas pelo Estado que, por meio da legislação, incorpora tais anseios a fim de que, mesmo de maneira coercitiva, alcance seus objetivos. É preciso reequilibrar o sistema por meio da ação colaborativa, dando voz ao setor plural e revertendo o paradigma mecanicista para um paradigma holístico, por meio da função integralizadora do direito, fundada no agir comunicativo.

Notamos que a visão sistêmica, ou holística, de Capra e Mattei se coaduna com a linha de pensamento de Dworkin não só pelo combate ao utilitarismo e ao pragmatismo, mas também pelo fato de enxergar o direito como um todo unitário de princípios interconectados com a ética, a moral e a política. Do mesmo modo que Capra e Mattei afirmam a necessidade de uma visão holística do direito e das ciências, Dworkin desenvolve uma teoria de unidade de valor. Entretanto, podemos nos questionar como uma teoria interpretativa embasada no indivíduo e de predominante defesa da liberdade individual pode fundamentar a prevalência da vontade da comunidade e da solidariedade.

Como já tratado anteriormente, Dworkin desenvolve o paradigma da igualdade e da liberdade de modo que para ele o Estado deve tratar todos os indivíduos com igual preocupação, mas respeitando a

¹¹⁹ Capra e Mattei, *A Revolução Ecojurídica: O Direito Sistêmico em Sintonia com a Natureza e a Comunidade*. P. 192.

¹²⁰ Capra e Mattei, *A Revolução Ecojurídica: O Direito Sistêmico em Sintonia com a Natureza e a Comunidade*. P. 192.

escolha individual das pessoas sobre suas vidas. Apesar de considerar a comunidade e o respeito mútuo como componentes da sua teoria política, ao delinear que somente serão democráticas as decisões institucionais que respeitarem o princípio da igual preocupação e respeito, a nosso sentir, a comunidade parece estar muito mais num papel passivo diante das políticas de Estado, ainda que haja a dialética entre as dimensões da política, do direito, da moral e da ética.

O autor mantém-se firme na sua concepção liberal, ainda que igualitária na distribuição de recursos, expondo diversas condições para que a vontade comunitária seja acatada pelos indivíduos, criando um sistema de trunfos daqueles em face do Estado, o que parece se opor a uma ideia de solidariedade e soberania da comunidade, como já exposta. Ou seja, a ideia liberal acaba por partir da premissa de que o indivíduo precisa se defender do Estado. Para ele:

“o sentido de trunfo de um direito é o equivalente político do sentido mais familiar em que a ideia é usada na moral pessoal. Posso dizer: «Sei que o senhor poderia fazer o bem, muito mais e por mais pessoas, se não cumprisse a promessa que me fez. Mas tenho o direito a que a cumpra»”¹²¹.

Contudo, a ideia de uma comunidade ecológica que mantém um diálogo político e negocia suas próprias leis se encaixa adequadamente na teoria de Dworkin quando este desenvolve a ideia de democracia com uma concepção de parceria, no sentido de que “numa comunidade verdadeiramente democrática, cada cidadão participa enquanto parceiro igual, o que significa mais do que ter um voto igual. Significa que tem uma voz igual e uma parte igual no resultado”¹²². Do mesmo modo, essa visão se coaduna a teoria discursiva de Habermas.

Assim, a comunidade política precisará, na sua esfera de relacionamento, definir seus fundamentos morais para a fixação de determinadas políticas de Estado. É neste âmbito que deve se manifestar o setor plural, para justamente restaurar o equilíbrio entre público e privado. A nosso sentir, é neste espaço da solução política que se apresenta a comunidade e onde funcionará a ação comunicativa desenvolvida por Habermas. Se para Dworkin: a “solução política, que está sob o controle da comunidade, determina as oportunidades e consequências de escolha para cada indivíduo”¹²³, então é essencial que aí seja sopesada a solidariedade.

Justamente neste ponto encontramos o limite e o alcance da solidariedade. A sua exigência dependerá do que se entende por comunidade e este contexto poderá ser mais ou menos abrangente. Ao defendermos que a solidariedade decorre de um sentimento de dever mútuo, há uma identificação entre os indivíduos a ponto de ultrapassar o individualismo e essa identificação decorre de uma

¹²¹ Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 337. Destaque no original.

¹²² Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 391.

¹²³ Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 361.

unidade de princípios. As obrigações associativas mútuas vão depender, portanto, “dos factos, poderes e vulnerabilidades especiais da associação humana”¹²⁴ que determinam uma identificação de princípios comuns em uma comunidade política. Para Dworkin, “uma comunidade ou uma cultura tem responsabilidades morais próprias; a sua organização coletiva deve mostrar uma disposição para a realização dessa responsabilidade”¹²⁵. A comunidade política, portanto, será formada por uma comunhão de princípios entre os indivíduos e essa vinculação por princípios, essa identificação, é que determinará o alcance da solidariedade. Assim, é essa força moral que impele a responsabilidade e, com isso, a solidariedade.

É possível integrar a teoria discursiva do direito de Habermas à teoria política de Dworkin, sendo este o verdadeiro palco da fixação de consensos decorrentes do agir comunicativo. Ainda que para o autor liberal a política represente um espaço de embate entre interesses antagônicos, é possível inserir a teoria do discurso e do agir comunicativo de Habermas na teoria política de Dworkin a fim de se substituir o embate de interesses por um consenso da comunidade baseado em solidariedade e em sensibilidade às diferenças.

A teoria do discurso, no entanto, vai depender da adoção de alguns pressupostos. Em primeiro lugar os participantes da argumentação devem aceitar previamente as práticas argumentativas com a finalidade de se chegar a pretensões de validade, ou seja, fica estabelecida a ideia de que questões práticas podem ser decididas racionalmente a partir de um conteúdo normativo necessário para toda a argumentação, num contexto imparcial de normas de ação. Estabelecido esse princípio do discurso, o pressuposto da inclusão define que nenhuma pessoa capaz de dar um contributo relevante pode ser excluída da participação. Por sua vez, o pressuposto da igualdade de liberdade comunicativa define que todos devem ter a mesma chance de contribuir e o pressuposto da sinceridade diz que o que é dito pelos participantes tem que coincidir com aquilo que pensam. Finalmente, o pressuposto da não coerção determina a ausência de constrangimentos externos ou que residam no interior da estrutura da comunicação, que deve ser motivada apenas pela força do melhor argumento. Para Habermas, estes quatro pressupostos, em conjunto com o princípio discurso, podem ser aplicados a qualquer tipo de argumentação. O poder do Estado, por sua vez, deve ser constituído de modo discursivo, ou seja, apoiado sobre um poder comunicativo normatizador. O exercício do poder político passa a ser legitimado a partir do poder discursivo dos cidadãos que atuam como meio para a racionalização discursiva das decisões de uma administração, atrelada ao direito. A legitimidade do Estado

¹²⁴ Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 331.

¹²⁵ Dworkin, *Justiça para ouriços*. P. 118.

Democrático de Direito reside em um procedimento ideal e racional de deliberação e de tomada de decisões com base no pressuposto de que só são aceitas como válidas as normas que possam obter o assentimento de todos os afetados no discurso racional, a partir de uma interligação entre o princípio do discurso e da forma jurídica visando um consenso por parte de todos os afetados. A validade das normas sociais é extraída desse modelo de ação discursiva e argumentativa, que constitui eixo principal da teoria do discurso¹²⁶.

Habermas chama a democracia de deliberativa no sentido de que ela tem pressupostos que estimulam a participação dos indivíduos, enquanto sociedade civil, com liberdade de comunicação e expressão, no trato do coletivo. Para ele a esfera pública é o ambiente do debate entre indivíduos e Estado e o discurso deve prezar pela verdade e sinceridade, atuando de acordo com o conjunto normativo da sociedade em que está inserido¹²⁷.

O conceito de esfera pública, portanto, é importante para a construção teórica de Habermas e pode ser compreendido como local de interação social entre agentes do Estado e cidadãos, fazendo com que a democracia se constitua a partir de um processo decisório no qual todos os envolvidos e afetados pelas decisões políticas participem. A esfera pública é onde se apresentam reivindicações e onde ocorre a prática do discurso de legitimação. Na teoria do discurso, portanto, a origem democrática das leis deve ser obtida por meio da participação em igualdade de condições na esfera pública e tendo como referência o mundo da vida. A ação comunicativa exige que os argumentos apresentados pelos sujeitos em condições iguais devem ser explicitados discursivamente para se chegar ao entendimento. Assim, podemos extrair da teoria do agir comunicativo uma teoria do discurso, cujos diferentes tipos de discurso se referem aos vários tipos de questões pragmáticas¹²⁸.

Dessa maneira, para que o princípio da solidariedade ganhe respaldo jurídico é necessária a sua representatividade por meio da comunidade, entendida como uma comunidade de princípios. A nosso sentir é possível que o paradigma da solidariedade permeie as diretrizes políticas da unidade de valor de Dworkin, por meio da teoria do discurso de Habermas. Será a comunidade, enquanto setor plural, na esfera pública, a responsável por fazer uso do agir comunicativo e dar voz ao princípio da solidariedade. Como visto o intérprete sempre busca a melhor resposta para o seu dilema interpretativo e essa melhor resposta se forma com base em determinados parâmetros. Essas categorias fazem parte de conceitos sociais pré-existentes e a dialética interpretativa permite a formação de um consenso

¹²⁶ Habermas, *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista - vol. 2*.

¹²⁷ Habermas, *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista - vol. 2*.

¹²⁸ Jürgen Habermas, *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, 2. ed. (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003).

social acerca dos paradigmas. Portanto, os paradigmas, ou princípios, são formados pela tradição e pelo consenso social, dentro de uma comunidade de princípios.

A solidariedade, como mencionado, seria um sentimento de cooperação que faz parte de um consenso social e da tradição humana e, dessa maneira, é um valor que vai se prestar a servir de moldura interpretativa, muito interligado com a dignidade. Ora, tratamento respeitoso para com o outro na dimensão comunitária é verdadeira manifestação do princípio da solidariedade. É o sentimento de interesse comum e reciprocidade que vai desencadear o tratamento respeitoso e a igual preocupação. É a solidariedade que acarreta na igualdade.

O verdadeiro interesse do setor plural deve sobressair a fim de que Estado, mercado e sociedade se reequilibrem. A maneira como enxergamos tal fenômeno é por meio da teoria política de Dworkin, mas não apenas levando em conta a igualdade tal qual descrita, de preocupação igual do Estado. É necessária uma efetiva participação da moral política no sentido da efetivação da solidariedade, a ser atingida tendo a teoria do discurso de Habermas como instrumento de execução. A igual preocupação deve se materializar em auxílio mútuo e, principalmente, no tratamento igualitário entre nações a fim de serem enfrentados os novos problemas globais de crise climática, crise migratória e risco de perda de postos de trabalho, por exemplo.

O papel da comunidade será, por essa perspectiva, o de resistir ao mercado e ao Estado buscando um novo equilíbrio na esfera pública por meio da solidariedade. Nas palavras de Habermas:

“As sociedades modernas dispõem de três recursos que podem satisfazer suas necessidades no exercício do governo: o dinheiro, o poder e a solidariedade. As esferas de influência desses recursos teriam de ser postas em um novo equilíbrio. Eis o que quero dizer: o poder de integração social da solidariedade deveria ser capaz de resistir às ‘forças’ dos outros dois recursos, dinheiro e poder administrativo. Pois bem, os domínios da vida especializados em transmitir valores tradicionais e conhecimentos culturais, em integrar grupos e em socializar crescimentos, sempre dependeram da solidariedade. Mas desta fonte também teria de brotar uma formação política da vontade que exercesse influência sobre a demarcação de fronteiras e o intercâmbio existente entre essas áreas da vida comunicativamente estruturadas, de um lado, e Estado e economia, de outro lado. Aliás, isto não está muito longe das representações normativas de nossos manuais de ciências sociais, segundo os quais a sociedade atua sobre si mesma e sobre seu desenvolvimento através do poder democraticamente legitimado”¹²⁹.

E neste aspecto, talvez aí esteja a nova força utópica mencionada por Habermas. Este, ao tratar do Estado social, defendeu a perda das energias utópicas da sociedade, como que decorrente da fusão entre o passado histórico e o futuro utópico, numa espécie de sentimento de que o futuro chegou e se

¹²⁹ Habermas, “A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas”. P. 112. Aspas no original.

mostra pouco amistoso. Já em 1987 dizia ele que:

“[...] as energias utópicas aparentam ter se esgotado, como se elas tivessem se retirado do pensamento histórico. O horizonte do futuro estreitou-se e o espírito da época, como a política, transformou-se profundamente. O futuro afigura-se negativamente; no limiar do século XXI desenha-se o panorama aterrador da ameaça mundial aos interesses da vida em geral: a espiral armamentista, a difusão incontrolada de armas nucleares, o empobrecimento estrutural dos países em desenvolvimento, o desemprego e os desequilíbrios sociais crescentes nos países desenvolvidos, problemas com o meio ambiente sobrecarregado, altas tecnologias operadas às raias da catástrofe, dão as palavras-chave que invadiram a consciência pública através dos meios de comunicação de massa. As respostas dos intelectuais refletem uma perplexidade não menor do que a dos políticos”¹³⁰.

A nosso sentir, todo o contexto atual que clama por solidariedade serve de força impulsionadora para uma catarse social, segundo Beck, ou uma mudança de paradigma, para Capra e Mattei. A ação comunicativa na esfera pública que faz uso da solidariedade é a força motriz para um reequilíbrio entre público e privado por meio da participação ativa do setor plural. É a solidariedade, como um novo paradigma, que impulsionará a tomada de decisões, formadoras de diretrizes políticas a serem consideradas em um sistema de unidade de valor.

A atual conjuntura de sociedade de risco, com crescente desigualdade social e esgotamento acelerado de recursos naturais, impõe uma mudança de paradigma em que não se enxergue mais o mundo por um viés mecanicista, mas sim como redes interconectadas. A unidade de valor de Dworkin proporciona uma forma holística de análise do sistema social. No entanto, é essencial que a mudança do individualismo para a efetiva preocupação com o outro passe pelo crivo da esfera pública, com ativa participação do setor plural, sendo a solidariedade a ferramenta essencial da ação comunicativa para acarretar no balanceamento entre público e privado e na retomada do direito pela comunidade, para então novamente ingressar na análise de integridade. Inserida por meio da política, na esfera pública, a solidariedade passará a percorrer todo o sistema de unidade de valor, também nas dimensões do direito, da moral e da ética, para, talvez, transformar-se em verdadeira energia utópica.

A soberania da comunidade como defende Capra e Mattei, a força do setor plural, de Mintzberg, ou a ação comunicativa de Habermas, porque formados pela solidariedade, são o meio pelo qual esse novo paradigma se estrutura, para responder ao contexto social e produzir nova força utópica para a sociedade. Nota-se, assim, que a comunidade passa a ter um papel fundamental e estruturante na teoria de Dworkin, na sua dimensão política.

¹³⁰ Habermas, “A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas”. P. 104-105.

Ademais, podemos entender que quando o autor menciona fraternidade e o seu conceito de igualdade, no sentido de que o Estado deve atender a todas as pessoas com o mesmo respeito e consideração, ele está, de certo modo, tratando do princípio da solidariedade, demonstrando que a comunidade de princípios vai impor obrigações a seus membros em razão de decisões coletivas. No entanto, essas obrigações somente serão legítimas e passíveis de serem exigíveis se a comunidade efetivamente for fraterna¹³¹.

Portanto, o sistema íntegro de Dworkin, fundado na unidade de valor, permite uma efetiva aplicação da solidariedade, sem que haja supremacia do interesse público ou ditaduras da maioria. Se a força coercitiva do Estado, que é o direito, respeitar a dimensão política, com a solidariedade como fruto da ação comunicativa, respeitando as decisões democráticas produzidas num ambiente solidário de uma comunidade de princípios, respeitar a dignidade humana em sua dimensão moral e respeitar a ética e a vontade de busca pela felicidade, ela será legítima. Estando a dimensão política impregnada pelo princípio da solidariedade este será necessariamente efetivado e ao mesmo tempo contido, mas mantida sua legitimidade.

Forma-se, portanto, um círculo hermenêutico entre solidariedade e dignidade, entre comunidade e indivíduo, em que esta parte (indivíduo) deve ser interpretada a partir daquele todo (comunidade). Se o novo paradigma da solidariedade, fruto da ação comunicativa do setor plural impõe um sacrifício em prol de um bem maior, o princípio da dignidade humana será o controle da virtude do sacrifício imposto.

1.3.4. A solidariedade no ordenamento jurídico da UE

A Segunda Guerra Mundial resultou em enorme destruição dos países envolvidos e numa profunda crise econômica subsequente ao conflito. Assim sendo, com a colaboração dos Estados Unidos da América por meio, principalmente, do Plano Marshall, a Europa renasceu das cinzas, unindo esforços para se recuperar e criar condições para evitar futuras guerras¹³². Aí estava a gênese da UE. Mas antes mesmo do horror da guerra, já havia o germen da integração, conforme se nota no discurso de Aristide Briand perante a Liga das Nações – que posteriormente viria a se transformar na

¹³¹ Dworkin, *O império do direito*. P. 249-250.

¹³² The Editor of Encyclopaedia Britannica, “Marshall Plan”, in *Encyclopaedia Britannica*, 2020, acessado em 28 de novembro de 2021, <https://www.britannica.com/event/Marshall-Plan>.

Organização das Nações Unidas – em que defendeu uma união da Europa, com o estabelecimento de um elo de solidariedade entre os povos para proteção nos momentos de crise¹³³.

O primeiro Tratado de cooperação econômica, assinado em 1952, criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, formada por seis países. Já no ano de 1957, criou-se a Comunidade Econômica Europeia – CEE, conjuntamente com a Comunidade Europeia da Energia Atômica - CEEA. A origem desses tratados teve como preocupação fundamental o controle das matérias primas destinadas a produção de armamento, mas eles, paulatinamente, passaram a ter uma conotação econômica, a propiciar a interligação produtiva dos países associados, a sinergia das economias e a recuperação da atividade industrial. Tal evolução conduziu à criação de um grupo de interesses econômicos, fato claramente assumido pelos tratados envolvidos¹³⁴. Mas mesmo antes do acordo da CECA, já se mencionava uma solidariedade de fato na Declaração Schuman de 1950¹³⁵.

Com o passar dos anos, o interesse exclusivamente econômico das associações dos países cedeu espaço para a preocupação de integração mais profunda e vinculada a interesses comuns. Disso decorreram as fases seguintes no processo de integração europeu, a partir de quando foram inauguradas ações de conteúdo majoritariamente econômico, mas permeadas por uma visão comunitária, como, por exemplo, a criação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (1964), cuja finalidade era propiciar o desenvolvimento econômico; a criação de uma união aduaneira (1968), com a imposição de uma tarifa comum para as importações de terceiros países; bem como a assinatura do Tratado Orçamental, em 1970¹³⁶.

O sucesso do processo de integração econômica fez surgir o interesse de adesão de outros países, mas também criou nos líderes e cidadãos desses Estados um sentimento que ultrapassava interesses meramente argentários, e sim mais preocupados com um desenvolvimento menos desigual entre os países, o fortalecimento das instituições democráticas e o respeito aos valores humanos que todos comungavam. Moldava-se, assim, um projeto pan-europeu de significado mais espiritual, de cunho cultural, pacífico e respeitoso aos direitos humanos e ao meio ambiente, com presença cada vez mais constante nos tratados firmados e no conteúdo das decisões tomadas.

¹³³ Aristide Briand, “speech to the Assembly of the League of Nations” (Genebra, 1929), acessado em 19 de novembro de 2021, http://fondationsaintjohnperse.fr/en/la-programmation-culturelle/archives/europe_documentation/discours-briand-1929/.

¹³⁴ António Francisco de Souza, *Direito Administrativo Europeu* (Porto: Vida Económica, 2016). P. 21-22.

¹³⁵ “A Europa não se fará de uma só vez, nem de acordo com um plano único. Far-se-á através de realizações concretas que criarão, antes de mais, uma solidariedade de facto.” Cfr. Robert Schuman, “Declaração Schuman, de maio de 1950”, acessado 20 de novembro de 2021, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pt.

¹³⁶ Souza, *Direito Administrativo Europeu*. P. 24.

Foi nesse contexto que houve a criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (1974)¹³⁷. O propósito desta nova vertente foi a criação de um sentimento de proteção europeia calcada em valores comuns aos países membros, inclusive democráticos, e não só em 1977 o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Conselho Europeu declararam seu respeito aos Direitos Fundamentais, como também, em 1979, os eurodeputados passaram a ser eleitos diretamente para o Parlamento Europeu¹³⁸.

Portanto, a partir dessa nova compreensão, desenvolveu-se a ideia de que os avanços de natureza econômica são sim importantes, mas também funcionam como instrumentos de integração, melhoria social e concretização de direitos fundamentais. Daí porque a concretização de direitos fundamentais está intimamente ligada à necessidade de desenvolvimento econômico, já que fazê-lo exige grande dispêndio financeiro.

Se no campo econômico há o reforço ao mercado único com a assinatura do Ato Único Europeu (1986)¹³⁹, a partir deste momento, também a referência aos valores comuns que unem os países passou a ser crescente, bem como os avanços obtidos na seara dos direitos humanos, cidadania e democracia. Exemplos quanto a este estágio não faltam, sendo os mais importantes o Tratado de Maastricht, que oficialmente criou a UE trazendo à tona a noção de cidadania europeia (1992), e a implementação do Acordo de Schengen, com a abolição dos controles das fronteiras internas (1995)¹⁴⁰.

Aqui cabe destacar a criação do Fundo de Coesão (1994), especificamente voltado para questões ambientais e infraestrutura de transportes, proporcionando um maior equilíbrio entre os Estados-Membros e a criação do Fundo de Solidariedade da UE (2002) e, cujo nome já diz, visa prestar apoio aos Estados-Membros assolados por catástrofes naturais e, em razão da pandemia de COVID-19, teve seu alcance ampliado para atender emergências de saúde pública¹⁴¹.

Neste contexto de reforço da integração europeia, idealizado no Ato Único Europeu, com a efetivação das liberdades de circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais, reafirma-se uma comunhão de valores essenciais por meio da CDFUE, que é proclamada pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão Europeia em 2000, entrando efetivamente em vigor em 2009, com o

¹³⁷ Souza, *Direito Administrativo Europeu*. P. 25.

¹³⁸ Comissão Europeia, "História da UE — 1970-79", acessado 20 de novembro de 2021, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1970-79_pt.

¹³⁹ Comissão Europeia, "História da UE — 1980-89", acessado 20 de novembro de 2021, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1980-89_pt.

¹⁴⁰ Comissão Europeia, "História da UE — 1990-99", acessado 20 de novembro de 2021, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_pt.

¹⁴¹ Comissão Europeia, "Fundo de Coesão - Política Regional", acessado 20 de novembro de 2021, https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/cohesion-fund/.

Tratado de Lisboa, quando então passa a ter a mesma força vinculativa que os demais tratados de constituição da UE¹⁴².

De fato, é com o Tratado de Lisboa que se estabelece uma reforma estruturante da UE e que são proclamados expressamente seus valores fundamentais de respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos, à democracia, à liberdade, à igualdade e ao Estado de Direito.

Não significa dizer que os objetivos econômicos e políticos deixaram de existir. Estes continuaram a evoluir – apesar de não ser um fator essencial para a integração europeia – sendo a ação mais relevante a instituição do projeto de união monetária, que se concretizou com a criação do Banco Central Europeu e a entrada em circulação de uma moeda única, algo que exigiu significativa perda de soberania dos Estados-Membros participantes¹⁴³.

E assim, na busca de uma maior integração da Europa, resta evidente que houve a necessidade de um desenvolvimento por fases, com o aprofundamento paulatino da interdependência econômica, a relativização das fronteiras dos países, a instituição da livre circulação de bens, capitais, pessoas e serviços, e a adoção de uma moeda única, para finalmente se chegar à harmonização de políticas públicas comunitárias e a ideais e valores próprios do modo de vida europeu, processo que contribuiu imensamente para a manutenção da paz na Europa há mais de setenta anos.

Com efeito, ao admitirmos que a UE não é apenas um arranjo econômico e um mercado comum – como bem evidenciam os tratados vigentes – mas sim uma união dos países em prol de um objetivo maior de paz e prosperidade fundada na comunhão de valores essenciais, resta definir quais são esses valores ou princípios estruturantes. De acordo com o artigo 2.º do TUE,

“a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”.

O preâmbulo da CDFUE também menciona expressamente esses valores europeus e reforça uma integração cada vez maior e fundada nos valores comuns “da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade”, assentes “nos princípios da democracia e do Estado de Direito”. Importante salientar que o TUE dotou a CDFUE de força de tratado, sendo incorporada ao ordenamento jurídico da UE como fonte primária de direito, passando, os valores fundamentais

¹⁴² Comissão Europeia, “História da UE – 2000-09”, acessado 20 de novembro de 2021, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2000-09_pt.

¹⁴³ Comissão Europeia, “História da UE – 2000-09”.

européus ali contidos, a expressamente fazerem parte da interjusfundamentalidade, característica importantíssima da integração europeia, e a permear, não só as normas jurídicas, mas também suas interações interpretativas¹⁴⁴.

Porém, a proteção aos princípios e valores fundamentais europeus vem de muito antes. Já em 1969 o TJUE afirmava a proteção das garantias fundamentais enquanto princípio geral do Direito da União¹⁴⁵, oriundo da tradição constitucional dos Estados-Membros¹⁴⁶. O próprio acórdão Omega, por exemplo, reafirmou a importância da dignidade humana, ao sobrepor esta à liberdade econômica decorrente do exercício de uma atividade comercial¹⁴⁷.

Tanto o Tratado de Copenhague, em 1993, como o Tratado de Madrid, de 1995, estabeleceram pressupostos essenciais a serem cumpridos pelos candidatos a adesão à UE. Dentre eles estão justamente a estabilidade das instituições no intuito de se concretizar a democracia, o Estado de Direito e os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

Ora, se antes mesmo do TUE e da CDFUE já se falava em valores europeus, a partir de 2009, isso restou expresso no ordenamento jurídico da UE, e seus os valores fundantes passaram claramente a norteá-la, e a UE passou de um bloco econômico a uma verdadeira união político-espiritual.

Assim, resta claro que a solidariedade é um dos princípios fundantes da UE, oriundo da ideia de proteção dos povos da Europa e do seu soerguimento no pós-guerra. Nota-se um evidente propósito de apoio ao próximo e alteridade entre os países que iniciaram o movimento pela recuperação europeia e estruturação do projeto de integração, ficando claro que a reciprocidade e a cooperação mútua eram essenciais para a regeneração econômica e integração política dos Estados-Membros. Reforça tal entendimento o artigo 222 do TFUE ao estabelecer verdadeira cláusula de solidariedade entre os Estados-Membros quando diz que: “A União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana [...]”. Nesse sentido, a emblemática manifestação do Advogado Geral Yves Bolt, nos processos C-643/15 e C-647/15, sobre a anulação da Decisão (UE) 2015/1601:

“16. A decisão impugnada constitui uma expressão da solidariedade entre os Estados-Membros prevista no Tratado.

¹⁴⁴ “O fenómeno de *interconstitucionalidade* (e muito particularmente de *interjusfundamentalidade*) que estamos a vivenciar na União Europeia — que corresponde à interacção reflexiva de normas constitucionais de distintas ordens jurídicas a conviverem no mesmo espaço político — implica a actuação em rede para a solução de problemas comuns e o esbatimento/ fluidez das fronteiras entre as ordens jurídicas envolvidas.” Cfr. Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia*. P. 8. Itálico no original.

¹⁴⁵ TJUE Acórdão de 12 de novembro de 1969, *Stauder*, processo 29/69, ECLI:EU:C:1969:57, considerando 7

¹⁴⁶ TJUE Acórdão de 17 de dezembro de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, processo 11/70, ECLI:EU:C:1970:114, considerandos 3 e 4

¹⁴⁷ TJUE, Acórdão de 14 de outubro de 2004, *Omega*, processo C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614

17. Os presentes recursos dão-nos a oportunidade de recordar que a solidariedade figura entre os valores cruciais da União e encontra-se mesmo nos fundamentos desta. Como seria possível aprofundar a solidariedade entre os povos da Europa e conceber uma união cada vez mais estreita entre esses povos, como preconiza o preâmbulo do Tratado UE, sem que exista solidariedade entre os Estados-Membros quando um deles seja confrontado com uma situação de emergência? Encontramo-nos aqui perante a quintessência do que constitui simultaneamente a razão de ser e o objetivo do projeto europeu.

18. Importa, por isso, começar por destacar a importância da solidariedade como valor fundador e existencial da União.

19. Já afirmada no Tratado de Roma (10), a exigência de solidariedade continua a estar no âmago do processo de integração prosseguido pelo Tratado de Lisboa. Ainda que, surpreendentemente, não esteja incluída na enumeração dos valores nos quais a União se baseia (11), constante do artigo 2.º, primeira frase, TUE, a solidariedade é, em contrapartida, referida no preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (12) como fazendo parte dos «valores indivisíveis e universais» nos quais a União se baseia. Por outro lado, o artigo 3.º, n.º 3, TUE precisa que a União promove não apenas «a solidariedade entre as gerações», mas igualmente «a solidariedade entre os Estados-Membros». A solidariedade continua, assim, a fazer parte de um conjunto de valores e de princípios que constitui «o alicerce da construção europeia» (13)¹⁴⁸.

Logo, além de criar uma consciência de unidade europeia a fim de serem desenvolvidas respostas em conjunto para problemas comuns, a solidariedade, necessariamente impõe e continua a impor um dever de cooperação leal e repartição equitativa de ganhos e encargos¹⁴⁹. Podemos dizer que é por meio da solidariedade que se consagra a igualdade entre os Estados-Membros em face do ordenamento jurídico comunitário, haja vista que para obter as vantagens advindas da integração, é preciso aceitar os ônus por ela impostos. A UE se mantém sólida fundada na ideia de um por todos e todos por um, ou seja, sua estabilidade depende de que todos os Estados-Membros, individualmente, aceitem encargos equitativos a fim de obter vantagens recíprocas¹⁵⁰.

Especificamente no que toca à questão da gestão de fronteiras, asilo e imigração, o artigo 80 do TFUE menciona expressamente a solidariedade e a partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, apontado que essa cooperação deverá abranger também os aspectos financeiros, mas isso será abordado mais adiante.

É possível dizer que a solidariedade é um valor da UE presente na identidade do modo de vida europeu, ou seja, uma identificação compartilhada entre seus cidadãos. A solidariedade, neste aspecto,

¹⁴⁸ TJUE, Conclusões do Advogado Geral de 26 de julho de 2017, *República Eslovaca e Hungria/Conselho*, processos C-643/15 e C-647/15, ECLI:EU:C:2017:618, acessado 30 de novembro de 2021.

¹⁴⁹ Lages, "Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea".

¹⁵⁰ TJUE, Acórdão de 7 de fevereiro de 1973, *Comissão/Itália*, processo 39/72, ECLI:EU:C:1973:13, considerandos 24 e 25.

faz parte de um conjunto de valores que identificam o povo europeu, e, justamente por isso, demanda preocupação e assistência recíproca entre os habitantes da UE. Enquanto valor, conforme já dito, consta expressamente do preâmbulo da CDFUE, ainda que não figure assim caracterizada no artigo 2.º do TUE. No entanto, resta claro que a solidariedade é um dos princípios que fundamenta a criação da UE, visto que constitui sua própria origem e é o preço que os Estados-Membros devem pagar a fim de participarem dela¹⁵¹. Mesmo não figurando como um valor expresso no TUE, o TJUE, por mais de uma vez, entendeu a solidariedade como fundamento da UE¹⁵², base do sistema jurídico comunitário¹⁵³ e objetivo abrangido por uma política comum¹⁵⁴.

No artigo 3.º do TUE a solidariedade figura como meta a impulsionar a UE e permeia a relação entre os Estados-Membros tanto para reduzir desigualdades, como para solucionar conflitos por meio de deveres de cooperação mútua e leal. Descrita expressamente como um objetivo da UE, a solidariedade passa a orientar a interpretação dos Tratados, pode servir para dimensionamento da amplitude das competências da UE e na avaliação da adequação das medidas previstas no artigo 7.º do TUE¹⁵⁵.

Assim, tais valores europeus, e dentre eles a solidariedade, ganham força normativa ao figurarem nos tratados da UE. Deixam de ter apenas um caráter ético individual e coletivo moral, passando a ser norte de políticas públicas da UE e a ter verdadeira força coercitiva e integralizadora da interpretação normativa do arcabouço jurídico comunitário, não só acerca das normas da UE, contemplando inclusive sua diretriz política externa, mas também sobre a legislação dos Estados-Membros.

¹⁵¹ Lages, "Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea". P. 54-55.

¹⁵² TJUE, Acórdão de 29 de junho de 1978, BP/Comissão, processo 77/77, ECLI:EU:C:1978:141, considerando 15.

¹⁵³ TJUE, Acórdão de 10 de dezembro de 1969, Comissão/França, processos 6 e 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, considerando 16.

¹⁵⁴ TJUE, Acórdão de 31 de março de 1971, Comissão/Conselho, processo 22/70, ECLI:EU:C:1971:32, considerando 77 e 78.

¹⁵⁵ Lages, "Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea". P. 58.

CAPÍTULO 2

A SOLIDARIEDADE APLICADA À PROTEÇÃO AMBIENTAL

2.1 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NA UE

Quando da constituição da UE, nenhum tratado previa em seu bojo a competência ambiental. Entretanto, isso não a impediu de legislar sobre tal matéria alguns anos mais tarde, sob o fundamento de se buscar atingir os objetivos previstos nos tratados (artigo 352 do TFUE)¹⁵⁶. Assim, a UE timidamente começava a regular algumas situações de cunho ambiental, como, por exemplo, nas Diretivas sobre óleo usado¹⁵⁷ e resíduos¹⁵⁸. Em 1985 uma importante decisão do TJUE determinou que o combate à poluição deveria ser interpretado como inserido nos objetivos da Comunidade Europeia. Nesse sentido afirmou que a Diretiva então questionada (sobre descarte de óleos usados) deveria ser vista sob a perspectiva da proteção ambiental, que é um dos objetivos essenciais da Comunidade (UE), enquanto busca de melhores condições de vida¹⁵⁹.

Somente com o Ato Único Europeu em 1987, que revisou os Tratados da CECA, da CEE, e da CEEA (ou EURATOM), é que a matéria ambiental passou a integrar o rol de competências partilhadas entre Estados-Membros e UE. O Tratado de Maastricht, de 1992, incluiu no artigo 2.º do Tratado de Roma (CEE) a referência a um crescimento sustentável e não inflacionista a respeitar o ambiente, texto este posteriormente alterado pelo Tratado de Amsterdã, para figurar “um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente”, o que foi mantido pelo Tratado de Nice em 2001¹⁶⁰. Importante destacar que o tratado de Amsterdã também incluiu na legislação europeia o princípio da precaução. Posteriormente, o meio ambiente passa a ser entendido como um direito fundamental, dentro da solidariedade na CDFUE (artigo 37 CDFUE). Finalmente, a proteção ao meio ambiente passa a ter cariz constitucional, com delimitação de objetivos, princípios e pressupostos de atuação, a partir da sua inclusão no Tratado de Lisboa (TUE e TFUE)¹⁶¹.

O artigo 3.º número 3 do TUE, ao fixar seus objetivos, deixa claro que a UE buscará um

¹⁵⁶ Alexandra Aragão, “Ambiente”, in *Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União*, org. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho, e Pedro Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 1247. P. 1.091.

¹⁵⁷ Diretiva 75/439/CEE revogada e substituída pela Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos.

¹⁵⁸ Diretiva 75/442/CEE revogada e substituída pela Diretiva 2006/12/CE, posteriormente também revogada e substituída pela Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos.

¹⁵⁹ TJUE, Acórdão de 7 de fevereiro de 1975, *Procureur de la République/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (ADBHU), processo 240/83, ECLI:EU:C:1985:59, considerando 13.

¹⁶⁰ A cronologia dos tratados constitutivos da UE é a seguinte: Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) de 1951, Tratados de Roma (CEE e EURATOM) de 1957, Tratado de Bruxelas de 1965, Ato Único Europeu de 1986, Tratado de Maastricht (TUE) em 1992, Tratado de Amsterdã de 1997, Tratado de Nice de 2001 e o Tratado de Lisboa de 2007. Cfr. Comissão Europeia, “Acordos constitutivos”, acessado 28 de novembro de 2021, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_pt.

¹⁶¹ Aragão, “Ambiente”. P. 1.092.

desenvolvimento sustentável da Europa, baseado “num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente”, sobressaindo a solidariedade como um objetivo intergeracional, ou seja, há um senso de responsabilidade para com as futuras gerações, inclusive no que diz respeito à questão ambiental.

Além disso, como dito, a CDFUE concede *status* de garantia fundamental à defesa do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, deixando clara a transversalidade da proteção ambiental ao consagrar que “todas as políticas da União deverão integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade”¹⁶². Note-se que essa transversalidade também está evidenciada no artigo 4.º do TFUE, em que se prevê a competência partilhada dos Estados-Membros em matéria ambiental e no artigo 11 do mesmo diploma, do qual se extrai que a proteção ao ambiente deverá fazer parte das políticas e ações da UE, buscando principalmente propiciar o desenvolvimento sustentável¹⁶³.

Assim, os tratados constitutivos da Europa consagram o princípio do desenvolvimento sustentável, que deve ser entendido sob duas óticas principais: a espacial e a temporal. No que tange à visão espacial, o princípio se desenvolve no sentido de que deve haver equilíbrio entre as inúmeras regiões e populações do planeta e isso fica demonstrado pelo tratamento dado pelo artigo 21 do TUE. Ali está prevista a atuação internacional da UE para amparar o desenvolvimento sustentável nos países emergentes com o intuito de por fim à pobreza (artigo 21, número 2, ‘d’) e cooperar para a elaboração de ferramentas que sirvam para a melhoria da qualidade do ambiente e da gestão dos recursos naturais (artigo 21, número 2, ‘f’). Quanto à ótica temporal, o princípio da sustentabilidade deve ser entendido como o sentido de responsabilidade de uma geração para outra. Ou seja, a proteção ambiental deve permear a atuação daqueles que hoje habitam o planeta para que ainda haja recursos naturais para as gerações futuras¹⁶⁴. Nota-se que tanto no aspecto temporal quanto no espacial há a noção de solidariedade tanto no sentido intergeracional como no sentido de apoio mútuo, a fim de dar tratamento universal a um problema global.

Deste modo, porque a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável devem ser observados em todas as políticas da UE, as mais diversas temáticas serão permeadas pela melhoria da qualidade do meio ambiente, desde diretrizes energéticas, a questões de construção civil ou legislação

¹⁶² “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia” (2016), acessado em 21 de maio de 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>, artigo 37.

¹⁶³ “As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.” Cfr. “Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada)” (2012), acessado em 21 de maio de 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>, artigo 11.

¹⁶⁴ Aragão, “Ambiente”. P. 1.088-1.089.

acerca de tributação europeia, para citar alguns exemplos. E foi nesta toada que na Estratégia Europa 2020 o combate às mudanças climáticas e a busca pela eficiência energética já faziam parte das metas designadas, e que houve a aprovação do PEE, com uma abordagem holística para tornar a Europa ecologicamente neutra até 2050.

Portanto, apesar de não previstas inicialmente nos tratados constitutivos, ao longo dos anos a Europa entendeu a necessidade de ter uma legislação ambiental coesa, o que, aliás, fortaleceu sua integração. O entendimento de que é necessário reduzir o impacto e a pressão da industrialização e do consumo sobre o planeta culminou com a aprovação do PEE em dezembro de 2019, em que a Europa deixou clara sua intenção em ser líder em sustentabilidade, alterando as regras do jogo mundial no que tange ao consumo, à industrialização e à economia. A UE enxerga e percebe o ponto de mudança de paradigma mundial, compreende a necessidade de ouvir os anseios da comunidade e, principalmente, entende que problemas globais exigem soluções multilaterais.

2.2 REFLEXÕES SOBRE O PEE

No intuito de cumprir o que foi firmado em 2015 durante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (Acordo de Paris), a Comissão Europeia (doravante Comissão), em 11 de dezembro de 2019, firmou o PEE e por meio dele a UE pretende tornar-se neutra em emissões de gases de efeito estufa e desvincular seu crescimento do uso dos recursos naturais¹⁶⁵, deixando claro que é possível aumentar o nível de conforto e riqueza da sociedade sem que isso implique na deterioração ambiental.

A ideia do PEE é transformar a UE e sua economia, tornando-a ecologicamente neutra. Aqui se pretende dar um passo adiante, buscando não só o desenvolvimento sustentável, já previsto no TUE e na CDFUE, mas sim uma efetiva sustentabilidade, com a proteção do meio ambiente em toda a cadeia produtiva da UE. A fim de atingir o objetivo de longo prazo de neutralidade climática até 2050, o PEE prevê a utilização de diversas ferramentas políticas, financeiras e legislativas.

No âmbito legislativo, a Comissão propôs, em 04 de março de 2020, uma nova Lei Europeia em matéria de Clima, aprovada em 30 de junho de 2021 (Regulamento UE n.º 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho), e que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e altera os Regulamentos CE n.º 401/2009 e UE n.º 2018/1999. Em consonância com a CDFUE e com o TFUE,

¹⁶⁵ Comissão Europeia, “Pacto Ecológico Europeu” (Bruxelas, 2019), item 2.1.1., acessado em 10 de maio de 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>.

regulamento busca efetiva sustentabilidade e um crescimento econômico independente de emissões de gases.

Nos considerandos iniciais, o Regulamento UE n.º 2021/1119, prevê uma nova meta climática para 2030, sendo necessária a revisão da legislação da UE com a inclusão de mais ferramentas solidárias. Estipula também a destinação de 30% do orçamento da UE e do Instrumento de Recuperação da UE previsto no Regulamento UE 2020/2094 para ações de objetivo climático e demonstra a intenção de “eliminação gradual de subsídios ao setor de energia que sejam incompatíveis” com o objetivo de neutralidade climática. A Comissão ainda se compromete a estipular uma meta intermediária para 2040, acompanhada de projeto de orçamento para o período de 2030-2050 e a fixar programas que prevejam a análise de projetos resilientes aos possíveis impactos climáticos, a fim de determinar investimentos e o planejamento do orçamento da UE, levando em consideração tais projetos. A Comissão ainda se comprometeu com o acompanhamento periódico dos avanços alcançados rumo à neutralidade climática a cada cinco anos a partir de 2023, e na fiscalização das medidas adotadas pelo Estados-Membros¹⁶⁶. Essa avaliação periódica está detalhada no artigo 6.º do Regulamento.

A lei europeia em matéria de clima vinculou expressamente a UE à neutralidade climática até 2050, com redução interna líquida de emissões até 2030 (artigo 1.º). No artigo 2.º, número 2, resta claro que esse objetivo é uma meta coletiva e, portanto, clama pela solidariedade e equidade entre Estados-Membros, o que necessariamente implica na repartição proporcional de encargos. No artigo 4.º fixou-se a meta de redução líquida de 55% das emissões atmosféricas em relação a 1990, até 2030 (4.º, número 1) e a previsão de estipulação de nova meta para 2040 (artigo 4.º, número 3). No artigo 5.º, número 3, apesar de não expressa, a solidariedade está presente não só na previsão de apoio mútuo entre UE e Estados-Membros, mas também na estipulação de que as políticas públicas pertinentes às adaptações climáticas devem atender principalmente os mais vulneráveis e identificar pontos fracos junto ao setor plural.

Interessante destacar que, caso as ações propostas não funcionem como o esperado quando da avaliação dos progressos alcançados, a Comissão tomará medidas a respeito (artigo 6.º, número 3), mas não sem antes facultar ao público o as conclusões das avaliações (artigo 6.º, número 4). O mesmo ocorre em relação aos Estados-Membros. Caso as medidas adotadas sejam incompatíveis com as metas de redução e neutralidade climáticas, a Comissão formulará recomendações, facultadas ao

¹⁶⁶ “Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021” (2021). Considerandos 26, 28, 29, 30, 33 e 36.

público (artigo 7.º, número 2). Aliás, o artigo 9.º sobreleva o papel do setor plural ao tratar da efetiva participação da esfera pública e o artigo 10.º demonstra a importância das partes interessadas na elaboração de roteiros setoriais voluntários, que terão o apoio da Comissão.

Além disso, a Comissão apresentou o pacote *Fit for 55* (Objetivo 55) com propostas, dentre outras, de adequação da legislação ambiental da UE a fim de se alcançar as metas climáticas previstas para 2030 e 2050 (Diretiva Tributação da Energia, Regulamento Partilha de Esforços, Regulamento Uso do Solo, Alteração do Uso do Solo e Florestas, Diretiva Energias Renováveis, Diretiva Infraestrutura para Combustíveis Alternativos, Regulamento que estabelece normas de emissões de CO₂ para automóveis de passageiros e veículos comerciais ligeiros e Diretiva Eficiência Energética). Assim, se busca uma adequação tarifária no comércio de licenças de emissão, inclusive no setor de aviação, com ampliação para o setor de transportes marítimo e rodoviário e para o setor de edifícios, um novo mecanismo de ajustamento de carbono transfronteiriço, além da aprovação de uma norma mais exigente sobre emissões de gás carbônico de automóveis de passageiros e veículos comerciais ligeiros e novas infraestruturas para combustíveis alternativos. O pacote ainda prevê os programas *ReFuelUE*, de combustíveis mais sustentáveis para a aviação, e o *FuelUE*, de combustíveis navais mais limpos. Ao longo de todo o pacote, a Comissão reforça a importância do princípio da solidariedade, a permear todas as ações propostas, e aponta as fontes de recursos para custear a transição justa e que busca redução de desigualdades e da pobreza energética¹⁶⁷.

No âmbito político, o PEE deixou claro que será necessário tributar mais intensamente os produtos oriundos de países terceiros que não se coadunam com as metas ambientais da UE, a fim de que sejam minimizadas as fugas carbônicas por transferência da produção para fora da UE ou por substituição de produtos¹⁶⁸. Nesse mote, a Comissão propôs um texto de Diretiva revisando o sistema de comércio de licenças de emissão de CO₂, com o intuito de alterar a Diretiva 2003/87/CE, e outro propondo uma reestruturação da tributação dos produtos energéticos e de eletricidade. Daí se nota a intenção de aumentar a tributação sobre energia e combustíveis poluentes, complementando com uma maior tarifação de licenças de carbono e também com um mecanismo de ajustamento carbônico¹⁶⁹.

A ideia é diminuir a concessão de licenças de carbono e ganhar dinheiro para o financiamento de políticas ambientais não só no leilão de licenças, mas também por meio de tarifação do mecanismo

¹⁶⁷ Comissão Europeia, “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões Objetivo 55: Alcançar a Meta Climática da UE para 2030 Rumo à Neutralidade Climática”, Pub. L. No. COM(2021) 550 final (2021), acessado em 21 de novembro de 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550>.

¹⁶⁸ Comissão Europeia, “Pacto Ecológico Europeu”. Considerando 2.1.1.

¹⁶⁹ Comissão Europeia, “Proposta de Diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação)”, Pub. L. No. COM(2021) 563 final (2021), acessado em 21 de novembro de 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0563>.

de ajustamento carbônico, o que pode vir a acarretar numa majoração do custo da energia, bem como do custo de produção industrial interna e do custo de importação, que acaba por impactar o mercado consumidor. Isso, além de implicar num aumento de preços ao consumidor final, pode vir a gerar escassez de produtos, visto que países terceiros podem decidir não negociar com a UE. Nesta hipótese, ela tem condições de suprir a necessidade de consumo dos seus cidadãos? Parece-nos que juntamente com essa tributação extra aos produtos importados pelo mecanismo de ajustamento carbônico e a diminuição das licenças de carbono, seria necessário um grande investimento na ampliação da produção interna a fim de que se possa atender da melhor maneira à demanda existente sem a dependência externa e sem aumento de preços ao consumidor final.

A mesma observação pode ser feita acerca da política *Do Prado ao Prato* quando diz que “os produtos alimentares importados de países terceiros têm de cumprir as normas ambientais da UE”¹⁷⁰. Entendemos que se for barrada a entrada dos produtos hortifrutigranjeiros de países terceiros que estejam em desacordo com as medidas de segurança alimentar, dificilmente os Estados-Membros terão condições de suprir a demanda interna, principalmente no que diz respeito aos produtos não produzidos no mercado comum¹⁷¹.

Portanto, neste aspecto é essencial não só um enorme investimento na produção agrícola europeia, mas também um planeamento que leve em conta o tempo necessário para a adaptação interna, lembrando que a produtividade do agronegócio tem limites físicos naturais que somente podem ser ampliados com investimento em novas tecnologias¹⁷².

O PEE busca ainda atingir alta eficiência energética, baseada em fontes renováveis, garantindo a interligação e a digitalização plena do mercado europeu de energia, bem como combater a pobreza energética, motivo pelo qual a Comissão Europeia pretende orientar os Estados-Membros na elaboração de projetos de financiamentos que permitam a renovação das habitações com vistas à economia de energia¹⁷³. Além disso, a Comissão propôs alterações nas Diretivas Eficiência Energética e Energias Renováveis a fim de propiciar a melhora na eficiência energética dos edifícios, estimulando a substituição para energias renováveis, e um novo Regulamento de Partilha de Esforços, fixando metas proporcionais ao PIB *per capita* dos Estados-Membros¹⁷⁴. Neste aspecto, a nosso sentir, o investimento

¹⁷⁰ Comissão Europeia, “Do prado ao prato: A alimentação europeia deve continuar a ser segura, nutritiva e de elevada qualidade. É necessário protegê-la com o mínimo de impacto na natureza.” (Bruxelas, 2019), acessado em 19 de maio de 2020, <https://doi.org/10.2775/524932>.

¹⁷¹ Comissão Europeia, “Monitoring EU27 Agri-Food” (Bruxelas, 3 de abril de 2020), acessado em 19 de maio de 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/monitoring-agri-food-trade_jan2020_en.pdf.

¹⁷² Valter Lúcio de Oliveira e Ève Anne Bühler, “Técnica e natureza no desenvolvimento do 'agronegócio'”, *Caderno CRH* 29, n° 77 (maio de 2016): 261–280, 268-269, acessado em 19 de maio de 2020, <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000200005>.

¹⁷³ Comissão Europeia, “Pacto Ecológico Europeu”. Itens 2.1.2. e 2.1.4.

¹⁷⁴ Comissão Europeia, “Adaptar as nossas habitações e edifícios para um futuro mais ecológico” (Bruxelas, 2021), acessado em 22 de novembro de 2021, <https://doi.org/10.2775/03748>.

público na recuperação das moradias serviria não só à eficiência no campo da energia e ao combate à pobreza energética, como também agiria como ferramenta de recuperação econômica, trazendo novo fôlego no setor da construção civil.

Os projetos baseados em fontes renováveis de energia também podem ser considerados essenciais para a recuperação econômica, visto que, segundo a comissária europeia de energia Kadri Simson, eles “já são competitivos em termos de preços e garantem, no mínimo, o dobro dos empregos que aqueles em sectores ligados aos combustíveis fósseis”¹⁷⁵.

Além disso, busca-se a mudança de uma economia linear para uma economia circular, com o reaproveitamento dos resíduos enquanto matéria-prima, além de uma revisão da obsolescência programada de produtos eletrônicos. Por isso, outro objetivo do PEE é o esclarecimento dos consumidores para que exerçam uma escolha informada e com preferência para bens reutilizáveis, além do incentivo ao uso compartilhado de serviços¹⁷⁶. A nosso sentir, na esteira do PEE, essa transição é uma oportunidade de expansão de atividades econômicas sustentáveis e geradoras de empregos, visto que a digitalização e o compartilhamento de espaços e serviços pode trazer economia para as empresas.

Aliás, no que diz respeito à digitalização, se o PEE já previa seu aprofundamento, com a ampliação de sistemas de inteligência artificial, internet das coisas e banda 5G¹⁷⁷, após o distanciamento imposto às pessoas pela pandemia de COVID-19, as tecnologias digitais tornaram-se ainda mais essenciais, sendo necessário um grande investimento para que todos tenham acesso a essa nova maneira de desenvolver atividades econômicas, o que, de certa forma, gera oportunidades em diversos setores como tecnologia da informação e telecomunicações¹⁷⁸.

Acerca da mobilidade sustentável, o PEE prevê a alteração da matriz energética dos transportes para combustíveis alternativos, buscando ampliar o uso das ferrovias e de vias navegáveis interiores em detrimento do transporte rodoviário¹⁷⁹. A revisão da Diretiva Tributação da Energia cria regras e taxas mínimas para a tributação dos produtos em função do seu teor energético e do seu impacto ambiental, e eliminando gradualmente as isenções fiscais que favorecem alguns combustíveis fósseis e

¹⁷⁵ Ana Brito, “Bruxelas admite queda de 33% no número de novos projectos de renováveis”, *Público*, 8 de maio de 2020, acessado em 19 de maio de 2020, <https://www.publico.pt/2020/05/08/economia/noticia/bruxelas-admite-queda-33-numero-novos-projectos-renovaveis-1915768>.

¹⁷⁶ Comissão Europeia, “Pacto Ecológico Europeu”, item 2.1.3.

¹⁷⁷ Comissão Europeia, “Pacto Ecológico Europeu”.

¹⁷⁸ “[...] depois da experiência de home office, a demanda por ferramentas de comunicação unificada e softwares de colaboração deverá crescer, seguida de soluções de virtualização, serviços em nuvem, conectividade, big data, análise e segurança. [...] o setor de telecom terá um crescimento saudável este ano, devido ao papel que desempenha na conectividade necessária para empresas e pessoas viabilizarem negócios e manterem a economia em pé [...]” Cfr. “Para a IDC, pandemia de COVID-19 pode levar setor de TI na América Latina a perder US\$ 15 bilhões em 2020”, International Data Corporation, 29 de abril de 2020, acessado em 21 de maio de 2020, <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prLA46260620>.

¹⁷⁹ Comissão Europeia, “Pacto Ecológico Europeu”. item 2.1.5.

setores económicos poluentes, Busca-se também o fim das isenções da tributação de energia dos setores aéreo e marítimo¹⁸⁰.

No que diz respeito ao Mecanismo para uma Transição Justa, é cediço que existem regiões da UE que estão em desvantagem em relação ao todo, motivo, aliás, porque já existe o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, por exemplo. Assim, além do maciço investimento a ser feito para tornar a Europa neutra em 2050, há a previsão de valores destinados especificamente para as regiões que terão maior necessidade de adaptação, seja porque são mais poluidoras, seja porque precisam de maior adaptação da mão-de-obra¹⁸¹. Nesse sentido, o novo Fundo Social para a Ação Climática apoiará os Estados-Membros no suporte aos cidadãos mais vulneráveis, sendo que as metas de redução de carbono e repasses levam em conta a renda *per capita* dos Estados-Membros e as receitas do comércio de licenças são disponibilizadas em maior quantidade para aqueles com rendimentos mais baixos¹⁸².

Finalmente, juntamente com a estratégia *Do prado ao prato*, foi lançada em 20 de maio a estratégia de *biodiversidade da União Europeia para 2030*. Neste ponto o que mais chama à atenção são as estatísticas de criação de empregos diretos e indiretos decorrentes da proteção do meio ambiente e da biodiversidade, o que é extremamente relevante no atual contexto de crise econômica¹⁸³. Neste aspecto a Comissão acrescentou ao programa uma nova estratégia de proteção dos solos, com medidas para recuperação e utilização sustentável dos mesmos, com aumento da captura de carbono, combate à desertificação e previsão de uma proposta de Regulamento em 2023¹⁸⁴. A fim de buscar uma economia efetivamente circular, a Comissão também propôs um novo regulamento para reduzir o desmatamento e a degradação florestal, estabelecendo regras específicas para produtores que queiram comercializar bens de origem primária no mercado da UE¹⁸⁵. Dentro da mesma estratégia foi proposto novo regulamento para a transferência de resíduos, a serem devidamente fiscalizados, sendo possível a reintrodução de matéria-prima na economia circular¹⁸⁶.

Assim, resta evidente que o combate aos danos climáticos é algo premente na sociedade visto que os sucessivos séculos de interferência do meio ambiente e a sua conseqüente degradação têm

¹⁸⁰ Comissão Europeia, “Tornar a tributação da energia mais ecológica” (Bruxelas, 2021), acessado em 22 de novembro de 2021, <https://doi.org/10.2775/391695>.

¹⁸¹ Comissão Europeia, “Pacto Ecológico Europeu”. item 2.2.1.

¹⁸² Comissão Europeia, “Uma transição socialmente justa” (Bruxelas, 2021), acessado em 22 de novembro de 2021, <https://doi.org/10.2775/378451>.

¹⁸³ Comissão Europeia, “Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030”, 20 de maio de 2020, acessado em 26 de maio de 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_pt.

¹⁸⁴ Comissão Europeia, “EU Soil Strategy for 2030: towards healthy soils for people and the planet” (Bruxelas, 2021), acessado em 22 de novembro de 2021, <https://doi.org/10.2779/009>.

¹⁸⁵ Comissão Europeia, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Reg” (Bruxelas, 2021), acessado em 23 de novembro de 2021, <https://doi.org/10.4324/9781849776110-28>.

¹⁸⁶ Comissão Europeia, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on shipments of waste and amending Regulations (EU) No 1257/2013 and (EU) No 2020/1056” (Bruxelas, 2021), acessado em 23 de novembro de 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0709>.

evidentemente influenciado nas recorrentes catástrofes e surtos de doenças infectocontagiosas no mundo. É essencial que a humanidade faça um autoexame e se proponha a modificar o *status quo* ambiental, sob pena de cada vez mais ter que se sujeitar a desastres climáticos e pandemias.

Notamos que por mais que haja uma preocupação com o meio ambiente, ela parece ser sempre futura. Preocupa-se com o porvir, mas isso é tratado como algo que nunca chega, quase como uma miopia social, em que a sociedade adota poucas medidas para evitar as consequências futuras, estando apenas atenta ao seu presente e às suas necessidades imediatas. Se as alterações climáticas vão se dando aos poucos, há a ilusão de que está tudo a decorrer normalmente e que há tempo para medidas de contenção futuras.

O PEE é uma tentativa da UE de ampliar sua atuação no cenário externo e de responder a essa necessidade climática, não como até então se têm feito, mas com metas ambiciosas de neutralidade carbônica e com o objetivo de elevar a Europa à líder mundial em sustentabilidade, estabelecendo novos paradigmas de desenvolvimento econômico e industrial, com a devida abordagem holística e preocupação com o impacto social.

Felizmente o surto de COVID-19 não parece ter sido um obstáculo para o PEE, mas sim um propulsor, visto que juntamente com o arranque da recuperação econômica, busca-se um recobro sustentável e ecologicamente limpo. Agora, mais do que nunca, essa iniciativa tem razão de ser, visto que poderá servir como uma ferramenta fundamental para a recuperação social pós-pandemia. Somente por meio do uso de elementos verdes e da digitalização que se viabilizará a reconstrução, com uma abordagem holística e que priorize o auxílio financeiro aos mais necessitados numa transição justa, visto que como disse a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, ninguém fica para trás¹⁸⁷.

2.3 O PEE NO SISTEMA DE INTEGRIDADE DE VALOR E CONFORME A TEORIA DO DISCURSO

Tomando por base o sistema de integridade de valor, entendemos que o PEE pode ser visto como uma diretriz política, fruto de dimensões éticas e morais que demonstram que a humanidade como um todo demanda um efetivo controle de emissões de gases de efeito estufa e de uso de combustíveis fósseis e poluentes, no sentido de proteção ao meio ambiente e mitigação das mudanças climáticas.

¹⁸⁷ Ursula von der Leyen, "Discurso de abertura na sessão plenária do Parlamento Europeu" (2019), acessado em 09 de maio de 2020, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_pt.pdf.

Nota-se, neste contexto, que a comunidade de princípios envolvida é global, havendo um entendimento mais ou menos harmônico acerca do impacto da existência e desenvolvimento da humanidade como um todo. Quanto aos danos causados ao planeta parece haver um reconhecimento de conjunto, de grupo, que permite um alcance maior da solidariedade. Há a consciência de que medidas ambientais adotadas em um país favorecem os demais, ao passo que desastres ecológicos ou emissão desenfreada de gases de efeito estufa em um local específico prejudicam a todos. Sanções, tributação e restrições ambientais são, de modo geral, aceitas na comunidade internacional. No entanto, se entendermos que em relação a questões ambientais a comunidade política se circunscreve apenas aos indivíduos interligados pelos mesmos princípios dentro da UE, ainda assim é possível a assunção de obrigações e responsabilidades associativas fora de uma integridade axiológica.

Individualmente o cidadão enxerga seu direito de viver em um ambiente limpo e sadio e isso é um pressuposto para que ele busque seu viver bem, sua felicidade, fazendo o seu melhor de acordo com a sua vontade. A fim de que o cidadão exerça sua liberdade plenamente é essencial um ambiente saudável. Ele, por sua vez, não pode desejar nada diferente disso ao seu próximo e às futuras gerações. Deve tratar o outro com dignidade, ou seja, com o mesmo respeito ao ambiente saudável que exige para si. Nesse sentido, não pode aceitar um tratamento diferenciado que beneficie outros europeus ou nacionais de outros países, salvo para permitir que o Estado trate todos com o mesmo respeito. O mesmo planeta limpo para mim deve ser para os outros e eu não tenho direito de poluir mais do que outros. O Estado, por sua vez, tem o dever de tratar a todos com o mesmo respeito e preocupação igual. Neste aspecto, situações desiguais demonstram que o Estado não enxerga seus subordinados com a mesma preocupação. Desigualdades entre europeus, portanto, deverão ser sanadas por mecanismos de distribuição justa que demonstrem a preocupação do Estado com todos da mesma maneira e isso vai se refletir nas políticas públicas do PEE de uma transição carbônica justa, sem que ninguém seja deixado para trás. Assim, cada um deve atuar de maneira a reduzir seus impactos ambientais e o Estado pode exigir tal comportamento, desde que trate todos indistintamente com a mesma preocupação e cuidado. Finalmente, das propostas políticas do PEE sobressaem alterações legislativas que espelham as demais dimensões, ética e moral, que somente serão legítimas e democráticas ao respeitar a liberdade, a dignidade e igualdade conforme descrito. Ou seja, os regulamentos e diretivas no âmbito do PEE deverão ser avaliados conforme seu conjunto leva em conta a liberdade, a dignidade e a igualdade dos cidadãos europeus.

No que tange a países terceiros, mecanismos internacionais vão buscar balancear as responsabilidades conforme a capacidade de cada um, visto que países ainda em desenvolvimento não

só no passado contribuíram menos para o atual estágio de poluição do planeta, como têm menos condição de combater as mudanças climáticas, precisando de auxílio internacional¹⁸⁸. No entanto, não se pode permitir que países terceiros tenham mais vantagens do que a UE, ou seja, que empreendedores estrangeiros sejam beneficiados por não ter uma legislação mais rígida a respeitar, tal qual as determinações da UE. A legislação da UE deve abarcar tais situações a fim de não violar a dignidade e a igualdade de seus cidadãos empreendedores, eventualmente prejudicados por produtos importados mais baratos e em desacordo com normas climáticas. Assim, por mais que haja mecanismos de solidariedade e cooperação internacional, estes não podem impedir o tratamento igual das partes no comércio da UE, sob pena da legislação não ser democrática.

Sob a ótica da teoria do discurso, na esfera pública nota-se ampla discussão acerca das medidas a serem tomadas a fim de se reduzir o impacto da humanidade sobre o ecossistema, e neste aspecto é fundamental a participação ativa do setor plural a fim de equilibrar a atuação do mercado, tendencialmente poluidor e afoito por lucratividade, e do Estado, tendencialmente interventor no modo de vida do indivíduo. Neste ponto, o PEE é profícuo em tratar do papel da comunidade, da solidariedade e da respectiva repartição de encargos entre os Estados-Membros.

Neste ponto importa salientar as diversas pesquisas envidadas pelo eurobarômetro, colhendo as opiniões dos cidadãos europeus acerca das mudanças climáticas desde 2008. De acordo com as últimas pesquisas, de 2021, os cidadãos da UE identificam as mudanças climáticas como o problema mais sério enfrentado atualmente e mais de um quarto dos europeus apontam mudanças climáticas, degradação ambiental ou problemas de saúde relacionados à poluição como o pior problema. 90% dos que responderam à pesquisa concordam que as emissões de gases de efeito estufa devem ser reduzidas ao máximo, com a compensação das emissões remanescentes, a fim de que a economia da UE seja neutra até 2050. 87% dos entrevistados acham que a UE deve estabelecer metas ambiciosas para aumentar o uso de energia renovável e apoiar a eficiência energética, além de concordarem que o combate às mudanças climáticas deveria ser uma prioridade a fim de melhorar a saúde pública. 92% pensam que é importante que os respectivos governos nacionais definam metas ambiciosas para aumentar o uso de energia renovável e 87% acreditam que os governos devem dar suporte para a melhora da eficiência energética até 2030. Ao mesmo tempo, 75% dos questionados acham que seus governos nacionais não estão fazendo o suficiente para combater as mudanças climáticas. 81% acreditam que deve ser dado mais financiamento público em apoio à transição para energias limpas,

¹⁸⁸ José Eustáquio Diniz Alves, "Ricos ou pobres: quem mais destrói o meio ambiente?", *Revista Eletrônica Ecodebate* n.º 3.367, janeiro de 2020, acessado em 23 de novembro de 2021, <https://doi.org/2446-9394>.

ainda que isso signifique diminuir subsídios a combustíveis fósseis. 75% concordam que recursos do plano de recuperação econômica devem ser investidos na nova economia verde. Oito em cada 10 entrevistados concordam que o novo papel da UE e a sua promoção como *expert* em tecnologia limpa para países terceiros pode beneficiá-la economicamente, enquanto 78% acreditam que as medidas adotadas no combate às mudanças climáticas tornarão as companhias da UE mais inovadoras e competitivas no mercado. A grande maioria concorda que reduzir a importação de combustíveis fósseis pode aumentar a segurança energética e beneficiar a UE economicamente. Individualmente, 96% dos que responderam tomaram ao menos uma atitude específica para combater as mudanças climáticas, notadamente, reduzindo e reciclando lixo (75%) e diminuindo o consumo de produtos descartáveis sempre que possível (59%). Quase um terço tomaram medidas ajustando seus hábitos alimentares, especificamente comprando e consumindo produtos orgânicos (32%) e comprando e comendo menos carne (31%). Seis em dez entrevistados concordam que a adaptação aos impactos adversos das mudanças climáticas para trazer resultados positivos para os cidadãos da UE¹⁸⁹.

Na colheita dessas informações junto aos cidadãos da UE é possível perceber não só os valores e tradições do mundo da vida, mas também a fixação de premissas discursivas. Além disso, as propostas de regulamentos de diretivas apresentadas pela Comissão, enquanto poder comunicativo normatizador, levam em conta um período de abertura de análise para discussões e apontamentos sobre os projetos, inclusive com oitiva de partes interessadas, o que demonstra haver, por parte das instituições da UE, verdadeira intenção de um diálogo amplo, permitindo-se o agir comunicativo e o poder discursivo dos cidadãos, sem exclusão de contributos relevantes e com a chance de todos contribuírem livremente com participações sinceras.

A solidariedade, portanto, se apresenta no PEE não só no sentido de cooperação para o agir comunicativo, resgatando a soberania da comunidade, mas também mais especificamente como o sentimento de alteridade a nortear a ação do poder comunicativo normatizador, quando estabelece critérios de compensação e de repartição de encargos tanto entre Estados-Membros, como entre cidadãos, protegendo os mais vulneráveis no processo. O resultado da ação comunicativa é, assim, a produção democrática, principalmente, do Regulamento n.º 2021/1119, e das demais propostas de normas decorrentes do PEE, que demonstra a soberania da comunidade e a sua retomada do direito, propondo a neutralidade da UE de forma solidária.

¹⁸⁹ Comissão Europeia, “Adesão do público à luta contra as alterações climáticas”, 2021, acessado em 23 de novembro de 2021, https://ec.europa.eu/clima/citizens/citizen-support-climate-action_pt#ecl-inpage-1708.

CAPÍTULO 3

A SOLIDARIEDADE APLICADA ÀS MIGRAÇÕES

3.1 AS MIGRAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA DA UE

3.1.1. Contexto Histórico das migrações na Europa

Consideradas apenas as migrações modernas, o primeiro grande fluxo migratório mundial ocorreu em razão da Revolução Industrial. É certo que internamente já havia migrações, seja em razão de trabalho na indústria de carvão, aço e na construção de ferrovias, seja em razão da sazonalidade da agricultura. No entanto, foi com a Revolução Industrial e a criação dos transatlânticos, que o potencial migratório da Europa atingiu seu auge. A melhora nas condições de vida, com o desenvolvimento da medicina, acarretou na queda da taxa de mortalidade e num aumento da população europeia. Some-se a isso a mecanização do campo e o crescimento da população urbana e temos um aumento da camada de pessoas pobres e desempregadas. Além disso, vários conflitos, sobretudo decorrentes do processo de unificação tardio da Alemanha e da Itália, geraram um cenário de pobreza e fome¹⁹⁰. A elite industrial europeia foi responsável por construir um continente superpopuloso e ao mesmo tempo extremamente miserável, o que afetava o mercado interno.

As empresas marítimas viram a oportunidade de lucrar com o deslocamento de boa parte dos europeus para outros países. Os emigrantes eram alojados em navios lotados, sem condições nenhuma de higiene e eram transferidos para, sobretudo, EUA, Canadá, Brasil e Argentina. Essas empresas faziam uso de técnicas desumanas de recrutamento e aliciamento, perpetradas por agentes e traficantes¹⁹¹. Ao chegar, os imigrantes iam trabalhar no campo, na construção civil ou nas indústrias.

Ideais revolucionários, liberais e democráticos movimentaram a segunda metade do século XIX, quando da formação dos Estados nacionais, e justamente esse sentimento nacionalista fez com que uma relativa liberdade de circulação entre os países fosse substituída por mais controle de fronteiras. Antes da Primeira Guerra Mundial não havia ainda, no continente europeu, uma ideia de controle fronteiriço e nem de restrição de entrada. É essa nova realidade dos Estados que vai desenvolver a fiscalização de fronteiras¹⁹².

¹⁹⁰ Klaus J. Bade, *Migration in European History*, (Malden: Blackwell Publishing, 2008), acessado em 30 de novembro de 2021, <https://doi.org/10.1002/9780470754658>. P. 53-81.

¹⁹¹ Bade, *Migration in European History*. P. 94.

¹⁹² Bade, *Migration in European History*. P. 129-130.

A Primeira Guerra Mundial ocasionou uma verdadeira ruptura estrutural no destino europeu, modificando a posição da Europa no cenário mundial de poder. Ao mesmo tempo ela criou problemas que se sem dúvida contribuíram para o estopim da Segunda Guerra Mundial. Esta, e a subsequente divisão da Europa e do mundo durante a Guerra Fria, fincaram novas bases que passaram a determinar o desenvolvimento mundial até a queda do muro de Berlim. Ondas gigantescas de migrações forçadas e de refugiados acompanharam essas duas grandes guerras. Somente com o fim da cortina de ferro a divisão da Europa foi superada, no entanto, as repercussões migratórias estão longe de ter um fim. No século XX intervenções estatais, com políticas de fronteiras, alcançaram uma intensidade sem precedentes. A Primeira Guerra marcou o fim de políticas liberais de migração que permitiram as grandes migrações proletárias e acelerou a imposição de políticas estatais caracterizadas por limites e condições para entrada nos países durante o período entre guerras e permitiu reassentamentos forçados e expulsões em massa no período pós-Segunda Guerra¹⁹³.

A Segunda Guerra Mundial, apesar de acarretar em gigantescas emigrações forçadas, também foi responsável pelo fim do Imperialismo ou Neocolonialismo e deu azo ao retorno de milhões de imigrantes e migrantes para a Europa. Ainda assim, a emigração europeia ainda era alta e, ao longo dos anos 50, os países europeus haviam perdido 2.700.000 habitantes. A mudança para um continente de imigração somente ocorreu nos anos 70, mas o volume de pessoas recebidas em migrações dentro da Europa foi maior do que aquele de fora dela. Além disso, os movimentos migratórios mundiais, principalmente em países em desenvolvimento, foram muito maiores do que os destinados à Europa¹⁹⁴.

Assim, o fim da Guerra Fria e a troca de uma condição de continente de emigrantes para um continente de imigrantes gerou consequências sobre as políticas migratórias europeias. A livre circulação de pessoas, bens e serviços no Espaço Schengen, nesse sentido, contrasta com intensificação das medidas de restrição de acesso à Europa¹⁹⁵.

Até 2011, a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (AGMM)¹⁹⁶ da Comissão Europeia integrava as políticas migratórias com a política externa da UE, primando pela cooperação com países terceiros e por migrações legais e, como é possível perceber da Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros, a migração era vista como uma ferramenta de desenvolvimento, no

¹⁹³ Bade, *Migration in European History*. P. 165-166.

¹⁹⁴ Bade, *Migration in European History*. P. 217-221.

¹⁹⁵ Bade, *Migration in European History*. P. 276.

¹⁹⁶ Comissão Europeia, "Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: abordagem global para a migração e a mobilidade" (Bruxelas, 2011), acessado em 30 de novembro de 2021, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

sentido de coesão social para desenvolvimento econômico e cultural¹⁹⁷.

A abordagem aderente às orientações da ONU foi realmente posta à prova com a vaga migratória de 2015, em decorrência da guerra na Síria. Naquele momento a abordagem dos Estados-Membros, principalmente daqueles responsáveis pelo controle das fronteiras externas do mediterrâneo, fez aflorar conflitos entre os países e fragilidades no projeto europeu, principalmente acerca do verdadeiro sentido dos valores fundamentais da UE, dentre os quais a solidariedade. O comportamento da UE passou a ser de maior contenção das imigrações e, no campo da política externa, passou-se a adotar um comportamento pragmático mais defensivo. De ferramenta de desenvolvimento, as imigrações passaram a ser vistas como uma ameaça à segurança da Europa¹⁹⁸. Nesse sentido:

“Em vez de a questão ser abordada como uma crise humanitária, com uma resposta integrada e coordenada segundo princípios de solidariedade e divisão de responsabilidades entre os Estados membros (sic), a crise veio expor fragilidades institucionais e divisões profundas entre países, gerando dúvidas sobre as reais capacidades do projeto europeu em dar uma resposta adequada a esses desafios. Veio, igualmente, colocar grande pressão sobre valores fundamentais da UE – a liberdade, a solidariedade e o respeito pelos direitos humanos – quer no plano interno quer no relacionamento com países terceiros. Ao invés de enfatizar o nexos migrações-desenvolvimento segundo uma perspectiva de complementaridade e de longo-prazo, a narrativa dominante em Bruxelas passou a centrar-se na necessidade de contenção a curto-prazo das migrações, de preferência na sua origem ou antes de atingirem as fronteiras europeias. Isto interligou-se como um novo entendimento sobre os objetivos da política externa europeia, dando primazia aos interesses europeus e à *realpolitik* em matéria de segurança e migrações. Nesse sentido, as migrações são referidas nos vários documentos sobre Schengen e na própria “Estratégia Global da UE” (2016) como uma ameaça à segurança europeia - sendo estas apresentadas juntamente com o terrorismo como justificação para o reforço das fronteiras externas da UE - pelo que devem ser restringidas, controladas e reduzidas”¹⁹⁹.

Desde então a FRONTEX tem sido sistematicamente reforçada com recursos humanos e financeiros como parte de uma política de contenção e devolução de imigrantes. Tal agência foi criada em 2004 no intuito de coordenar o controle de fronteiras da UE e auxiliar os Estados-Membros. Contudo sua importância e investimentos têm crescido, culminando com a decisão de admissão de um conjunto permanente de dez mil agentes até 2027²⁰⁰.

Somado ao reforço da segurança de fronteiras, a UE tem adotado políticas de financiamento de

¹⁹⁷ Comissão Europeia, “Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros” (Bruxelas, 2011), acessado em 30 de novembro de 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52011DC0455>.

¹⁹⁸ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy e Vice-President of the European Commission and Head of the European Defense Agency, “Implementation Plan on Security and Defence” (2016), acessado em 30 de novembro de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>.

¹⁹⁹ Ferreira, “Desenvolvimento e migrações: contradições e tendências”. P. 20.

²⁰⁰ Parlamento Europeu, “Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624” (2019), acessado em 30 de novembro de 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>. Anexo I.

refugiados em países vizinhos como Turquia²⁰¹, Líbia²⁰², Jordânia²⁰³ e Líbano²⁰⁴, bem como tem efetuado alterações legislativas no sentido de facilitar o regresso dos imigrantes²⁰⁵. Importante observar que o comportamento da UE, em terceirizar a contenção dos imigrantes a esses países, até acarretou na redução da quantidade de chegadas, mas parece ter agravado as situações de violência, violações de direitos humanos e tráfico de pessoas.

Importante destacar que essas políticas de financiamento são feitas por meio de acordos informais de regresso e readmissão já questionados pelo Parlamento Europeu. Foi apontado que há “[...] ausência de mecanismos operacionais, de informação, de controlo, de avaliação e de responsabilização de casos individuais para rastrear e dar resposta a potenciais violações, bem como a ausência de vias de recurso eficazes para as pessoas cujos direitos são alegadamente violados”, além disso, “[...] não proporcionam uma política previsível, nem disposições-quadro estáveis e coerentes em matéria de migração irregular; e “[...] são celebrados sem o devido controlo democrático e parlamentar e não estão sujeitos a controlo judicial”²⁰⁶. O único acordo formal foi o firmado entre UE e Turquia em 2016. Contudo, ele sofreu diversas impugnações junto ao TJUE, que por sua vez entendeu ser incompetente para analisar as bases do acordo, por não se tratar de um ato da UE²⁰⁷.

Não restam dúvidas de que para a UE a questão das migrações é, atualmente, o problema mais complexo e delicado a ser enfrentado. Se por um lado há a dificuldade na recepção dos imigrantes com sua efetiva integração ao sistema social europeu, por outro há a total situação de vulnerabilidade daqueles que permanecem em campos de refugiados ou são acolhidos em países vizinhos à UE. Soma-se a isso a crescente resistência dos europeus ao fluxo migratório, exacerbada por retóricas populistas de *nós* contra *eles*.

Segundo relatório da *Pew Research Center*, em 2018, a maioria dos cidadãos europeus eram favoráveis ao acolhimento dos imigrantes refugiados, sendo contrários à forma como a UE tratava a

²⁰¹ Conselho da União Europeia, “Ajuda humanitária aos refugiados na Turquia: aprovação de uma alteração do orçamento da UE para 2021” (Bruxelas, 2021), acessado em 27 de dezembro de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/09/29/humanitarian-support-to-refugees-in-turkey-approval-for-a-2021-eu-budget-amendment/>.

²⁰² Conselho da União Europeia, “Rota do Mediterrâneo Central” (Bruxelas, 2021), acessado em 27 de dezembro de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/>.

²⁰³ Conselho da União Europeia, “Jordânia: UE aprova nova assistência de 500 milhões de euros em empréstimos” (Bruxelas, 2021), acessado em 27 de dezembro de 2021, <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/12/19/jordan-eu-approves-further-assistance-of-500-million-in-loans/>.

²⁰⁴ Parlamento Europeu, “Parceiros Meridionais” (Bruxelas, 2021), acessado em 27 de dezembro de 2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/173/parceiros-meridionais>.

²⁰⁵ Parlamento Europeu, “Regresso de migrantes: factos e números e política da UE” (Bruxelas, 2021), acessado em 27 de dezembro de 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20201210STO93501/regresso-de-migrantes-factos-e-numeros-e-politica-da-ue>.

²⁰⁶ Parlamento Europeu, “Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2021, sobre a proteção dos direitos humanos e a política externa da UE em matéria de migração (2020/2116(INI))”, 2021, acessado em 30 de novembro de 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0242_PT.html.

²⁰⁷ Por todos, TJUE, Acórdão de 28 de fevereiro de 2017, NF/Conselho, processo T-192/16, ECLI:EU:T:2017:128, acessado em 30 de novembro de 2021.

questão²⁰⁸. No entanto, entre 2016 e 2019, ocorreu uma queda na aceitação de imigrantes pelo mundo, conforme relatório da *Gallup's Research Center*²⁰⁹. De acordo com o eurobarômetro da primavera de 2021, as migrações aparecem como a segunda principal preocupação dos europeus, juntamente com as mudanças climáticas²¹⁰. No entanto, a pesquisa não menciona o sentimento do cidadão europeu acerca dos imigrantes.

Apenas o eurobarômetro de 2019 sobre discriminação na UE passa pela percepção acerca dos imigrantes se considerarmos origem étnica ou cor da pele. Segundo o estudo, seis em dez europeus entendem que a discriminação por razões étnicas é muito alta em seu país, mas em comparação com a mesma análise feita em 2015, demonstram sentirem-se mais confortáveis junto a pessoas de grupos com risco de discriminação. Quase dois terços dos cidadãos europeus se sentem confortáveis com pessoas de outra etnia ou cor ocupando altos cargos políticos e cerca de 80% se sentem bem em trabalhar com pessoas de outras etnias, negros, asiáticos ou brancos. Um pouco menos de dois terços aceitariam bem que seus filhos namorassem pessoas de outra etnia, brancos, negros ou asiáticos²¹¹.

Assim, é essencial continuar a acompanhar o desenrolar do sentimento do cidadão europeu sobre discriminação, principalmente, em razão da constatação de recentes estímulos a discursos de ódio, que impõe aos imigrantes toda a sorte de culpa por mazelas sociais, inclusive a transmissão da doença COVID-19, em nome de uma retórica de *nós* contra *eles* e do sangue e território.

3.1.2. Aspectos relevantes da legislação da UE sobre migrações e asilo

A fim de tratar acerca da legislação da UE sobre migrações e asilo é preciso elucidar o que é o Acordo Schengen e o ELSJ. Quando ainda se iniciava a construção de uma integração europeia, os países componentes da Benelux²¹² já haviam firmado a livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviço em 1960. Em 1985, paralelamente às tratativas de uma união da Europa, foi firmado o Acordo Schengen entre os Estados da Benelux, Alemanha e França, no intuito de se buscar a eliminação de

²⁰⁸ Phillip Connor, "Europeans support taking in refugees – but not EU's handling of issue", *Pew Research Center* (Washington, 2018), acessado em 01 de dezembro de 2021, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/19/a-majority-of-europeans-favor-taking-in-refugees-but-most-disapprove-of-eus-handling-of-the-issue/>.

²⁰⁹ Neli Esipova, Julie Ray, e Anita Pugliese, "World Grows Less Accepting of Migrants", 2020, acessado em 01 de dezembro de 2021, <https://news.gallup.com/poll/320678/world-grows-less-accepting-migrants.aspx>.

²¹⁰ Comissão Europeia, "Eurobarômetro: Otimismo quanto ao futuro da UE atinge nível mais elevado desde 2009" (Bruxelas, 2021), acessado em 27 de dezembro de 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_4610.

²¹¹ Comissão Europeia, "Discrimination in the European Union: Eurobarometer survey" (Bruxelas, 2019), acessado em 27 de dezembro de 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2251>.

²¹² Tratado de união econômica firmado por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo assinado em 1944 e que entrou em vigor em 01 de novembro de 1960 que visava estimular o comércio e eliminar barreiras alfandegárias, sendo precursor da CECA (Comunidade do Carvão e do Aço).

controles de circulação²¹³.

Em 1990 esses mesmos países estabeleceram a Convenção de aplicação do Acordo Schengen (doravante Convenção Schengen), na qual fizeram referência ao então Tratado da Comunidade Europeia, afirmando também intencionar alcançar um espaço sem fronteiras internas. Firmava-se o Espaço Schengen, cujas fronteiras poderiam ser ultrapassadas a qualquer momento e em qualquer lugar, sem controle (artigo 2º, nº 1 da Convenção Schengen)²¹⁴.

A Convenção Schengen, ademais, ressaltou sua subordinação ao direito comunitário, afirmando que qualquer país integrante da então Comunidade Europeia poderia aderir ao Espaço Schengen. Nota-se, assim, que o Acordo Schengen difere dos Tratados da UE. Ocorre que a UE incorporou o Espaço Schengen ao seu ordenamento jurídico com o Tratado de Amsterdã, desde quando a adesão ao Acordo e a Convenção Schengen é condição para o ingresso na UE. Além disso, com o Tratado de Lisboa, foi dado um passo além na integração e controle de fronteiras com a estipulação do ELSJ regido pelo direito comunitário²¹⁵.

Hoje em dia fazem parte do Espaço Schengen e da UE: Áustria, Bélgica, República Checa, Alemanha, Dinamarca, Estônia, Grécia, Espanha, Finlândia, França, Hungria, Itália, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Letônia, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Suécia, Eslovênia e Eslováquia. Os Estados-Membros da União Europeia que não fazem parte do Espaço Schengen são: Irlanda, Croácia, Romênia, Bulgária e Chipre. Os países terceiros que fazem parte do Espaço Schengen são: Islândia, Noruega e Suíça²¹⁶.

No artigo 3.º do TUE, a UE “proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno”.

O ELSJ, assim, caracteriza-se basicamente pela livre circulação de pessoas pelas fronteiras dos Estados-Membros, transferindo-se o controle de acesso às fronteiras externas da UE. Dentro do território da UE circula-se como dentro de um mesmo Estado e a transferência do controle para as fronteiras externas tem imposto pressões desproporcionais a determinados Estados-Membros. Segundo Nuno Piçarra:

“O processo de fixação das fronteiras — também designado pelo neologismo ‘fronteirização’ — da própria

²¹³ Comissão Europeia, “Europa sem fronteiras: o Espaço Schengen” (Bruxelas, [s.d.]), acessado em 03 de dezembro de 2021, <https://doi.org/10.2837/71557>. P. 3.

²¹⁴ Comissão Europeia, “Europa sem fronteiras: o Espaço Schengen”.

²¹⁵ Comissão Europeia, “Europa sem fronteiras: o Espaço Schengen”.

²¹⁶ Comissão Europeia, “Europa sem fronteiras: o Espaço Schengen”. P. 2.

União Europeia reforça a sua transformação numa entidade política autónoma, já que por detrás de uma fronteira está sempre uma comunidade política. Mas distingue-se nitidamente, e deve continuar a distinguir-se, do processo de 'fronteirização' verificado nos Estados-Membros, historicamente ligado à guerra e à proteção contra a invasão externa. Na União Europeia, tal processo está, antes, ligado ao controlo dos fluxos migratórios crescentes que para ela se dirigem. É por isso que, do exterior, a União é frequentemente vista como a 'Fortaleza Europa'”

No entanto, no caso de grave ameaça à ordem pública ou à segurança de um Estado-Membro, as fronteiras internas poderão ser excepcionalmente levantadas. E é precisamente nesta previsão que residem discussões acerca de tentativas de contenção interna de imigrantes. No período da Primavera Árabe e, posteriormente em 2015, com a guerra da Síria, Estados-Membros intensificaram posturas contrárias à integração. A contradição entre os tratados constitutivos da UE e o CFS acaba por reforçar a falta de confiança mútua. Nesse sentido, Rita Lages explica que:

“De resto, aliás, essa pressão fazia-se sentir já em 2011¹³, na esteira dos movimentos migratórios provenientes da costa central africana no Mediterrâneo, em consequência da denominada «Primavera Árabe», e teve por efeito transferir uma parte substancial do debate sobre a governação do espaço Schengen para a fronteira (e a sua gestão¹⁴), lugar onde convergem, por via do controlo fronteiriço, as políticas comuns de vistos, imigração e asilo¹⁵, e que, do ponto de vista jurídico, se traduziu no surgimento, em relação a estas matérias, de uma legislação europeia quase sempre *reativa* – i.e., como resposta a uma crise súbita que urge resolver¹⁶ –, e muitas vezes *contraditória ou inconsistente*¹⁷ em virtude das fortes tensões desagregadoras a que estão submetidas as citadas políticas no âmbito do espaço Schengen resultantes do seu carácter híbrido que tradicionalmente conjugam elementos de supranacionalidade e intergovernamentalidade, e de uma incompleta harmonização normativa, com a consequente sobreposição de normas nacionais e da União¹⁸. Destarte, ao mesmo tempo que se adoptam atos legislativos que institucionalizam a solidariedade operativa¹⁹, financeira²⁰ e jurídica²¹ entre os Estados membros (sic) no espaço de segurança, liberdade e justiça (artigo 80.º do TFUE) — e que, portanto, pretendem reforçar, no plano do jurídico, o processo (político) de integração europeia, mediante esquemas de partilha equitativa de responsabilidades que promovam a cooperação efetiva entre Estados membros (sic) em benefício de políticas comuns de controlo de fronteiras, imigração e asilo, que só de esta forma se entende podem ser eficientes, e sob a lógica de confiança mútua no interesse comum²² —, paradoxalmente, também se adotam medidas que reforçam o que poderíamos designar de 'cláusulas de salvaguarda de soberania' nas fronteiras internas e externas. Por exemplo, as disposições que permitem a reintrodução dos controlos temporários e excepcionais nas fronteiras interiores (artigos 25.º, 28.º e 29.º do CFS)²³, a acionar nas situações em que a confiança no funcionamento normal do espaço Schengen é questionada ou está sob ameaça²⁴, ou ainda a possibilidade de controlos sistemáticos, recorrendo às bases de dados pertinentes, de todas as pessoas,

incluídas as que beneficiam da livre circulação, na passagem das fronteiras externas”²¹⁷.

O artigo 77 do TFUE estabelece a competência da UE para tratar da matéria relativa ao ELSJ e ao controle de fronteiras, podendo, inclusive, celebrar acordos com países terceiros, sendo que os Estados-Membros exercerão essa competência apenas caso a UE não o faça²¹⁸. Justamente nesta competência se fundam diversos acordos, formais e informais, firmados pela própria UE ou pelos Estados-Membros, de contenção de imigrantes mesmo antes de alcançarem a fronteira da UE.

O artigo 77, n.º 2, alínea c do TFUE, que trata das condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período, é normatizado pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 e pela Diretiva 2008/115/CE que trata das normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para deportação de nacionais de países terceiros em situação irregular. O artigo 77, n.º 2, alínea d do TFUE permite a criação e o aparelhamento da FRONTEX e a criação do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), regido pelo Regulamento (UE) n.º 1052/2013.

O artigo 77, n.º 3 do TFUE atribui à UE a competência expressa para disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado, exercida pelo Regulamento (CE) n.º 2252/2004 revisto em 2009 (Normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros). O Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho criou o sistema *Eurodac* de comparação de impressões digitais para uniformizar o cadastramento de dados biométricos e atender pedidos de comparação apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela *Europol*, agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no ELSJ.

O Regulamento (UE) 2016/399, ou CFS, estabelece o regime de passagem de pessoas nas fronteiras. Segundo ele, as fronteiras externas somente podem ser cruzadas nos locais próprios e nos horários fixados (artigo 5.º); os Estados-Membros devem fornecer um sistema de segurança de fronteira que impeça entradas não autorizadas (artigo 13.º); As medidas para controle de fronteiras devem respeitar os direitos dos refugiados, dos requerentes de asilo, principalmente no que diz respeito ao princípio do não-repúdio (artigo 3.º) e os Estados-Membros devem respeitar os direitos fundamentais nos controles de fronteiras (artigo 4.º). De acordo com o CFS o nacional de um país terceiro precisa

²¹⁷ Rita Lages, “O princípio jurídico da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-membros na política de asilo da União Europeia: Anotação ao acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Sala), República Eslovaca e Hungria/Conselho da União Euro”, *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público* 5, n.º 1 (2018): 276–301, acessado em 11 de abril de 2020, http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2018000100013&lng=pt&nrm=iso%3E. acessos em 11 abr. 2020. P. 282-285.

²¹⁸ Nuno Piçarra, “Fronteiras, Vistos, Asilo e Imigração”, in *Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União*, org. Alessandra Silveira, Mariana Canotilho, e Pedro Madeira Froufe (Coimbra: Almedina, 2016), 245–337. P. 265.

preencher determinados requisitos para ser admitido na UE. Se a entrada for recusada, as autoridades devem deixar clara a razão da negativa e a pessoa terá o direito de recorrer (artigo 14.º do CFS). Além disso, o imigrante ilegal pode ser detido e submetido ao procedimento de deportação de acordo com a Diretiva 2008/115/CE²¹⁹, mas desde que respeitados o melhor interesse do menor, da família, o estado de saúde destes e do requerente e o princípio do não-repúdio, ou seja, não podem ser enviados para um país em que corram riscos (artigo 5.º).

Já o artigo 78 do TFUE prevê o tratamento a ser dado aos refugiados. A Diretiva 2011/95/UE, que trata de normas relativas às condições a serem preenchidas para ter reconhecida a condição de refugiado, trazia, no seu artigo 15, um conceito mais amplo do que o previsto na Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967, ao se referir à violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno. No entanto, seus artigos 12 e 17 previam diversas excludentes. Podemos entender que a CDFUE, ao prever o conceito de refugiado no seu artigo 18, derogou esses artigos 12 e 17 da Diretiva 2011/95/UE, por trazerem condições piores aos indivíduos (aplicação de regra interpretativa do artigo 53 da CDFUE). Assim, a nosso sentir, deveria ser dada uma interpretação mais larga possível acerca do que a UE entende por refugiado para fins de asilo.

A Diretiva 2013/32/UE trata do procedimento para o pedido de asilo e, no seu artigo 6.º, determina que o Estado-Membro deve registrar e processar os requerimentos dentro de determinados prazos, providenciando informações sobre os locais para apresentação do pedido (artigo 8.º). O artigo 9.º prevê que o requerente de asilo pode permanecer no território do Estado-Membro até que seu pedido seja julgado. Esta Diretiva ainda exige que os Estados-Membros registrem e examinem todos os pedidos de asilo.

Em 2001, a UE adotou a Diretiva de Proteção Temporária (2001/55/CE) para situações de afluxo maciço de pessoas deslocadas. Ela exige uma decisão do Conselho da UE para ser aplicada. No caso de um grande número de chegadas, seu artigo 6.º permite alargar os prazos para o registro e exame dos requerentes de asilo. No entanto, as autoridades não estão autorizadas a negar às pessoas o direito de procurar asilo.

A Diretiva 2013/33/UE trouxe normas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo, definindo esse *status* temporário. Deferido o pedido, o requerente passa a ser considerado refugiado. Indeferido, se não houver outra hipótese de concessão de visto, o requerente não poderá permanecer

²¹⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, "Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders", 2020, acessado em 03 de dezembro de 2021, <https://fra.europa.eu/pt/node/38650>.

no Estado-membro.

O Regulamento n.º 604/2013 (Dublin III) veio substituir o Regulamento (CE) n.º 343/2003 (Dublin II) e estabelece a forma de determinação do Estado-membro responsável pelo processamento do imigrante, utilizando o critério de primeiro país de chegada, obrigando que a solicitação de asilo seja processada nesse país. Ao gerar essa coincidência entre país de entrada e país competente para o processamento, o regulamento acaba por pressionar ainda mais os Estados-Membros que são fronteira externa da UE, não havendo uma política de equilíbrio nesse sistema. Segundo Nuno Piçarra:

“A opção por um modelo integralmente descentralizado, de acordo com o qual é a cada Estado-Membro integrado no espaço sem controlos nas fronteiras internas que cabe exercer aquela competência, executando as regras uniformes adotadas pelo legislador da União, acaba por deixá-los numa situação de profunda desigualdade uns perante os outros. Com efeito, ao passo que as fronteiras externas de alguns, pela sua dimensão e situação geográfica e geopolítica, não suscitam dificuldades de maior, tratando-se de aplicar aquelas regras, nem exigem meios particularmente vultuosos e dispendiosos para o efeito, as fronteiras externas de outros, ao invés, pela sua extensão e/ou pelas pressões migratórias a que estão sujeitas, tornam particularmente difícil e dispendiosa a aplicação das mesmas regras, em termos de recursos humanos e técnicos. É bem conhecida, a este respeito, a profunda clivagem entre, por um lado, as fronteiras externas meridionais — sobretudo as marítimas — e orientais — sobretudo as terrestres — (dos Estados-Membros) da União Europeia e, por outro lado, as fronteiras externas setentrionais e ocidentais. Sem prejuízo deste dado da máxima relevância para a gestão das fronteiras em causa, no ELSJ tal gestão exige, em qualquer caso, não só uma cooperação operacional cada vez mais estreita entre as autoridades nacionais encarregadas de aplicar “as disposições da União em vigor e futuras” em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas, em especial o CFS, como também uma efetiva coordenação dessa cooperação, para além, naturalmente, da promoção ativa da solidariedade entre os Estados-Membros neste domínio”²²⁰.

Tanto é assim, que a Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, já não mais em vigor, previa medidas provisórias até 2017 em favor de Itália e Grécia, no sentido de recolocação de requerentes de proteção em outros Estados-Membros da UE, mediante repasse de verbas. Ocorre que o chamado grupo de Visegrado (Hungria, Polónia, República Checa e Eslováquia) não cumpriu adequadamente a Decisão em questão, o que acarretou na procedência das ações de incumprimento C-715/17, C-718/17 e C-719/17 perante o TJUE²²¹.

Importante mencionar que o artigo 80 do TFUE prevê que as políticas da UE referidas no capítulo que trata de controlos nas fronteiras, de asilo e de imigração sejam regidas pelo princípio da

²²⁰ Piçarra, “Fronteiras, Vistos, Asilo e Imigração”. P. 309.

²²¹ TJUE, Acórdão de 02 de abril de 2020, *Comissão/Polónia, República Checa e Hungria*, processos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257, acessado 30 de novembro de 2021.

solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Segundo Rita Lages, o princípio da solidariedade:

“vai muito além de uma intencionalidade programática, ao contrário do n.º 2 do artigo 67.º do TFUE⁶¹. De facto, parece ser hoje consensual entre a doutrina⁶² de que estamos perante um princípio susceptível de gerar obrigações jurídicas para os Estados membros (sic) nas matérias contidas no capítulo 2 (artigos 77.º a 79.º do TFUE). Segundo, sendo, então, um princípio do sistema jurídico da União, é fundamento de validade do direito secundário — composto por um conjunto de ordens normativas regulativas da *praxis* — na esfera do asilo, âmbito material onde se insere o problema jurídico concreto, e, por isso, dotado de força normativa; força essa que se vê, poderíamos dizer, ‘reforçada’, por ser ao mesmo tempo um valor (fundamento axiológico) e objetivo (fim) da União”²²².

No Acórdão C-643/15 e C-647/15, o TJUE passou ao largo da previsão do artigo 80 do TFUE, perdendo a oportunidade de fixar explicitamente o carácter vinculativo da solidariedade e da repartição equivalente de encargos²²³. No entanto, foi mais enfático no acórdão C-715/17, C-718/17 e C-719/17, afirmando que o princípio da solidariedade rege a política da UE em matéria de asilo²²⁴. Porém, a Comissão continua sendo reticente em políticas migratórias quando a questão trata da obrigatoriedade de acolhimento do refugiado, como veremos mais adiante.

Finalmente, conforme já salientado, a CDFUE prevê o direito ao asilo no seu artigo 18.º, determinando o cumprimento da Convenção de Genebra e do Protocolo de Nova York sobre refugiados. Faz referência ainda ao TUE e ao TFUE. O artigo 4.º do CFS também reafirma a aplicação da Convenção de Genebra e do princípio do não-repúdio. Este princípio está previsto no artigo 33 da dita Convenção e é um valor fundamental e absoluto do direito internacional e dos direitos humanos. Ele proíbe a devolução de refugiados ou solicitantes de asilo para países em que eles estejam em risco, além de proibir a rejeição nas fronteiras. Todo aquele que chega no país tem o direito de ter seu pedido apreciado.

Além disso, no artigo 19 determina a proibição de expulsões coletivas e de extradição para países em que não esteja garantida a segurança do indivíduo. Expulsão significa qualquer remoção forçada de nacional de país terceiro do território em desrespeito independentemente da legalidade e da duração da estadia, do local de apreensão, do estatuto ou da conduta da pessoa. Uma expulsão é caracterizada como coletiva quando não existe uma análise do caso particular de cada indivíduo dentro

²²² Lages, “O princípio jurídico da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-membros na política de asilo da União Europeia: Anotação ao acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Sala), República Eslovaca e Hungria/Conselho da União Euro”. P. 294.

²²³ TJUE, Acórdão de 6 de setembro de 2017, *República Eslovaca, Hungria e Polónia/Conselho*, processos C-643/15 e C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, acessado 3 de dezembro de 2021.

²²⁴ TJUE, Acórdão de 02 de abril de 2020, *Comissão/Polónia, República Checa e Hungria*, processos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257, acessado em 03 de dezembro de 2021, considerando 180 e 181.

do grupo. A dimensão do grupo expulso não é relevante: mesmo duas pessoas podem ser suficientes para formar um grupo. As pessoas em causa devem ter a oportunidade de apresentar os seus argumentos às autoridades competentes de maneira individual²²⁵.

Assim, analisados os principais aspectos da legislação europeia sobre migrações e asilo, bem como os conflitos aflorados entre Estados-Membros e a dificuldade de aplicação da solidariedade e da partilha de responsabilidades, passamos às reflexões sobre o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo.

3.2 REFLEXÕES SOBRE O NOVO PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO

Diante dos problemas abordados, principalmente no que diz respeito à solidariedade e à repartição de encargos entre Estados-Membros, a Comissão Europeia propôs um Novo Pacto em matéria de Migrações e Asilo (doravante Novo Pacto Migratório) em setembro de 2020. O Novo Pacto Migratório apresenta, resumidamente: uma proposta de regulamento acerca da triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas, alterando pontos dos Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817; uma proposta de regulamento que institui um procedimento comum de proteção internacional na UE e que revoga a Diretiva 2013/32/EU; uma proposta de regulamento relativo ao sistema *Eurodac* e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818; uma proposta de regulamento relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva 2003/109/CE; uma proposta de regulamento sobre o Fundo para o Asilo e a Migração; uma proposta de regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo; um novo mecanismo de preparação para a migração e gestão de crises migratórias (*Migration Preparedness and Crisis Blueprint*); uma nova recomendação em matéria de reinstalação e de vias complementares; uma nova recomendação sobre operações de busca e salvamento efetuadas por navios privados e novas orientações sobre a Diretiva relativa aos atravessadores (*smuggling*)²²⁶.

Segundo a Comissão Europeia, no exercício de sua competência legislativa, o Novo Pacto Migratório visa uma:

“gestão robusta e justa das fronteiras externas, incluindo controlos de identidade, de saúde e de segurança; regras de asilo equitativas e eficazes, que racionalizem os procedimentos em matéria de asilo e de regresso;

²²⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, “Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders”. P. 6.

²²⁶ Christine Auer, Emellin de Oliveira, e Milton Menezes, “O Novo Pacto para as Migrações e Asilo – uma avaliação crítica (I)”, Friedrich Ebert Stiftung (FES) Portugal, 2020, acessado em 01 de dezembro de 2021, <https://fes-portugal.org/o-novo-pacto-para-as-migracoes-e-asilo-uma-avaliacao-critica-i/>.

um novo mecanismo de solidariedade para as situações de busca e salvamento, de pressão e de crise; previsão, preparação e resposta mais fortes a situações de crise; uma política de regresso eficaz e uma abordagem coordenada a nível da UE em matéria de regresso; governação abrangente a nível da UE para uma melhor gestão e execução das políticas de asilo e migração; parcerias mutuamente benéficas com os principais países terceiros de origem e de trânsito; desenvolvimento de vias legais sustentáveis para as pessoas que necessitam de proteção e para atrair talentos para a UE; e apoio a políticas de integração eficazes”.

Assim, o documento prevê um mecanismo de colaboração entre os Estados-Membros, cuja solidariedade é obrigatória, mas flexível, ou seja, os países da UE podem escolher entre receber pessoas ou adotar outras medidas, como custear o regresso, por exemplo.

O critério de primeiro país de chegada restou mantido, sem que haja obrigatoriedade de acolhimento ou distribuição equitativa, o que acaba por representar, a nosso sentir, um retrocesso ao procedimento da Decisão (UE) 2015/1601, já que não impõe mais quotas de acolhimento. Ora, as quotas, além de representarem efetiva partilha de responsabilidades, mobilizavam todos os Estados-Membros a promover efetiva integração, o que de certo modo é importante para o futuro da UE, considerados, por exemplo, os desafios demográficos e as baixas taxas de natalidade europeias. Contudo, há que se ter em mente que a realidade é soberana e a UE se funda no diálogo e no consenso. Mais vale dar um passo atrás e conseguir a cooperação leal e a efetiva partilha de encargos por parte dos Estados-Membros do que impor um mecanismo desrespeitado por diversos países.

Além disso, o Novo Pacto Migratório promete um procedimento de asilo mais célere, mas prevê também a deportação de requerentes de asilo cujos pedidos sejam negados e um grande reforço repressivo nas fronteiras externas. A triagem ou *screening* seria um procedimento acelerado de verificação da origem do requerente de asilo e, no caso de ser proveniente de um país considerado seguro, o pedido seria liminarmente negado. No entanto, há limitações temporais acerca da recorribilidade, o que acaba por esvaziar um possível direito ao asilo.

A solidariedade flexível, mas obrigatória, se caracteriza pela corresponsabilidade entre Estados-Membros. Os países da UE necessariamente serão obrigados a acolher imigrantes refugiados ou a custear o retorno deles ao país de origem, além de financiar os Estados-Membros das fronteiras externas mais vulneráveis aos movimentos migratórios. Os cálculos de contribuição serão feitos pelo PIB *per capita* e o custeio do regresso inclui total assistência. Durante até oito meses o candidato ao retorno ficará fora da UE. Depois desse prazo, ele ingressará no Estado-membro responsável pelo regresso.

Uma lacuna do Novo Pacto Migratório, neste ponto, é não haver limite para o tempo de tratativas sobre o retorno, o que gera um caráter *eternamente temporário* na integração desse imigrante²²⁷.

Essa nova organização da responsabilidade dos Estados-Membros visa, a princípio, facilitar o comprometimento do grupo de Visegrado e Áustria que, de modo geral, resistem à fixação de quotas de acolhimento de refugiados. No entanto, não satisfaz os Estados-Membros responsáveis pelo controle das fronteiras externas, principalmente do mediterrâneo, como Espanha, Itália e Grécia, que defendem um processamento comum para os pedidos de asilo, sendo contrários ao critério de primeiro país de chegada.

A ideia fundamental de segurança e proteção da UE contra imigrantes ilegais continua embasando o Novo Pacto Migratório, muito preocupado em proporcionar o regresso dos indivíduos e em reforçar o controle de entradas. Pouco se fala em inclusão e tratamento humanitário, não havendo menção sobre como tratar as violações de direitos humanos nas fronteiras externas. O Novo Pacto Migratório prioriza a imigração de mão-de-obra altamente qualificada, o que, a contrapartida, inviabiliza a imigração de pessoas de baixa escolaridade. Mesmo para a imigração fundada no cartão azul, há exigências bastante específicas que dificultam a entrada, ainda que a UE tenha a necessidade²²⁸.

Além disso, em recente entrevista, António Vitorino ressaltou que grande parte das imigrações ilegais não decorre do que assistimos nas fronteiras europeias, mas de entradas legais, que se tornam ilegais quando há a expiração do visto autorizativo, e, para estes casos, de nada adianta o controle de fronteiras. Acrescentou, ainda, que ao contrário do que muito pensam, os imigrantes se propõem a realizar trabalhos que os europeus não querem mais fazer, além de passarem a contribuir para os sistemas de saúde e previdência, o que, em longo prazo, acarreta no crescimento econômico do Estado que os recebeu²²⁹.

Ademais, a política de investimentos prevista no Novo Pacto Migratório parece priorizar os países vizinhos de origem de emigrantes, no sentido de fornecer recursos financeiros a fim de que haja a contenção de fronteiras, quando, na realidade, a cooperação deveria se prestar a melhorar as condições de vida nesses Estados, a ponto de haver uma redução da emigração em longo prazo, ou emigração legal qualificada e circular. A UE permanece terceirizando a contenção de imigrantes, ao

²²⁷ Milton Menezes, Christine Auer, e Gabriele De Angelis, "O Novo Pacto para as Migrações e Asilo – uma avaliação crítica (II)", Friedrich Ebert Stiftung (FES) Portugal, acessado 1 de dezembro de 2021, <https://fes-portugal.org/o-novo-pacto-para-as-migracoes-e-asilo-uma-avaliacao-critica-ii/>.

²²⁸ Parlamento Europeu, "Diretiva (UE) 2021/1883 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de outubro de 2021 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado e que revoga a Diretiva 2009/50/CE do Cons" (2021), acessado em 30 de novembro de 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021L1883>.

²²⁹ Antonio Vitorino, "Entrevista TSF-JN" (Lisboa: Rádio Notícias, 26 de dezembro de 2021), acessado em 27 de dezembro de 2021, <https://www.tsf.pt/programa/entrevista-tsf-jn/emissao/antonio-vitorino-diretor-geral-da-organizacao-internacional-para-as-migracoes-14428877.html>.

financiar países terceiros na repressão a rotas migratórias, como acontece com Turquia²³⁰ e Líbia²³¹, por exemplo.

Ou seja, o Novo Pacto Migratório parece não ter nada de muito novo e reitera a política migratória adotada pela UE até então. Aparentemente, perde em face da política proposta em 2016, que previa um mecanismo automático de recolocação, mas que foi rechaçada em razão das divergências entre Estados-Membros da UE, já que diminui os ganhos decorrentes da integração de imigrantes. Conforme dito, um plano muito mais direcionado a controle e devolução do que ao acolhimento, focando em parcerias com países terceiros que contenham repressivamente a onda migratória antes mesmo de baterem á porta da UE, sendo importante ressaltar que neste elenco do Novo Pacto Migratório não houve qualquer menção a proteção de direitos fundamentais. Pelo contrário, há uma tendência de criminalização dos imigrantes ilegais e das organizações não governamentais que auxiliam nos resgates e salvamentos²³².

Importante ressaltar que não estamos aqui a defender o total descontrole das fronteiras, mesmo porque não seria possível à UE acomodar uma enxurrada de imigrantes diante de portões escancarados. Apenas tentamos salientar que a repressão e o recrudescimento da fiscalização não parecem ser os melhores mecanismos para o arrefecimento de vagas migratórias, correndo-se ainda o risco da intensificação de tráfico de pessoas e da instrumentalização política do problema migratório. Como bem exemplificado por António Vitorino, a fronteira mais bem equipada e vigiada do mundo é a fronteira do México com os EUA e nem por isso ela deixa de ser altamente permeável²³³.

3.3 O NOVO PACTO MIGRATÓRIO SOB A ÓTICA DA INTEGRIDADE DE VALOR E DA SOLIDARIEDADE

Feitas tais considerações acerca do Novo Pacto Migratório, nos propomos a analisar as medidas mencionadas sob a ótica da teoria de integridade de valor de Dworkin, permeada pela solidariedade e a ação comunicativa de Habermas, enquanto catalizadora de diretrizes políticas. No entanto, aqui é importante retomar a questão do limite da solidariedade e da comunidade de princípios.

Segundo Dworkin, conforme vimos, a comunidade política caracteriza-se por um determinado conjunto de pessoas diante do restante da humanidade e estas pessoas possuem obrigações umas em face das outras, que são diferentes daquelas destinadas a pessoas externas ao grupo. A estas

²³⁰ Conselho da União Europeia, "Ajuda humanitária aos refugiados na Turquia: aprovação de uma alteração do orçamento da UE para 2021".

²³¹ Conselho da União Europeia, "Rota do Mediterrâneo Central".

²³² Janaina Cesar, "Contradições de um continente dividido entre solidariedade e intolerância", Projeto Colabora, 2021, acessado em 30 de novembro de 2021, <https://projecolabora.com.br/ods1/continente-presno-no-paradoxo-entre-a-solidariedade-e-a-intolerancia/>.

²³³ Vitorino, "Entrevista TSF-JN".

obrigações ele chama de obrigações associativas e elas ganham contorno conforme o que se entende por comunidade política e conquanto há a subsunção a determinados critérios, quais sejam, haver obrigações especiais (específicas de integrantes da comunidade), gerais e pessoais (obrigações interpessoais, e não coletivas), além da vinculação a um interesse igual para com cada integrante. Há, portanto, comunidades de fato, em que há apenas a coexistência de pessoas sem relação intersubjetiva, não havendo o cumprimento de nenhum dos critérios apontados, já que obrigações nesta comunidade não são especiais, gerais, pessoais e nem refletem um interesse igual por todos. Há comunidades de regras, em que existe a vinculação dos integrantes unicamente com regras, sem pessoalidade e respeito igual. E, finalmente, há a comunidade de princípios, em que os participantes compartilham noções comuns de princípios e as obrigações associativas decorrem desses princípios. Nesse sentido, a UE é formada, como muito já foi mencionado, por uma comunidade de princípios, havendo obrigações entre seus membros, os cidadãos europeus, que são especiais, gerais, pessoais e vinculadas a um interesse igual, sendo que esses mesmo princípios que informam as obrigações, também o fazem em relação às diretrizes políticas. Ou seja, o mesmo conjunto de princípios que contribui para a formação de obrigações vai contribuir para a determinação política e jurídica da comunidade²³⁴.

Portanto, ainda que existam obrigações para com os imigrantes e refugiados, estas não são as mesmas contidas na comunidade de princípios da UE, formada por seus cidadãos, podendo ser exigível o comportamento íntegro, baseado nos mesmo princípios (dentre os quais a solidariedade) apenas nas obrigações associativas daí decorrentes.

Importante salientar que isso não significa que cidadãos europeus e a própria UE não possam tomar medidas em relação ao tratamento dado aos imigrantes, ou não devam defender o respeito a seus direitos fundamentais. Apenas estamos a considerar que essas obrigações eventualmente assumidas não fazem parte de um arcabouço íntegro de princípios que formam a comunidade política da UE. São obrigações extras, ou seja, externas á comunidade de princípios.

Feita tal observação, limitando a solidariedade ao conjunto de princípios informativos da comunidade política e delimitando, portanto, sua aplicabilidade a obrigações associativas dentro da UE, cabe-nos resumir o sistema íntegro de Dworkin. Resumidamente, assim como a dimensão política (igualdade) é o valor do direito, a moral (dignidade) é o valor da política e a ética (liberdade) é o valor

²³⁴ Dworkin, *O império do direito*. Capítulo V.

da moral. Ou seja, a ética (liberdade) fundamenta a moral (dignidade), que fundamenta a política (igualdade) que fundamenta o direito.

Considerada a relação entre os Estados-Membros da UE, no que tange ao Novo Pacto Migratório, inserida na teoria de integridade de valor, o direito da UE busca seu fundamento de validade em diretrizes políticas igualitárias, ou seja, as instituições europeias devem olhar para todos eles com a mesma preocupação e com respeito pelas suas escolhas individuais. Ocorre que quando não há uma distribuição uniforme dos processos de asilo, adotando-se o critério do primeiro local de entrada, a UE não trata seus Estados-Membros com a mesma preocupação. Ou o critério deve ser alterado, ou deve haver uma distribuição igualitária de recursos, não só financeiros, mas de tecnologia e pessoal. Ainda que o mecanismo de corresponsabilidade flexível respeite as escolhas individuais dos Estados-Membros, enxergando-os com igual preocupação, falha no critério de processamento de asilo.

Mas ainda que assim não fosse, o Novo Pacto Migratório também peca, a nosso sentir, na teoria moral, visto que a dignidade entre os Estados-Membros não é observada. Não há, entre eles, o mesmo tratamento respeitoso, no sentido de que um não pode aceitar algo que não gostaria que acontecesse consigo. Ora, se o grupo de Visegrado não gosta da ideia de ter de processar a imensa maioria dos pedidos de asilo, não pode aceitar que isso ocorra com Grécia e Itália.

Ressalte-se que hoje são Grécia e Itália os principais países mais impactados pela recepção de imigrantes. Contudo, recente embate político da UE com Belarus fez com que imigrantes se acumulassem nas fronteiras de Polônia, Letônia e Lituânia²³⁵, o que pode acarretar numa modificação de rotas migratórias, impactando também esses Estados-Membros como primeiros locais de entrada. Portanto, esse critério de primeiro país de entrada fere a dimensão moral da teoria de integridade de valor em relação aos Estados-Membros, visto que viola a dignidade, e não pode fundamentar as diretrizes políticas da UE. Finalmente, a dimensão ética parece ser respeitada quando há liberdade de escolha pelos Estados-Membros entre acolher o refugiado ou pagar pelo regresso dos requerentes de asilo com pedidos negados, mas ela não é acatada quando os países de entrada não têm a liberdade de negar o processamento dos pedidos de asilo em razão do critério de primeiro local de entrada, fruto de uma diretriz política que parece ser desigual.

No que diz respeito à teoria do discurso, conforme dito, a política da UE deve representar a vontade dos cidadãos europeus. O direito da UE, para ser considerado democrático, deve espelhar o resultado da ação comunicativa e a solidariedade se manifesta justamente no mundo da vida. Ora, em

²³⁵ “O que ocorre na fronteira de Belarus com a Polônia? Entenda o que está em jogo no conflito migratório”, El País Brasil (Madri, 2021), acessado em 28 de dezembro de 2021, <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-11-11/o-que-ocorre-na-fronteira-de-belarus-com-a-polonia-entenda-o-que-esta-em-jogo-no-conflito-migratorio.html>.

2018, conforme já mencionado, a maior parte dos cidadãos europeus apoiava o recebimento dos imigrantes²³⁶. Porém, entre 2016 e 2019, houve uma diminuição da aceitação de imigrantes pelo mundo²³⁷. Em estudo de 2021, as imigrações aparecem como a segunda principal preocupação dos europeus, juntamente com as mudanças climáticas²³⁸, mas não encontramos estudos sobre o sentimento do cidadão europeu acerca dos imigrantes.

Apesar de não ser específico sobre migrações, o eurobarômetro de 2019 a respeito de discriminação na UE acaba por trazer dados sobre a percepção acerca dos imigrantes quando considera origem étnica ou cor da pele, havendo o reconhecimento de que ainda há bastante discriminação, mas que também há uma maior aceitação em relação a 2015²³⁹.

Assim, se o sentimento que informa a ação comunicativa for de não aceitação de mais imigrantes, as instituições devem respeitar os acordos da esfera pública, o que acarretará na corroboração das medidas do Novo Pacto Migratório no que tange ao reforço de fronteiras e possibilidade de retorno. No entanto, se não for este o fruto da ação comunicativa, ou seja, se a comunidade intenciona uma maior receptividade dos imigrantes, então o Novo Pacto Migratório e o comportamento dos Estados-Membros precisará ser reequilibrado para refletir os anseios da esfera pública.

²³⁶ Phillip Connor, "Europeans support taking in refugees – but not EU's handling of issue", *Pew Research Center* (Washington, 2018), acessado em 01 de dezembro de 2021, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/19/a-majority-of-europeans-favor-taking-in-refugees-but-most-disapprove-of-eus-handling-of-the-issue/>.

²³⁷ Neli Espipova, Julie Ray, e Anita Pugliese, "World Grows Less Accepting of Migrants", 2020, acessado em 01 de dezembro de 2021, <https://news.gallup.com/poll/320678/world-grows-less-accepting-migrants.aspx>.

²³⁸ Comissão Europeia, "Eurobarômetro: Otimismo quanto ao futuro da UE atinge nível mais elevado desde 2009" (Bruxelas, 2021), acessado em 27 de dezembro de 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_4610.

²³⁹ Comissão Europeia, "Discrimination in the European Union: Eurobarometer survey" (Bruxelas, 2019), acessado em 27 de dezembro de 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2251>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Renascimento superou a filosofia até então vigente de releitura cristã dos pensadores gregos e foi responsável pela ideia de domínio da natureza pelo ser humano e pela quantificação do todo em partes mensuráveis. Um pensamento individualista e mecanicista de partes a formar um todo. Neste ponto também se desenvolveu o entendimento de que a propriedade privada é um direito natural do indivíduo e, com isso, a teoria do jusnaturalismo.

O positivismo expandiu o pensamento individualista e mecanicista para retirar das normas jurídicas qualquer juízo de valor pessoal ou moral, resumindo o direito à subsunção do fato à norma, afastando cada vez mais a comunidade e a sua moral da produção legislativa. Na ótica de Habermas, podemos dizer que isso foi a expressão do afastamento entre razão instrumental e razão comunicativa, a desencadear na reificação do mundo da vida, com o enfraquecimento da solidariedade.

No entanto, hoje entendemos que a simples soma das partes não necessariamente forma um todo. Muitas vezes o todo é muito mais do que suas partes. As interações e as relações executadas pelas partes são muito mais complexas do que um simples agrupamento de componentes. Nesse sentido, a teoria do caos enuncia que uma pequena variável tem o condão de alterar o desempenho de um sistema, que segue padrões de comportamento e fórmulas matemáticas semelhantes. Assim, soluções lineares e individualistas não são capazes de solucionar a complexidade sistêmica em que vivemos. “A vida é maior que a soma de seus momentos”²⁴⁰.

Jusnaturalismo, positivismo, pós-positivismo, liberalismo, bem-estar social, neoliberalismo, entre outros, são molduras prontas às quais os dilemas humanos não se conformam mais. A humanidade está novamente diante de um ponto de mutação, em que um novo paradigma deve passar a nortear o modo de viver e agir da civilização. Um paradigma que leve em consideração as interações, as reações e reflexões de uma sociedade organizada em redes interdependentes.

O individualismo, que traz a meritocracia em seu âmago, não responde adequadamente às desigualdades sociais, ao contrário, as enfatiza, não podendo mais ser norteador do comportamento humano. A lógica de ganhadores e perdedores deve ser suplantada pelo sentimento de pertencimento à comunidade e pelo senso de responsabilidade para com o outro, inclusive a nível global. Mesmo porque, diante da 4.^a Revolução Industrial, seguindo a lógica linear e individualista, logo toda a humanidade poderá ser considerada obsoleta e descartável.

²⁴⁰ Adriana Prado, “‘Vivemos tempos líquidos. Nada é para durar’ - entrevista com Zygmunt Bauman”, *Isto É Independente*, 2000, acessado em 02 de dezembro de 2021, https://istoe.com.br/102755_VIVEMOS+TEMPOS+LIQUIDOS+NADA+E+PARA+DURAR+/.

A globalização, por sua vez, só faz aumentar o abismo de isolamento individual, em que nenhuma relação se solidifica, mas ao mesmo tempo conecta tudo e todos, transformando as dificuldades em problemas globais. Há que se fortalecerem as relações por meio da solidariedade, com soluções fundadas na parceria e na comunicação.

A frustração, em muito decorrente do individualismo e de um sentimento de preterição e falta de pertencimento, acaba por gerar movimentos reacionários etnocentristas e antidemocráticos. No entanto, é preciso reconhecer que o ser humano é cosmopolita, com muito mais pontos em comum do que divergências, e somente soluções transnacionais que coloquem de lado essas cizânias são capazes de resolver problemas globais. Soberania nacional e apego ao sangue e território não resolvem problemas multilaterais como as mudanças climáticas e a crise de refugiados.

As mudanças climáticas são um desafio especialmente penoso e incerto para os países, que podem ver suas ações para a contenção de emissão de gases de efeito estufa e redução de uso de combustíveis fósseis não servir de nada diante da falta de adesão dos outros países do planeta. Definitivamente um paradigma individualista e mecanicista não traz soluções para tal situação, sendo essencial uma abordagem solidária em que todas as opiniões sejam ouvidas e validadas, mas que cada um faça a sua parte.

O mesmo pode ser dito acerca dos desafios em matéria de migração e asilo. O pensamento individualista só fez aumentar o abismo não só entre pessoas, mas também entre países. No entanto, toda ser humano tem o direito de ser feliz e buscar melhores condições de vida, ainda que em outro lugar que não onde nasceu. Foi assim no passado, quando das grandes ondas migratórias provenientes da Europa. É assim hoje em direção à Europa. Enxergar o imigrante como um ser humano igual, com o mesmo direito de buscar o melhor para si passa necessariamente por uma mudança de paradigma.

No entanto, as ferramentas jurídicas atuais, fundadas no individualismo e no ser humano como centro e finalidade do direito não se prestam para tal, sendo importante uma viragem para se enxergar o indivíduo como um ser interrelacionado com a comunidade, passando-se a adotar uma nova interpretação dos direitos individuais pelas lentes da solidariedade. Deve haver uma modificação do direito para efetivação da solidariedade, a fim de se buscar o bem comum.

Ao analisarmos especificamente a solidariedade, considerada como reciprocidade entre pessoas de um mesmo grupo, podemos dizer que ela ganhou um viés político com a Revolução Francesa. Amplamente adotada pelo cristianismo como significado de amor fraternal e espiritual, é reconhecidamente um princípio universal. Estudada por diversos filósofos e sociólogos, é representada por Habermas como a outra face da justiça, fruto da política discursiva e representação da moral

comunitária. É um fenômeno social carregado de valor e fundamento dos sistemas normativos, servindo também como critério para aferição das normas, motivo pelo qual deve substituir o pensamento individualista para se apresentar como um novo paradigma interpretativo e força utópica da sociedade.

Assim a solidariedade é um princípio, ou seja, um valor que servirá de paradigma para que a sociedade tome as melhores decisões e faça as melhores escolhas em relação ao outro, estando intimamente ligado à dignidade humana. Além disso, será também considerada como um objetivo, consequência de diretrizes políticas.

Portanto, por ser um fenômeno social, ou seja, um sentimento que anima as relações entre os indivíduos e pressuposto de justiça, a solidariedade funcionará como fundamento do sistema jurídico dos Estados Democráticos de Direito e vértice axiológico interpretativo das suas normas.

Porque a solidariedade é um fenômeno social, o papel da comunidade na sua concretização se apresenta extremamente relevante e podemos entender que ela é o meio pelo qual a estipulação de um novo paradigma que enxergue as relações humanas em rede é possível. Segundo Habermas, o distanciamento entre os sistemas do poder e dinheiro do mundo da vida, ou seja, a separação entre razão comunicativa e razão sistêmica provoca a racionalização do mundo da vida, com uma sobreposição à solidariedade social. Somente a comunidade pode, através da ação comunicativa, resgatar a solidariedade.

Essa ideia se coaduna com a defesa de Mintzberg acerca do reequilíbrio social com fundamento no setor plural. Para ele a dicotomia entre mercado e Estado faz com que a sociedade esteja desequilibrada. A sua estabilização depende necessariamente de um movimento do setor plural no sentido de retomar a sua soberania. Soberania esta, mencionada por Capra e Mattei, como responsável pela retomada do direito pela comunidade, visto que cabe a esta decidir sobre sua vida, se individualista ou solidária.

A concretização do princípio, considerado como a outra face da justiça, parte integrante da moral comunitária a permear as discussões da esfera pública, se dá por meio da teoria da integridade de valor. Este, apesar de não mencionar expressamente a solidariedade como um valor na sua teoria da integridade, enxerga o sistema jurídico como um todo integrado de valores e prevê que uma norma só pode ser considerada democrática ao respeitar as dimensões da ética, da moral, da política e do direito. A nosso sentir a escolha destas teorias trouxe método de aplicação ao princípio da solidariedade, que passa a também integrar a teoria da integridade na dimensão política, juntamente com a igualdade, por meio da teoria do agir comunicativo, com sensibilidade às diferenças.

Portanto, chegamos ao entendimento de que o princípio da solidariedade pode ser posicionado na teoria de política de Dworkin, no consenso democrático, a fim de representar a soberania da comunidade, a ação comunicativa e a vontade do setor plural. Deve ser lido não num sistema de ponderação de valores, mas num sistema de unidade de valores, como princípio estruturante do direito, ao lado da igualdade, da dignidade e da liberdade, a fim de que a vontade da comunidade seja determinante na leitura dos demais, não bastando assegurar apenas o interesse do indivíduo. Este deve estar de acordo com o interesse coletivo e democrático.

Reposicionada a solidariedade como um paradigma a substituir o individualismo, esta se apresenta no ordenamento jurídico da UE como um valor e um objetivo, ou seja, consagrando os direitos fundamentais de todos e universais para a sociedade e constituindo metas coletivas que se transformam em políticas públicas para que um objetivo social a favor de um grupo seja alcançado pelo direito.

Emanada da gênese da UE, a solidariedade é verdadeira ferramenta de integração que promoveu o soerguimento da Europa pós-guerra, e consta expressamente da CDFUE, alçada ao *status* de tratado e incorporada ao ordenamento jurídico da UE como fonte primária do direito. Trata-se de princípio fundamental decorrente da proteção recíproca dos povos europeus. Um exemplo disso está no comando do artigo 222 do TFUE, no sentido de atuação conjunta dos Estados-Membros em espírito solidário.

Consequentemente, passamos a analisar o PEE e o Novo Pacto Migratório tomando por base a solidariedade, não só pela previsão no ordenamento jurídico da UE, mas principalmente pela necessidade de se estabelecer um novo paradigma axiológico não individualista a orientar a interpretação e a tratar desses problemas considerados globais e de difícil solução, quais sejam, as mudanças climáticas e as tensões migratórias.

Quanto à questão ambiental, a UE já há algum tempo produz normas a esse respeito, estabelecendo o desenvolvimento sustentável e a defesa do meio ambiente como um direito fundamental, sendo clara a transversalidade da proteção. A UE agora se posiciona como protagonista internacional na busca de uma retomada econômica verde e limpa, tendo por meta alcançar a neutralidade carbônica em 2050. Atingido ou não o efeito catártico apontado por U. Beck em decorrência da pandemia de COVID-19 ou das mudanças climáticas, fato é que a UE está a levar a cabo um projeto estruturado de transição de fontes de energia e mudança da economia no sentido de se alcançar crescimento independente da poluição, que possivelmente terá o condão de atrair os

demais países do mundo nesta empreitada. O PEE é um projeto estruturado que especifica o *modus operandi* a ser executado no sentido de atingimento da neutralidade de emissões atmosféricas.

A fim de atingir seu intento, a UE vale-se do agir comunicativo a fortalecer o setor plural e a restaurar a soberania da comunidade, e extrai diretrizes políticas aderentes à vontade manifestada por seus cidadãos, que por sua vez, se materializa em normas democráticas que transformam a sociedade, buscando alcançar soluções mediante uma abordagem sistêmica do problema ambiental. Neste processo nota-se um evidente fortalecimento do princípio da solidariedade, integrante do ordenamento jurídico europeu, mas, mais do que isso, verdadeiro valor estruturante da UE e formador da própria integração.

Neste aspecto, contudo é muito importante que a solidariedade não sirva de ferramenta a uniformizar os cidadãos europeus, sob o risco de gerar uma reação nacionalista. É essencial que a solidariedade, conforme descrito por Habermas, seja sensível às diferenças. Ainda que o PEE esteja de acordo com a vontade emanada da comunidade, essa aderência deve ser mantida, sob pena de perder sua legitimidade.

Nota-se, porém, que a UE é muito eficiente em dar o exemplo e exigir um comportamento solidário à causa ambiental dos demais países do globo, afinal, medidas locais em matéria de ambiente não são capazes de conter as ameaças climáticas. Contudo, quando a questão é o movimento migratório em direção à Europa, ela enfrenta muitas dificuldades em promover um tratamento igualitário e cooperativo entre Estados-Membros.

Enquanto o PEE, ao ser submetido à análise de legitimidade com base na teoria da integridade de valor e na teoria da ação comunicativa, mostra estar conforme seus valores e de acordo com a solidariedade do agir comunicativo, aderente à moral comunitária, o Novo Pacto Migratório carece de alguns dos valores, faltando o tratamento igual e respeitoso entre os Estados-Membros, com os países de entrada sendo obrigados a processar inúmeros requerimentos de asilo em detrimento de outros. Neste aspecto, aliás, continua a prevalecer o pensamento mecanicista linear, no sentido de não se enxergar a questão migratória como uma rede. Ao analisarmos a situação sob a ótica de um sistema, percebemos que o problema é global, necessitando de respostas multilaterais. Ainda que não se tenha isso em conta, o problema gera ao menos obrigações associativas dentro de uma mesma comunidade política que é a UE, informada pelo princípio da solidariedade.

A questão é que este pensamento mecanicista faz com que UE esteja exaurida, lutando para chegar a consensos que permitam um melhor manejo da problemática migratória, e esse exaurimento

inevitavelmente tem reflexos na população local, que também acaba sendo incitada por discursos populistas e pela instrumentalização política dos imigrantes.

Assim, o pensamento mecanicista que domina o mundo desde o Renascimento não é mais capaz de dar respostas aos anseios da humanidade em face da globalização e de tudo que ela trouxe a reboque, como crescente desigualdade social, revolução digital, mudanças climáticas e tensões migratórias. Acrescente-se a isso, a reação ao desfazimento das fronteiras, com etnocentrismos e governos antidemocráticos. É preciso buscar um novo paradigma, um novo padrão comportamental e interpretativo uniformemente aceito pela comunidade.

Ao analisar a solidariedade como esse novo paradigma orientador, entendemos que o setor plural deve retomar a sua soberania, passando a ser quem de fato orienta a vontade política, reequilibrando os sistemas de poder e dinheiro. É a solidariedade, enquanto moral comunitária, a responsável por esse balanceamento e, possivelmente, pelo impulso para a criação de uma nova energia utópica.

Juridicamente, acolhida a ideia da solidariedade como energia utópica e paradigma interpretativo, ao imaginarmos a integridade de valor, a inserimos na dimensão política ao lado da igualdade para servir de orientação de diretrizes políticas a fundamentar o direito. Este somente será legítimo e democrático se a solidariedade também for respeitada.

Ao deparar-se com uma nova encruzilhada, cabe à sociedade reinventar sua forma de agir e pensar. Se as mesmas soluções produzem o mesmo resultado, é preciso buscar novas soluções. A solidariedade e a sua reinterpretação sob a ótica da ação comunicativa e a integridade de valor parece ser capaz de apontar novos caminhos para os problemas globais que enfrentamos. É preciso por mãos à obra. “Não são as crises que mudam o mundo, e sim nossa reação a elas”²⁴¹.

²⁴¹ Prado, “‘Vivemos tempos líquidos. Nada é para durar’ - entrevista com Zygmunt Bauman”.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

- Abbagnano, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. “Refugiados”. Acessado 30 de novembro de 2021. <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>.
- Alves, José Eustáquio Diniz. “Ricos ou pobres: quem mais destrói o meio ambiente?” *Revista Eletrônica Ecodebate n.º 3.367*, janeiro de 2020. <https://doi.org/2446-9394>.
- Aragão, Alexandra. “Ambiente”. In *Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União*, organizado por Alessandra Silveira, Mariana Canotilho, e Pedro Froufe, 1247. Coimbra: Almedina, 2016.
- Auer, Christine, Emellin de Oliveira, e Milton Menezes. “O Novo Pacto para as Migrações e Asilo – uma avaliação crítica (I)”. Friedrich Ebert Stiftung (FES) Portugal, 2020. <https://fes-portugal.org/o-novo-pacto-para-as-migracoes-e-asilo-uma-avaliacao-critica-i/>.
- “Automação pode acabar com quase metade dos empregos em 20 anos”. *Revista Época Negócios*. São Paulo, 21 de maio de 2019. <https://epocanegocios.globo.com/Carreira/noticia/2019/05/automacao-pode-acabar-com-quase-metade-dos-empregos-em-20-anos.html>.
- Bade, Klaus J. *Migration in European History*. Malden: Blackwell Publishing, 2008. <https://doi.org/10.1002/9780470754658>.
- Banco Mundial. “Comunicado à imprensa n.º 2019/044/DEC-GPV: Quase metade do mundo vive com menos de USD \$5.50 por dia”. Washington, 17 de outubro de 2018. <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day-brazilian-portuguese>.
- Basilio, Márcio Pereira. “Resenha Tempos Líquidos. BAUMAN, Zygmunt. Tempos líquidos. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.” *Sociologias*. Porto Alegre, janeiro de 2010. <https://www.scielo.br/pdf/soc/n23/16.pdf>.
- Bech, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. São Paulo: Paz & Terra, 1999.
- Bell, James, Jacob Poushter, Moira Fagan, Nicholas Kent, e J.J. Moncus. “How 14 Countries View International Cooperation as UN Turns 75”, 21 de setembro de 2020. <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/21/international-cooperation-welcomed-across-14->

advanced-economies/.

- Blau, Judith. *The paris agreement: Climate change, solidarity, and human rights*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-53541-8>.
- Bleicher, Niels, e Christian Harb. “Settlement and social organisation in the late fourth millennium BC in Central Europe: the waterlogged site of Zurich-Parkhaus Opéra”. *Antiquity*, 92 365, 2018, 1210–1230. <https://doi.org/10.15184/aqy.2018.109>.
- Bobbio, Norberto. *A Era dos Direitos*. 7.ª reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci, e Gianfranco Pasquino. *Dicionário de Política I*. Traduzido por Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís, e Renzo Dini. 11.ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.
- Bonet, Pilar. “Reforma constitucional de Putin concentra poder e privilegia ‘família tradicional’”. *El País Brasil*, 2020. <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-03-10/putin-controla-a-cozinha-da-reforma-constitucional.html>.
- Briand, Aristide. “speech to the Assembly of the League of Nations”. Genebra, 1929. http://fondationsaintjohnperse.fr/en/la-programmation-culturelle/archives/europe_documentation/discours-briand-1929/.
- Brito, Ana. “Bruxelas admite queda de 33% no número de novos projectos de renováveis”. *Público*, 8 de maio de 2020. <https://www.publico.pt/2020/05/08/economia/noticia/bruxelas-admite-queda-33-numero-novos-projectos-renovaveis-1915768>.
- Capra, Fritjof. *O Ponto de Mutação*. São Paulo: Cultrix, 2004.
- Capra, Fritjof, e Ugo Mattei. *A Revolução Ecojurídica: O Direito Sistêmico em Sintonia com a Natureza e a Comunidade*. 1.ed. São Paulo: Cultrix, 2018.
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>.
- Cesar, Janaina. “Contradições de um continente dividido entre solidariedade e intolerância”. *Projeto Colabora*, 2021. <https://projetocolabora.com.br/ods1/continente-presno-no-paradoxo-entre-a-solidariedade-e-a-intolerancia/>.
- Chaiça, Inês. “Os 26 mais ricos têm tanto dinheiro quanto a metade mais pobre da população mundial”. *Público*, 21 de janeiro de 2019. <https://www.publico.pt/2019/01/21/economia/noticia/ricos-50-pobres-1858751>.
- Chancel, Lucas, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, e Gabriel Zucman. “The World Inequality Report 2022”. Paris, 2021. <https://wir2022.wid.world/>.

- Chetty, Raj, John N. Friedman, Nathaniel Hendren, Maggie R. Jones, e Sonya R. Porter. “The opportunity atlas: mapping the childhood roots of social mobility”. Cambridge, MA, outubro de 2018. <https://doi.org/10.3386/w25147>.
- Comissão Europeia. “Acordos constitutivos”. Acessado 28 de novembro de 2021. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_pt.
- . “Adaptar as nossas habitações e edifícios para um futuro mais ecológico”. Bruxelas, 2021. <https://doi.org/10.2775/03748>.
- . “Adesão do público à luta contra as alterações climáticas”, 2021. https://ec.europa.eu/clima/citizens/citizen-support-climate-action_pt#ecl-inpage-1708.
- . “Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros”. Bruxelas, 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52011DC0455>.
- . “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: abordagem global para a migração e a mobilidade”. Bruxelas, 2011. http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.
- . Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Objetivo 55: Alcançar a Meta Climática da UE para 2030 Rumo à Neutralidade Climática, Pub. L. No. COM(2021) 550 final (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550>.
- . “Discrimination in the European Union: Eurobarometer survey”. Bruxelas, 2019. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2251>.
- . “Do prado ao prato: A alimentação europeia deve continuar a ser segura, nutritiva e de elevada qualidade. É necessário protegê-la com o mínimo de impacto na natureza.” Bruxelas, 2019. <https://doi.org/10.2775/524932>.
- . “Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030”, 20 de maio de 2020. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_pt.
- . “EU Soil Strategy for 2030: towards healthy soils for people and the planet”. Bruxelas, 2021. <https://doi.org/10.2779/009>.
- . “Eurobarómetro: Otimismo quanto ao futuro da UE atinge nível mais elevado desde 2009”. Bruxelas, 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_4610.
- . “Europa sem fronteiras: o Espaço Schengen”. Bruxelas, [s.d.]. <https://doi.org/10.2837/71557>.
- . “Fundo de Coesão - Política Regional”. Acessado 20 de novembro de 2021.

- https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/cohesion-fund/.
- . “História da UE – 1970-79”. Acessado 20 de novembro de 2021. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1970-79_pt.
- . “História da UE – 1980-89”. Acessado 20 de novembro de 2021. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1980-89_pt.
- . “História da UE – 1990-99”. Acessado 20 de novembro de 2021. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_pt.
- . “História da UE – 2000-09”. Acessado 20 de novembro de 2021. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2000-09_pt.
- . “Monitoring EU27 Agri-Food”. Bruxelas, 3 de abril de 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/monitoring-agri-food-trade_jan2020_en.pdf.
- . “Pacto Ecológico Europeu”. Bruxelas, 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>.
- . “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on shipments of waste and amending Regulations (EU) No 1257/2013 and (EU) No 2020/1056”. Bruxelas, 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0709>.
- . “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Reg”. Bruxelas, 2021. <https://doi.org/10.4324/9781849776110-28>.
- . Proposta de Diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação), Pub. L. No. COM(2021) 563 final (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0563>.
- . “Tornar a tributação da energia mais ecológica”. Bruxelas, 2021. <https://doi.org/10.2775/391695>.
- . “Uma transição socialmente justa”. Bruxelas, 2021. <https://doi.org/10.2775/378451>.
- Connor, Phillip. “Europeans support taking in refugees – but not EU’s handling of issue”. *Pew Research Center*. Washington, 2018. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/19/a-majority-of-europeans-favor-taking-in-refugees-but-most-disapprove-of-eus-handling-of-the-issue/>.
- Conselho da União Europeia. “Ajuda humanitária aos refugiados na Turquia: aprovação de uma alteração do orçamento da UE para 2021”. Bruxelas, 2021.

- <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/09/29/humanitarian-support-to-refugees-in-turkey-approval-for-a-2021-eu-budget-amendment/>.
- . “Jordânia: UE aprova nova assistência de 500 milhões de euros em empréstimos”. Bruxelas, 2021. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/12/19/jordan-eu-approves-further-assistance-of-500-million-in-loans/>.
- . “Rota do Mediterrâneo Central”. Bruxelas, 2021. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/central-mediterranean-route/>.
- UOL. “Desigualdades crescem no mundo, especialmente nos Estados Unidos”, 14 de dezembro de 2017. <https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2017/12/14/desigualdades-crescem-no-mundo-especialmente-nos-estados-unidos.htm>.
- Dimoulis, Dimitri. “Positivismo jurídico: significado e correntes”. In *Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/84/edicao-1/positivismo-juridico:-significado-e-correntes>.
- Duguit, Léon. *Fundamentos do direito*. São Paulo: Martin Claret, 2009. <https://www.passeidireto.com/arquivo/6478861/duguit-leon-fundamentos-do-direito>.
- Durkheim, Émile. *Da divisão do trabalho social*. Traduzido por Eduardo Brandão. 2.ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1999. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/203937/mod_resource/content/1/Da divisão social do trabalho. Émile Durkheim%3B tradução de Eduardo Brandão. - 2ª ed. - São Paulo%2C Martins Fontes%2C 1999. \(1\).pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/203937/mod_resource/content/1/Da%20divis%C3%A3o%20social%20do%20trabalho.%20%C3%89mile%20Durkheim%3B%20tradu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Eduardo%20Brand%C3%A3o.%20-%202%C3%A1%20ed.%20-%20S%C3%A3o%20Paulo%2C%20Martins%20Fontes%2C%201999.%20(1).pdf).
- Dworkin, Ronald M. *A virtude soberana: A teoria e a prática da igualdade*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- . *Justiça para ouriços*. Coimbra: Almedina, 2012. <https://doi.org/10.1515/9780804784009>.
- . *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- Esipova, Neli, Julie Ray, e Anita Pugliese. “World Grows Less Accepting of Migrants”, 2020. <https://news.gallup.com/poll/320678/world-grows-less-accepting-migrants.aspx>.
- RTP Notícias. “EUA com 38,6 milhões de pedidos de subsídio de desemprego desde março”, 21 de maio de 2020. https://www.rtp.pt/noticias/covid-19/eua-com-386-milhoes-de-pedidos-de-subsidio-de-desemprego-desde-marco_n1230696.
- UOL economia. “Europa corre risco de ampliar desigualdades, alertam economistas”, 2020. <https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2020/11/20/europa-corre-risco-de-ampliar>

desigualdades-alertam-economistas.htm.

European Union Agency for Fundamental Rights. “Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders”, 2020. <https://fra.europa.eu/pt/node/38650>.

Fernandes, Sophie Perez. “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico: considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”. *e-publica Revista Eletrônica de Direito Público*, dezembro de 2017. <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v4n3/v4n3a08.pdf>.

Ferreira, Patrícia Magalhães. “Desenvolvimento e migrações: contradições e tendências”. Organizado por FEC- Fundação Fé e Cooperação e IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr. *#coerêncianapresidência*. Lisboa, julho de 2021.

Fincato, Denise Pires, e Sérgio Augusto da Costa Gillet. *A Pesquisa Jurídica sem Mistérios: do projeto de pesquisa à banca*. 3.ª Edição. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14979/2/A_Pesquisa_Juridica_sem_Mistérios_Do_Projeto_de_Pesquisa_a_Banca.pdf.

Forster, Piers M., Harriet I. Forster, Mat J. Evans, Matthew J. Gidden, Chris D. Jones, Christoph A. Keller, Robin D. Lamboll, et al. “Current and future global climate impacts resulting from COVID-19”. *Nature Climate Change* 2020 10:10 10, nº 10 (7 de agosto de 2020): 913–19. <https://doi.org/10.1038/s41558-020-0883-0>.

Francisco. *Fratelli tutti*. Roma: Santa Sé, 2020.

Frazão, Dilva. “Biografia de John Maynard Keynes”. e-biografia. Acessado 2 de novembro de 2021. https://www.ebiografia.com/john_maynard_keynes/.

Friede, Roy Reis. “Percepção Científica do Direito”. *História*. São Paulo, 2009. <https://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/09.pdf>.

G1. “Presidente turco exige que embaixadores dos EUA, França e Alemanha sejam declarados ‘personas non gratas’”. *G1*, 2021. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/10/23/presidente-turco-exige-que-10-embaixadores-sejam-declarados-personas-non-grata.ghtml>.

Guivant, Julia Silvia. “O legado de Ulrich Beck”. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, janeiro de 2016. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC150001ExV1912016>.

Habermas, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

———. “A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas”. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, nº 18 (1987): 103–14. <https://cemap->

- interludium.org.br/wp-content/uploads/Habermas-nova-intransparência.pdf.
- . *Facticidade e validade: Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2020.
- . *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- . *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social - vol. 1*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- . *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista - vol. 2*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- Harari, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. 1.ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- . *Sapiens Uma Breve História da Humanidade*. L&PM Editores, 2015.
- High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, e Vice-President of the European Commission and Head of the European Defense Agency. Implementation Plan on Security and Defence (2016). <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>.
- Jensen, Derrick. *Forget Shorter Showers - YouTube*. Acessado 25 de outubro de 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=m2TbrtCGbhQ>.
- Kosicki, Katya, e William Pugliese. “O conceito de direito em Hart”. In *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/137/edicao-1/o-conceito-de-direito-em-hart>.
- Kuhn, Thomas S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 5.ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1997.
- Lages, Rita. “O princípio jurídico da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-membros na política de asilo da União Europeia: Anotação ao acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Sala), República Eslovaca e Hungria/Conselho da União Euro”. *e-Pública: Revista Eletrônica de Direito Público* 5, nº 1 (2018): 276–301. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2018000100013&lng=pt&nrm=iso%3E. acessos em 11 abr. 2020.
- . “Un estudio preliminar sobre la solidaridad como valor y objetivo de la Unión Europea”. In *América Latina y el Caribe - Unión Europea: el valor de la integración regional y del diálogo entre regiones*, 49–59. Santiago do Chile: ECSA Chile, 2015.
- Leão XIII. *Rerum novarum*. Roma: Santa Sé, 1891.

- Leyen, Ursula von der. “Discurso de abertura na sessão plenária do Parlamento Europeu”. 2019. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_pt.pdf.
- Lúcio de Oliveira, Valter, e Ève Anne Bühler. “Técnica e natureza no desenvolvimento do ‘agronegócio’”. *Caderno CRH* 29, nº 77 (maio de 2016): 261–80. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000200005>.
- Maduro, Miguel Poiares. “Relação entre solidariedade e confiança mútua na Europa - JN”. *Jornal de Notícias*, 28 de março de 2020. <https://www.jn.pt/opiniao/miguel-poiares-maduro/relacao-entre-solidariedade-e-confianca-mutua-na-europa-11998445.html>.
- Manyika, James, Susan Lund, Michael Chui, Jacques Bughin, Jonathan Woetzel, Parul Batra, Ryan Ko, e Saurabh Sanghvi. “Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation”, dezembro de 2017. <https://www.mckinsey.com/~ /media/mckinsey/featured insights/Future of Organizations/What the future of work will mean for jobs skills and wages/MGI-Jobs-Lost-Jobs-Gained-Report-December-6-2017.ashx>.
- “Max Weber - Infopédia”. In *Infopédia*. Porto Editora. Acessado 7 de novembro de 2021. [https://www.infopedia.pt/\\$max-weber?intlink=true](https://www.infopedia.pt/$max-weber?intlink=true).
- Menezes, Milton, Christine Auer, e Gabriele De Angelis. “O Novo Pacto para as Migrações e Asilo – uma avaliação crítica (II)”. Friedrich Ebert Stiftung (FES) Portugal. Acessado 1 de dezembro de 2021. <https://fes-portugal.org/o-novo-pacto-para-as-migracoes-e-asilo-uma-avaliacao-critica-ii/>.
- Mintzberg, Henry. *Rebalancing Society: Radical renewal beyond left, right and center*. 1ST editio. Oakland: Berrett-Koehler, 2015.
- Mitnik, Pablo A., e David B. Grusky. “Economic Mobility in the United States”, 2015. https://www.pewtrusts.org/~ /media/assets/2015/07/fsm-irs-report_artfinal.pdf.
- Neves, Flávia. “Imigração, emigração e migração - Dúvidas de Português no Dicio”. Dicionário Online de Português, 2021. <https://duvidas.dicio.com.br/imigracao-emigracao-e-migracao/>.
- Noronha, Nuno de. “Bilionários dos EUA enriqueceram ainda mais com a pandemia COVID-19”. *Sapo Lifestyle*, 22 de maio de 2020. <https://lifestyle.sapo.pt/saude/noticias-saude/artigos/bilionarios-dos-eua-enriqueceram-ainda-mais-com-a-pandemia>.
- El País Brasil. “O que ocorre na fronteira de Belarus com a Polônia? Entenda o que está em jogo no conflito migratório”. Madri, 2021. <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-11-11/o-que-ocorre-na-fronteira-de-belarus-com-a-polonia-entenda-o-que-esta-em-jogo-no-conflito-imigratorio.html>.

- DW. “OCDE anuncia acordo para imposto mínimo global sobre multinacionais”, 2021. <https://www.dw.com/pt-br/ocde-anuncia-acordo-para-imposto-mínimo-global-sobre-multinacionais/a-59455279>.
- International Data Corporation. “Para a IDC, pandemia de COVID-19 pode levar setor de TI na América Latina a perder US\$ 15 bilhões em 2020”, 29 de abril de 2020. <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prLA46260620>.
- Parlamento Europeu. Diretiva (UE) 2021/1883 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de outubro de 2021 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado e que revoga a Diretiva 2009/50/CE do Conselho (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021L1883>.
- . “Parceiros Meridionais”. Bruxelas, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/173/parceiros-meridionais>.
- . “Retorno de migrantes: factos e números e política da UE”. Bruxelas, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20201210STO93501/regresso-de-migrantes-factos-e-numeros-e-politica-da-ue>.
- . Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (2019). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>.
- . “Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2021, sobre a proteção dos direitos humanos e a política externa da UE em matéria de migração (2020/2116(INI))”, 2021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0242_PT.html.
- Pena, Rodolfo F. Alves. “Consenso de Washington”. Mundo Educação UOL. Acessado 2 de novembro de 2021. <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>.
- Perasso, Valeria. “O que é a 4.ª revolução industrial - e como ela deve afetar nossas vidas”. *BBC News Brasil*, 22 de outubro de 2016. <https://www.bbc.com/portuguese/geral-37658309>.
- Piçarra, Nuno. “Fronteiras, Vistos, Asilo e Imigração”. In *Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União*, organizado por Alessandra Silveira, Mariana Canotilho, e Pedro Madeira Froufe, 245–337. Coimbra: Almedina, 2016.
- Pio XI. *Quadragesimo Anno*. Roma: Santa Sé, 1931.
- “Poloneses vão às ruas pela permanência na União Europeia”. *Deutsche Welle*, 2021. <https://www.dw.com/pt-br/poloneses-vão-às-ruas-pela-permanência-na-união-europeia/a->

59462606.

Prado, Adriana. “‘Vivemos tempos líquidos. Nada é para durar’ - entrevista com Zygmunt Bauman”. *Isto É Independente*, 2000.

https://istoe.com.br/102755_VIVEMOS+TEMPOS+LIQUIDOS+NADA+E+PARA+DURAR+/.

“Putin promulga lei que lhe permite concorrer a mais dois mandatos na Rússia”. *Jornal O Globo*, 2021.

<https://oglobo.globo.com/mundo/putin-promulga-lei-que-lhe-permite-concorrer-mais-dois-mandatos-na-russia-24955938>.

“racionalidade (sociologia)”. In *Infopédia*. Porto Editora. Acessado 7 de novembro de 2021.

[https://www.infopedia.pt/\\$racionalidade-\(sociologia\)](https://www.infopedia.pt/$racionalidade-(sociologia)).

Ratcheva, Vesselina, Till Alexander Leopold, e Saadia Zahidi. “Jobs of tomorrow: mapping opportunity in the new economy”. Genebra, janeiro de 2020.

http://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2020.pdf.

Rawls, John. *Justiça como equidade - uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021 (2021).

Riveira, Carolina. “O plano russo para melar (de novo) eleições nos EUA: fake news de covid-19”.

Exame, 2020. <https://exame.com/mundo/o-plano-russo-para-melar-de-novo-eleicoes-nos-eua-fake-news-de-covid-19/>.

Romanello, Marina, Alice McGushin, Claudia Di Napoli, Paul Drummond, Nick Hughes, Louis Jamart, Harry Kennard, et al. “The 2021 report of the Lancet Countdown on health and climate change: code red for a healthy future”, 2021. <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2821%2901787-6>.

Sandel, Michael J. *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* 1. ed. Allen Lane, 2020.

Santos, Filipe Duarte. “Crescentes desigualdades sociais e económicas. A causa não é o neolítico”.

Público, 13 de maio de 2018. <https://www.publico.pt/2018/05/13/economia/opiniao/crescentes-desigualdades-sociais-e-economicas-a-causa-nao-e-o-neolitico-1829717>.

Schuman, Robert. “Declaração Schuman, de maio de 1950”. Acessado 20 de novembro de 2021.

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pt.

Serviço de Imprensa do Parlamento Europeu. “Polónia: Tribunal Constitucional ‘ilegítimo’ carece de independência, diz PE”, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press->

- room/20211015IPR15016/polonia-tribunal-constitucional-ilegitimo-carece-de-independencia-diz-pe.
- Silveira, Alessandra. *Princípios de Direito da União Europeia*. 2ª Edição. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2011.
- Silveira, Marco Aurélio Nunes. “Habermas e a dupla crise do Estado Contemporâneo: ação comunicativa, direito e Estado Social”. *Revista DUC In Altum Cadernos de Direito* 12, nº n.º 28 (2020): 185–207.
<https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1431/1020>.
- Smith, Nicola. “neoliberalism”. In *Encyclopedia Britannica*, 2019.
<https://www.britannica.com/topic/neoliberalism>.
- Sørensen, Stine Gjevnøe. “momondo – The DNA Journey: how it was made - momondo Discover”, 2016. <https://www.momondo.com/discover/momondo-the-dna-journey-how-it-was-made>.
- Souza, António Francisco de. *Direito Administrativo Europeu*. Porto: Vida Económica, 2016.
- Sudré, Lu. “Duterte e Bolsonaro: os irmãos siameses da extrema”. São Paulo: Brasil de fato, 2020.
<https://www.brasildefato.com.br/2020/11/01/duterte-e-bolsonaro-os-irmaos-siameses-da-extrema-direita>.
- The Editor of Encyclopaedia Britannica. “Marshall Plan”. In *Encyclopaedia Britannica*, 2020.
<https://www.britannica.com/event/Marshall-Plan>.
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada) (2012). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>.
- United Nations High Commissioner for Refugees. “UNHCR Global Trends - Forced displacement in 2020”. Acessado 27 de novembro de 2021. <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>.
- Vitorino, Antonio. “Entrevista TSF-JN”. Lisboa: Rádio Notícias, 26 de dezembro de 2021.
<https://www.tsf.pt/programa/entrevista-tsf-jn/emissao/antonio-vitorino-diretor-geral-da-organizacao-internacional-para-as-migracoes-14428877.html>.
- Westphal, Vera Herweg. “Diferentes matizes da idéia de solidariedade”. *Katalysis*. Florianópolis, novembro de 2008.
- Whittner, Lawrence. “A maré de ultradireita já começa a refluir”. *Outras Palavras*, 2021.
<https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/a-mare-de-ultradireita-ja-comeca-a-refluir/>.
- Young, Michael. “Down with meritocracy”. *The Guardian*, 2001.
<https://www.theguardian.com/politics/2001/jun/29/comment>.
- Zumbrun, Josh. “The Wealthy in Florence Today Are the Same Families as 600 Years Ago”. *The Wall*

Street Journal, 2016. <https://www.wsj.com/articles/BL-REB-35714>.