



I
•
J

O presente livro foi realizado no âmbito das actividades da Área de Investigação «Crise, Sustentabilidade e Cidadanias», integrada no projecto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UID/DIR/04643/2019).

EDIÇÃO

Instituto Jurídico
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

CONTACTOS

geral@fd.uc.pt
www.uc.pt/fduc/ij
Pátio da Universidade | 3004-528 Coimbra

ISBN

978-989-8891-67-9

DEPÓSITO LEGAL

XXX

© ABRIL 2020

INSTITUTO JURÍDICO | FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**COMPLIANCE
E SUSTENTABILIDADE
PERSPETIVAS
BRASILEIRA E PORTUGUESA**

**COORDENADORAS
ALEXANDRA ARAGÃO · GRACE LADEIRA GARBACCIO**

2020

AUTORES

Alexandra Aragão
António Braz Simões
Clóvis de Barros Filho
Douglas de Barros Lages
Gabriel Lima Fernandes
Grace Ladeira Garbaccio
Inês Pena Barros
Ivan de Paula Rigoletto
João Nogueira de Almeida
Manuel Lopes Porto
Marcio de Castro Zucatelli
Maria João Paixão
Matilde Lavouras
Mônica Faria Batista Faria
Rachel Starling Albuquerque Penido Silva
Soraya Saab
Suzana Tavares da Silva
Vinicius Meireles Laender

ÍNDICE

<i>COMPLIANCE</i> E SUSTENTABILIDADE. INTRODUÇÃO	1
Manuel Lopes Porto	
PREFÁCIO	7
Clóvis de Barros Filho	

I

PARTE GERAL

1.	
<i>COMPLIANCE</i> AMBIENTAL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA GARANTIR UM DESEMPENHO EMPRESARIAL MAIS VERDE, REAL E NÃO SIMBÓLICO.....	21
Alexandra Aragão	
2.	
OS PRINCÍPIOS DO EQUADOR COMO MECANISMOS FORTALECEDORES DE INVESTIMENTOS SUSTENTÁVEIS: O <i>COMPLIANCE</i> DO INVESTIMENTO	37
Grace Ladeira Garbaccio · Douglas de Barros Lages	

3.
ALINHANDO ESTRATÉGIA CORPORATIVA DE
SUSTENTABILIDADE COM O PANORAMA GLOBAL 53
Ivan de Paula Rigoletto

4.
OS INDICADORES ESG (*ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND
GOVERNANCE*) DIVULGADOS POR MEIO DE RELATOS DE
SUSTENTABILIDADE COMO PARADIGMA ATUAL PARA
INVESTIMENTOS FINANCEIROS EM EMPRESAS E A SUA
REGULAÇÃO NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA 65
Vinícius Meireles Laender

II PARTE ESPECIAL

ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE *COMPLIANCE* PÚBLICO E PRIVADO

1.
AUDITORIA (D)E *COMPLIANCE* NO SETOR PÚBLICO.
PARA ONDE VAMOS? 85
Matilde Lavouras

2.
COMPLIANCE PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE
PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL 99
Mônica Faria Baptista Faria

3.
A TAXONOMIA SUSTENTÁVEL DA UNIÃO EUROPEIA:
A CAMINHO DO OÁSIS DO FINANCIAMENTO
RESPONSÁVEL..... 115
Maria João Paixão

4.
COMPLIANCE AMBIENTAL E TRIBUTAÇÃO:
O CASO DA QUALIDADE DO AR NAS CIDADES 133
Suzana Tavares da Silva · António Braz Simões

5.

A RESPONSABILIDADE SOCIAL NAS EMPRESAS:
PODERÃO SER OS CONSUMIDORES E OS INVESTIDORES
PARCEIROS NESTE DESÍGNIO? 149

Inês Pena Barros

III
PARTE ESPECIAL

COMPLIANCE SETORIAL:
ENERGIA, AGRICULTURA, TURISMO E MINERAÇÃO

1.

COMPLIANCE SOCIOAMBIENTAL NO SETOR ELÉTRICO
BRASILEIRO. ABORDAGEM SOBRE O CUMPRIMENTO DA
LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E DEMAIS ASPECTOS JURÍDICOS
DAS CONDICIONANTES DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
VISANDO A MITIGAÇÃO DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS
E ECONÔMICOS DOS EMPREENDIMENTOS DE GERAÇÃO
E DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA 167

Márcio de Castro Zucatelli

2.

COMPLIANCE E SUSTENTABILIDADE.
IMPACTOS AMBIENTAIS E GESTÃO DE RISCOS ASSOCIADOS
A EMPREENDIMENTOS EÓLICOS NO BRASIL 191

Rachel Starling Albuquerque Penido Silva

3.

A SUSTENTABILIDADE DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO
SOB O ASPECTO DA PRESERVAÇÃO FLORESTAL.
UMA VISÃO COMPARATIVA ENTRE DADOS FLORESTAIS
DE BRASIL E PORTUGAL 209

Soraya Saab

4.	
INVESTIMENTO E TURISMO (IN)SUSTENTÁVEL EM LISBOA. A CAMINHO DE UMA TRAGÉDIA DOS COMUNS?	223
João Nogueira de Almeida	
5.	
MARIANA E BRUMADINHO: POR QUE AS PRÁTICAS DE <i>COMPLIANCE</i> NÃO EVITARAM AQUELAS TRAGÉDIAS?	231
Gabriel Lima Fernandes	
AUTORES	247

III

PARTE ESPECIAL

**COMPLIANCE SETORIAL:
ENERGIA, AGRICULTURA,
TURISMO E MINERAÇÃO**

INVESTIMENTO E TURISMO (IN)SUSTENTÁVEL EM LISBOA

A CAMINHO DE UMA TRAGÉDIA DOS COMUNS?

JOÃO NOGUEIRA DE ALMEIDA

Resumo: A atividade turística tem vindo a desenvolver-se a taxas crescentes nas principais cidades europeias, devido à sua história, beleza e riqueza monumental. Este desenvolvimento traz sérios problemas de esgotamento de recursos e sustentabilidade, o que pode levar a uma nova “Tragédia dos Comuns”.

Palavras-chave: turismo sustentável, tragédia dos comuns

*Investment and ((in)Sustainable) Tourism in Lisbon.
On the Way to a Tragedy of the Commons?*

Abstract: Tourism activity has been developing at increasing rates in major European cities, because of its history, beauty and monumental wealth. This development brings with it serious problems of resource depletion and sustainability, which can lead to a new “Tragedy of the Commons”.

Keywords: sustainable tourism; tragedy of the commons

1. Introdução

A atividade turística tem vindo a desenvolver-se a taxas crescentes em todo o mundo, em particular na Europa. Primeiro, foram as grandes cidades europeias, como Londres, Paris, Viena, Madrid, Amesterdão, Barcelona, Berlim ou Roma. Depois, o mesmo sucedeu a cidades mais pequenas, como Veneza ou Florença, por força da sua história, beleza e riqueza monumental.

Nos últimos anos, grande parte de Portugal foi «descoberto» pelo turismo. É certo que desde os anos 60 algumas regiões de Portugal, como o Algarve e a Madeira, têm sido o destino favorito de férias de muitos europeus. Todavia, o que se tem assistido nos últimos anos é algo novo. Lisboa e o Porto têm sofrido um aumento da procura turística muito para lá do que seria expectável apenas há alguns anos.

Centrando-nos em Lisboa, a procura turística tem sido atraída, entre outros fatores, pelas condições únicas de clima e ambiente, pelo charme dos bairros históricos, pela dimensão humana, bem expressa na existência de cascos urbanos com gente verdadeira, raízes culturais próprias e fortes e pela segurança e amabilidade dos seus habitantes. Todos estes elementos têm contribuído para que cada vez mais gente encontre razões bastantes para visitar Lisboa ou até mesmo para aí residir, temporária ou definitivamente¹.

Todavia, mais turistas em Lisboa implica uma maior pressão sobre as infraestruturas coletivas, tais como, limpeza e asseio dos transportes, hospitais, parques, museus ou mesmo, restaurantes e pontos de diversão e a descaracterização das

¹ *Turismo e Lazer na Região de Lisboa, Relatório*, <<http://www.ccdr-lvt.pt/uploader/index.php?action=download&field=http://www.ccdr-lvt.pt/files/a2f708eed5afa853d751697ba080d12351abd926.pdf&fileDesc=Turismo-e-Lazer-na-Regiao-de-Lisboa>>.

condições que tornam a cidade única e atrativa. A apetência para viver em Lisboa tem conduzido à subida em espiral do imobiliário, «expulsando» muitos lisboetas da sua cidade. De modo que o crescimento do turismo em Lisboa, se num primeiro momento é de aplaudir (haja em atenção os benefícios que proporciona), por outro lado, contém em si o gérmen da sua destruição.

2. A “tragédia dos comuns”

O dilema com que se debate Lisboa é um caso clássico de «tragédia dos comuns», de exaustão de recursos por sobre-exploração. De acordo com Hardin², quando em face de um bem ou recurso de livre acesso, mas de dimensão finita, o comportamento racional individual (de maximização dos proveitos) levaria rapidamente ao seu esgotamento. A previsão pessimista de Hardin viria a ser contrariada pela Prémio Nobel, Elinor Ostrom. Esta autora mostrou que é possível gerir de forma duradoura e sem intervenção pública, recursos comuns, evitando a tragédia anunciada do esgotamento dos recursos.

Os bens comuns³ são uma espécie de “*tertius generus*”, alugueres entre os bens privados (rivais e excluíveis) e os bens públicos (irrivais e inexcluíveis)⁴, que se caracterizam por

² Garrett HARDIN, “The Tragedy of the Commons”, *Science* 162/3859 (13 de dezembro de 1968) 1243-1248.

³ Sobre os bens comuns, ver J. C. CALDAS, *A economia dos bens comuns: visões rivais. Bem Comum — Público e/ou Privado*. J. Pato, L. Schmidt and M. E. Gonçalves, Imprensa de Ciências Sociais, 2013, 109-128.

⁴ Os bens privados são bens rivais e excluíveis. São bens rivais, porque se uma pessoa satisfaz uma necessidade com um determinado bem isso significa que as outras não poderão também satisfazer a sua necessidade. São bens excluíveis, porque é possível afastar da sua fruição todos as pessoas que não estão dispostas que, por exemplo, não estão dispostas a pagar um preço para o obter. Os bens públicos são irrivais porque a fruição do

serem, por um lado, bens rivais, mas, por outro, por serem bens de livre acesso e utilização. A rivalidade dos bens comuns implica por um lado que a quota parte da exploração por uma pessoa diminui na mesma proporção as suas quantidades disponíveis. As pastagens e os bancos de pesca constituem bons exemplos de bens comuns. Nestes dois casos a prossecução do interesse individual da maximização dos benefícios levaria mais ou menos rapidamente à exaustão quer das pastagens quer dos bancos de pesca.

No caso do turismo onde se explora um conjunto de bens privados cada um dos seus titulares procura maximizar os seus proveitos, desde o dono do restaurante ao dono do hotel, passando pelas agências de viagens para acabar nos taxistas e nas lojas que vendem «recuerdos». Cada um destes bens é privado (o restaurante, o hotel, os serviços de intermediação, a loja ou o táxi). Todavia, cada um destes titulares de bens privados explora indiretamente bens comuns, seja o sossego ou o bulício dos vários ambientes lisboetas, os bairros tradicionais carregados de vida, o charme da cidade, a sua autenticidade, o serviço de transportes coletivos ou o ambiente da cidade. Precisamente os fatores que decidem os turistas a visitar Lisboa.

Todavia, a busca da maximização dos benefícios ínsita na lógica da utilização dos bens privados provoca indiretamente a exaustão dos bens comuns acima referidos e a prazo, o esgotamento do bem comum maior, Lisboa.

bem por parte de uma pessoa não exclui a sua fruição por outra. E são inexcluíveis porque não é possível excluir ninguém da sua fruição. Sobre o conceito e distinção de bens privados e bens públicos, ver J. J. Teixeira RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

3. As soluções possíveis: breve esboço

Assente a necessidade de se regular a gestão dos bens comuns, importa, na esteira dos ensinamentos de Ostrom (Ostrom 1990, pág. 90-102), (1) definir claramente quais são os recursos comuns a serem preservados e quais são os seus utilizadores ou beneficiários últimos. Depois, (2) devem ser definidas regras adequadas (3) às condições locais de utilização dos bens comuns, devendo essa definição contar com a participação (4) de todos os interessados (desde logo, os utilizadores ou beneficiários últimos). Os benefícios (5) proporcionados pela gestão comum devem ser proporcionais aos custos de utilização. As regras (6) da comunidade devem ser reconhecidas pelas autoridades externas. Deve, ainda, proceder-se à monitorização do cumprimento das regras acordadas (7). Por fim, devem estar previstas penalizações para os transgressores (8)⁵.

Nesta ordem de ideias, as soluções propugnadas por Ostrom⁶ são, em termos abstratos, de vária ordem:

1. Regulamentação pelo Estado
 - 1.1. Limitação do acesso e exploração (proibições, quotas, ...)
 - 1.2. Privatização
2. Autogestão

⁵ João SIMÕES / Marta MACEDO / Pilar BABO, *Elinor Ostrom: “Governar os Comuns”*, disponível em: <https://www.fep.up.pt/docentes/cchaves/Simoes_Macedo_Babo_2011_Ostrom.pdf>.

⁶ Para uma compreensão mais profunda do seu pensamento, consultar: Elinor OSTROM *et al.*, “Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges”, *Science* 284/5412 (1999) 278 — 282; IDEM, *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Indiana University / University Press, 1990; IDEM, *Design principles and threats to sustainable organizations that manage commons*, Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, 1999.

Algumas destas soluções têm vindo a ser discutidas e algumas estão mesmo em vias de ser aplicadas.

Certas cidades, como Veneza, querem limitar o número de visitantes, considerando a elevadíssima proporção entre habitantes e visitantes. Num relatório publicado em 2015, um grupo de estudantes da Worcester Polytechnic Institute⁷, propôs algumas medidas. Um primeiro passo deverá ser a determinação do limite máximo de ocupação da cidade por não residentes. Depois será necessário calcular o número de visitantes e ocupantes da cidade.

	 Overnighters	 Daytrippers	 Commuters	 Residents
Daily	17,600	45,580	22,700	55,700
Annual	6,425,000	16,635,000	7,600,000	20,330,000
Percentage	12.6 %	32.6 %	14.9 %	39.9 %

Tomando, como exemplo, Veneza, para uma população residente de 55.700 habitantes, dormem diariamente na cidade 17,600 pessoas, 45,580, permanecem algumas horas e 22,700 chegam à cidade para trabalhar e voltam no fim do dia para os seus locais de residência⁸.

⁷ *Safe and Sustainable Tourism: Managing Venice's Millions of Visitors — An Interdisciplinary Qualifying Project submitted to the faculty of Worcester Polytechnic Institute*, disponível em <<https://web.wpi.edu/Pubs/E-project/Available/E-project-121815-095808/unrestricted/2015TourismFinalReport.pdf>>.

⁸ Os dados e quadro referenciados podem ser consultados no documento referido na nota anterior.

Donde, a medida lógica é determinar a quantidade máxima e a quantidade ótima de visitantes e agir em consequência limitando o seu número.

O que poderá passar pela cobrança de taxas de entrada e permanência na cidade, pela redução do afluxo a certas zonas da cidade, pela limitação da construção de hotéis, pela limitação da oferta de alojamentos, pela imposição de regras de comportamento «sustentável» aos visitantes (limitação no acesso aos transportes coletivos durante os períodos de maior afluência dos residentes, proibição de deslocação em certas ruas residenciais, ...).

Conclusão

O turismo não é uma atividade inócua, que apenas produz benefícios. O crescimento da atividade turística em certas cidades é motivado pela vontade visitantes em usufruir dos bens comuns aí existentes. Todavia, os bens comuns não são bens livres. Para além de um certo ponto, a atividade turística vai depredar os bens comuns dos quais depende para prosperar, pelo que, deve ser considerada a sua regulação e limitação, por forma a garantir a sua sustentabilidade e os legítimos direitos dos residentes.