

Cleide Calgaro (Org.)

CONSTITUCIONALISMO e MEIO AMBIENTE

Tomo 3

Democracia



Os textos com um eixo temático comum e baseados na intersecção da premissa do constitucionalismo, meio ambiente e democracia, apresentam-se com a profundidade e densidade necessária para os propósitos institucionais de extrema valorização da pesquisa científica e seus resultados na seara acadêmica. Todos os artigos estão adequados a um enfoque central que parte de sua gênese constitucional, econômica e ambiental, mas que são caros a toda a sociedade, pois se irradiam sobre direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 com atendimento às normas e refreamento de eventuais abusos. Seu uso frequente na vida cotidiana dos povos demonstra a grande preocupação da humanidade, não apenas com o bem-estar social oriundo da preservação e conservação do meio ambiente, mas também e, sobretudo, na construção e efetividade do constitucionalismo e democracia. Não há desenvolvimento sustentável sem respeito aos direitos humanos e fundamentais, em outras palavras, os direitos humanos e fundamentais estão umbilicalmente ligados ao desenvolvimento sustentável. A concretude da dignidade da pessoa humana, valor máximo e fundamental dos direitos humanos, apenas ocorrerá em uma sociedade considerada fraterna, em que há o respeito ao próximo e convivência harmônica para reger as relações entre os indivíduos. Assim, para se alcançar a dignidade é preciso fomentar o livre desenvolvimento da personalidade que decorre de preceitos constitucionais que propiciam um sistema jurídico que viabiliza ao indivíduo a liberdade de ser e viver do modo como o realiza.

Deilton Ribeiro Brasil



Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul



Constitucionalismo e Meio Ambiente

Comitê Editorial da Série



Filosofia & Interdisciplinaridade

- **Agnaldo Cuoco Portugal**, UNB, Brasil
- **Alexandre Franco Sá**, Universidade de Coimbra, Portugal
- **Christian Iber**, Alemanha
- **Claudio Gonçalves de Almeida**, PUCRS, Brasil
- **Cleide Calgato**, UCS, Brasil
- **Danilo Marcondes Souza Filho**, PUCRJ, Brasil
- **Danilo Vaz C. R. M. Costa**, UNICAP/PE, Brasil
- **Delamar José Volpato Dutra**, UFSC, Brasil
- **Draiton Gonzaga de Souza**, PUCRS, Brasil
- **Eduardo Luft**, PUCRS, Brasil
- **Ernildo Jacob Stein**, PUCRS, Brasil
- **Felipe de Matos Muller**, UFSC, Brasil
- **Jean-François Kervégan**, Université Paris I, França
- **João F. Hobuss**, UFPEL, Brasil
- **José Pinheiro Portillo**, UFRGS, Brasil
- **Karl Heinz Efken**, UNICAP/PE, Brasil
- **Konrad Utz**, UFC, Brasil
- **Lauro Valentim Stoll Nardi**, UFRGS, Brasil
- **Marcia Andrea Bühring**, PUCRS, Brasil
- **Michael Quante**, Westfälische Wilhelms-Universität, Alemanha
- **Miguel Giusti**, PUCP, Peru
- **Norman Roland Madarasz**, PUCRS, Brasil
- **Nythamar H. F. de Oliveira Jr.**, PUCRS, Brasil
- **Reynner Franco**, Universidade de Salamanca, Espanha
- **Ricardo Timm de Souza**, PUCRS, Brasil
- **Robert Brandom**, University of Pittsburgh, EUA
- **Roberto Hofmeister Pich**, PUCRS, Brasil
- **Tarcilio Gotta**, UNIOESTE, Brasil
- **Thadeu Weber**, PUCRS, Brasil

Constitucionalismo e Meio Ambiente

Tomo 3

Democracia

Organizadora:

Cleide Calgaro



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

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

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

ESTE LIVRO RECEBEU APOIO FINANCEIRO DA FAPERGS (EDITAL Nº 02/2017 – PQG, SOB A OUTORGA Nº 17/2551-0001-165-1), RESULTANTE DOS GRUPOS DE PESQUISAS (CNPQ): METAMORFOSE JURÍDICA (GPMJ - UCS), REGULAÇÃO AMBIENTAL DA ATIVIDADE ECONÔMICA SUSTENTÁVEL (REGA- ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA) E FILOSOFIA DO DIREITO E PENSAMENTO POLÍTICO (UFPB).



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



Série Filosofia e Interdisciplinaridade – 119

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

CALGARO, Cleide (Org.)

Constitucionalismo e Meio Ambiente, Tomo III: Democracia [recurso eletrônico] / Cleide Calgare (Org.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

645 p.

ISBN - 978-85-5696-782-4

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

1. Constitucionalismo; 2. Meio Ambiente; 3. Ética; 4. Filosofia; 5. Brasil; I. Título.

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

Sumário

Apresentação	13
Cleide Calgaro	
Prefácio	15
Deilton Ribeiro Brasil	
1	18
Economia solidária: gestão pública, desenvolvimento sustentável e democracia no Brasil	
Cibele Cheron	
Renato Colomby	
Julice Salvagni	
2	37
O programa bolsa família na construção da cidadania e da democracia em um contexto de solidariedade e cooperação social em John Rawls	
Cleide Calgaro	
Agostinho Oli Koppe Pereira	
3	54
Educação ambiental: avanços e retrocessos	
Clóvis Dias de Souza	
4	79
O papel do estado em tempos de crise socioambiental	
Danielle de Ouro Mamed	
Dayla Barbosa Pinto	
Ener Vaneski Filho	
5	100
O zoneamento rural como instrumento de proteção à biodiversidade	
Maria Eliane Blasquesi Silveira	
Teresa Canto da Silva	

6.....	118
O consumo e a casa comum. A problemática ambiental do consumo exacerbado sob o enfoque da Encíclica Laudato Si'	
Emanuela Rodrigues dos Santos; Paulo César Nodari	
7.....	144
A mediação como meio democrático de lidar com os conflitos ambientais	
Fabiana Marion Spengler Hipólito Domenech Lucena	
8	165
A periferia em defesa da natureza: um pequeno estudo sobre a abordagem do meio-ambiente no pensamento e no constitucionalismo latino-americano	
Filipe Rocha Ricardo Renata Piroli Mascarello	
9.....	192
O princípio responsabilidade: base de salvaguarda jurídica aos riscos oferecidos pela “ideologia técnico-científica” ao ambiente e à vida?	
Israel Caberlon Maggioni	
10	214
A reconstrução da democracia em tempos de tecnologia	
José Everton da Silva Marcos Vinícius Viana da Silva	
11.....	234
Mistanásia social, morte infeliz da dignidade humana	
José Eduardo Moura Lima Luís Fernando Biasoli	
12	254
A cogência das normas constitucionais acerca da participação popular na gestão do meio ambiente sob a perspectiva da democracia deliberativa	
José Serafim da Costa Neto Alan Monteiro de Medeiros Bruna Agra de Medeiros	

13	269
Ultraprocessados, transgênicos e agrotóxicos: a influência da agroindústrias na alimentação dos sujeitos	
Nicole de Souza Wojcichoski	
Marina Guerin	
Julice Salvagni	
Marília Veríssimo Veronese	
14	288
Bioética e as crianças e adolescentes em vulnerabilidade social: um novo olhar	
Ivania Lubenow	
Luis Fernando Biasoli	
15	303
Eco-trabalho social: estratégias de desenvolvimento sustentável no município de Canoas/RS	
Margarete Panerai Araujo	
Danielle Heberle Viegas	
Maria Geraldina Venancio	
16	326
A (in)efetividade da tutela jurídica protetiva das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados na preservação da biodiversidade	
Marciana Magni	
Jorge Ricardo Luz Custódio	
17	348
Constitucionalização do Direito Ambiental: pré-requisito para defesa do equilíbrio ambiental	
Ana Paula Furlan Teixeira	
Mariana Furlan Teixeira	
Orci Paulino Bretanha Teixeira	
18	369
Linguagem e processos culturais: a linguagem como condição de cultura	
Mateus Salvadori	
19	382
Justiça e cidadania em John Rawls: entre a metafísica na experiência e a pós-metafísica na razão pública	
Newton de Oliveira Lima	

20.....	398
O direito fundamental ao meio ambiente: uma análise à gestão do saneamento básico nas praias do litoral norte gaúcho	
Poliana Lovatto	
21.....	421
O princípio da proibição da proteção insuficiente, a proteção ambiental e as demandas sociais perante os tribunais	
Sheila Pegoraro	
22.....	446
Parques urbanos, parques naturais municipais e áreas verdes urbanas no planejamento das cidades sustentáveis	
Sílvia Rafaela Scapin Nunes	
Aírton Guilherme Berger Filho	
23.....	463
A pandemia do coronavírus, como consequência antropogênica de degradação ambiental, e a efetividade da jurisdição e do acesso à justiça no que tange ao direito à saúde	
José Tadeu Neves Xavier	
Mariângela Guerreiro Milhoranza da Rocha	
24.....	488
Território como retrato da desigualdade: análise dos aspectos socioeconômicos e ambientais de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul	
Terezinha de Oliveira Buchebuan	
Jefferson Marçal da Rocha	
Pelayo Munhoz Olea	
25.....	524
A Advocacia-Geral da União como órgão de um estado socioambiental de direito	
Vinícius de Azevedo Fonseca	
26.....	543
Meio ambiente ecologicamente equilibrado? Uma análise frente á pandemia do <i>coronavírus</i> no Brasil	
Daniel Braga Lourenço	
Cinthia da Silva Barros	

27.....	566
Cultura para todos? Reflexões sobre políticas públicas e acessibilidade cultural para pessoas com deficiências no Brasil	
Simone Luz Ferreira Constante	
Margarete Panerai Araujo	
Judite Sanson de Bem	
Moisés Waismann	
28	592
Limites à responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais: uma análise da denúncia do ministério público do estado de Minas Gerais no Caso Brumadinho	
Tamara Brant Bambirra	
Deilton Ribeiro Brasil	
29.....	614
A pandemia da Covid-19: o direito de solidariedade enquanto cooperação ampliada em uma sociedade mundial complexa	
Mauro Gaglietti	
Posfácio	644
Fabício Veiga Costa	

Apresentação

Cleide Calgaro

O presente livro é derivado de apoio financeiro advindo da FAPERGS, edital nº 02/2017 – PQG, sob a outorga nº 17/2551-0001-165-1, a qual agradeço a concessão. Também o mesmo é advindo da articulação acadêmica de grupos de pesquisa de diversas Universidades brasileiras, tendo como objetivo principal a difusão de conhecimento científico entre os programas de Pós-graduação do Brasil.

Para a elaboração desse projeto houve a interação de grupos de pesquisas, sendo eles: Metamorfose Jurídica da Universidade de Caxias do Sul, Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA) da Escola Superior Dom Helder Câmara, Filosofia do Direito e Pensamento Político da Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Também houve interação com o NID: Observatório de Cultura de Paz, Direitos Humanos e Meio Ambiente da Universidade de Caxias do Sul.

O tema do livro, que constitui o Tomo III da coletânea, se baseia nas discussões entre constitucionalismo, meio ambiente e democracia, sendo desenvolvida várias temáticas transversais aos mesmos e objetivando compreender os contextos sociais modernos. O objetivo do livro é ampliar as discussões e reflexões acerca das pesquisas realizadas sobre a temática afim de buscar a difusão do conhecimento científico para a melhoria e para o benefício da sociedade permitindo uma reflexão atenta as questões da atualidade.

A organizadora agradece a todos os colegas pesquisadores e autores que contribuíram com seus excelentes trabalhos científicos, os quais compõem essa coletânea, sendo que houve o comprometimento e a in-

investigação de diversas temáticas por todos, o que permitirá ao leitor uma leitura acurada e esclarecedora dessa obra.

Caxias do Sul, junho de 2020.

Prefácio

*Deilton Ribeiro Brasil*¹

É uma honra prefaciá-la obra **“Constitucionalismo, Meio Ambiente e Democracia - Tomo III”**, organizada pela Professora Doutora Cleide Calgare com o apoio diretamente realizado pelos grupos de pesquisas da Universidade de Caxias do Sul, - UCS da Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC, Universidade Federal da Paraíba - UFPB, Universidade de Itaúna - UIT e o Observatório de Cultura de Paz, Direitos Humanos e Meio Ambiente da Universidade de Caxias do Sul.

Os textos com um eixo temático comum e baseados na intersecção da premissa do constitucionalismo, meio ambiente e democracia, apresentam-se com a profundidade e densidade necessária para os propósitos institucionais de extrema valorização da pesquisa científica e seus resultados na seara acadêmica.

Todos os artigos estão adequados a um enfoque central que parte de sua gênese constitucional, econômica e ambiental, mas que são caros a toda a sociedade, pois se irradiam sobre direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 com atendimento às normas e refreamento de eventuais abusos. Seu uso frequente na vida cotidiana dos povos demonstra a grande preocupação da humanidade, não apenas com o bem-estar social oriundo da preservação e conservação do meio ambiente, mas também e, sobretudo, na construção e efetividade do constitucionalismo e democracia. Não há desenvolvimento sustentável sem respeito aos direitos humanos e fundamentais, em ou-

¹ Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina, Itália. Doutor em Direito pela UGF/RJ. Professor da Graduação e do PPGD - Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT) e das Faculdades Santo Agostinho (FASASETE-AFYA).

tras palavras, os direitos humanos e fundamentais estão umbilicalmente ligados ao desenvolvimento sustentável. A concretude da dignidade da pessoa humana, valor máximo e fundamental dos direitos humanos, apenas ocorrerá em uma sociedade considerada fraterna, em que há o respeito ao próximo e convivência harmônica para reger as relações entre os indivíduos. Assim, para se alcançar a dignidade é preciso fomentar o livre desenvolvimento da personalidade que decorre de preceitos constitucionais que propiciam um sistema jurídico que viabiliza ao indivíduo a liberdade de ser e viver do modo como o realiza.

Ulrich Beck² consegue definir o momento pelo qual a humanidade tem vivido como sendo uma grande metamorfose, na qual as mudanças fazem parte do cotidiano de milhões de pessoas submetidas as mais diversas situações de readaptação e reinvenção social. Sendo necessário estabelecer sentimento de solidariedade e humanidade com a natureza, pois dependemos dela para sobreviver. O maior problema na atualidade é saber como lidar com essa desigualdade ambiental que não respeita hierarquia das classes sociais e afeta a todos. E acrescenta, o seu poder de metamorfose inclui a política da invisibilidade. Não vemos os males porque excluímos os excluídos. Deste modo, a metamorfose externaliza e negligencia os males. Nesse contexto, para não comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades é fundamental advogar pelo desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, o futuro da humanidade está vinculado à sustentabilidade, ao cuidado da Casa Comum, como afirma o Papa Francisco em sua Encíclica *Laudato Sí, mi Signore* (Louvado sejas, meu Senhor). O urgente desafio de proteger a nossa casa comum inclui a preocupação de unir toda a família humana na busca de um desenvolvimento sustentável e integral, pois sabemos que as coisas podem mudar. O progresso, por sua vez, necessita levar o bem-estar aos indivíduos: um desenvolvimento tecnológico e econômico, que não deixa um mundo melhor e uma quali-

² BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade. Lisboa: Edições 70, 2017, p. 107.

dade de vida integralmente superior, não se pode considerar progresso. A Encíclica é finalizada de maneira a buscar reformas no pensamento cristão clássico de que o homem é dono do mundo, estabelecendo a humanidade como tutora da natureza, pois a interpretação correta do conceito de ser humano como senhor do universo é entendê-lo no sentido de administrador responsável³.

Outro ponto bastante discutido foi o constitucionalismo latino-americano que se identifica com as causas sociais e na busca por respostas para a desigualdade social que exigem análise reflexiva e crítica das disposições constitucionais sob uma nova lente multicultural que implicam em releituras necessárias da questão sociocultural na sociedade brasileira no contexto hodierno. Por outro lado, as garantias quanto à democracia com suas regras do jogo e aos cuidados com o meio ambiente torna-se necessária a análise dos componentes do que se convencionou chamar democracia continua sendo extremamente importante, seja na tentativa da sua discussão, seja de seu eventual aperfeiçoamento a boa reflexão diante do momento paradigmático em que as escolhas que fazemos poderão ser estruturantes de nosso devir.

Sem sombra de dúvidas, os resultados das pesquisas contribuem para o pensamento jurídico brasileiro, que, tem apresentado caminhos para o Poder Público, que, muitas vezes são ignorados pelos governantes. Busca-se, dessa forma, fomentar a reflexão crítica para além das proposições dogmáticas, mediante a necessária problematização de questões do campo teórico para a necessária prática, uma vez que somente com o enfrentamento na academia de temas tão relevantes é que será possível mudar a forma de ver, ler e pensar o direito contemporâneo. Enfim, parabênzinhos a todos os autores e demais envolvidos na obra.

É o que se recomenda vivamente a proveitosa leitura.

Do isolamento social, 07 de junho de 2020

³ PAPA FRANCISCO. **Encíclica Laudato Si do Santo Padre Francisco**: sobre o cuidado da casa comum. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papafrancesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em: 07 jun. 2020.

Economia solidária: gestão pública, desenvolvimento sustentável e democracia no Brasil

*Cibele Cheron*¹

*Renato Colomby*²

*Julice Salvagni*³

Introdução

No Brasil, de 2003 a 2014, os projetos e redes de economia solidária representaram uma ferramenta importante para a geração de trabalho e renda, redução da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável. Durante o período, demandas partindo da sociedade civil foram institucionalizadas, tanto na forma de secretarias especiais para cuidar do tema, quanto pela previsão de políticas públicas voltadas diretamente ao incentivo destas redes e projetos. Após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e a chegada de Michel Temer à chefia do Executivo Federal, as ações e espaços voltados à economia solidária sofreram reduções drásticas por parte do governo federal, minando uma das ferramentas importantes do (re)nascido Estado Desenvolvimentista De-

¹ Doutora em Ciência Política (UFRGS), desenvolve estágio pós-doutoral junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da PUCRS.

² Doutor em Administração (UFRGS), Professor no Colegiado de Administração no IFPR.

³ Doutora em Sociologia (UFRGS), Professora Adjunto no Departamento de Ciências Administrativas da UFRGS.

mocrático⁴ no Brasil. Esse movimento tem relação direta com os imperativos do neoliberalismo seguidos pelo governo do Presidente Jair Bolsonaro, empossado em 2019.

Esses imperativos entram em conflito com a perspectiva adotada pelo Estado brasileiro até 2016, ilustrada pela criação da já extinta Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Nessa perspectiva, a economia solidária aparece como alternativa de gestão do trabalho e geração de renda, respondendo em favor da inclusão social. Tal iniciativa abrangia práticas econômicas que se apresentam sob a forma de cooperativas, associações, clubes de trocas, empreendimentos autogestionários e redes de cooperação, entre outros, que se dedicam a realizar atividades variadas, tais quais produção de bens, prestação de serviços, trocas, finanças e consumo solidário⁵.

Em constante aperfeiçoamento, a noção de economia solidária perpassa processos horizontais, como as Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES). Na III CONAES, em 2014, uma importante acepção da temática é construída, concatenando seus processos aos processos das políticas públicas. Nessa senda, assumem-se aqui perspectivas sociais e políticas segundo as quais a economia solidária significa

[...] parte de um novo modelo de desenvolvimento sustentável, solidário e democrático, incluída num ambiente institucional adequado à legalização, financiamento, participação nos mercados e ao acesso às políticas públicas, possibilitando a efetiva promoção da organização coletiva autogestionária de trabalhadores e trabalhadoras, sua proteção social e a melhoria de sua qualidade de vida⁶.

⁴ O conceito de Estado Desenvolvimentista Democrático é aqui adotado em referência a Tapscott, Halvorsen e Rosario (2018, p. 12-13), que o concebem como “um estado desenvolvimentista baseado em princípios democráticos [que] pode ter uma orientação mais emancipatória e servir para produzir uma sociedade mais igualitária e menos exploradora”. (Tradução livre do original: “a developmental state that is based on democratic principles [which] might have a more emancipatory orientation and might serve to produce a more egalitarian and less exploitative society.”)

⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Economia solidária. Brasília CNES/MTE: 2015a. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria>>. Acesso em 14 de maio de 2020.

⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Economia Solidária. 1º Plano Nacional de Economia Solidária: para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável. Brasília: CNES/MTE, 2015b. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/plano-nacional-de-economia-solidaria>>. Acesso em 15 de maio de 2020. *On-line*.

Buscando revisar teórica e empiricamente a história recente da economia solidária no Brasil, apresenta-se uma revisão bibliográfica discutida à luz dos fatos de uma agenda política dos últimos governos. Para tanto, serão abordadas as noções de “economia da solidariedade”, que têm em Razeto⁷ um de seus principais defensores; “economia solidária como novo modelo de produção”, vertente da qual Singer⁸ se destaca como expoente; e “economia popular e do trabalho”, concepção idealizada por Coraggio⁹, entre outros.

2 Delimitações e conceitualizações da economia solidária: um recorte teórico

Considerando a ampla concepção abarcada pela economia solidária, destaca-se aqui a cooperação, a confiança, a reciprocidade, a solidariedade, a sustentabilidade, a justiça e a igualdade como práticas correspondentes às especificidades desta organização do trabalho. Esses elementos permitem, assim como em Gaiger¹⁰, Cattani¹¹, Girard¹² e Singer¹³, distinguir a lógica da economia solidária da capitalista. Na definição de Singer:

O capitalismo é um modo de produção cujos princípios básicos são o direito de propriedade individual aplicado ao capital e o direito à liberdade individu-

⁷ RAZETO, Luis. Economia de solidariedade e organização popular. In: GADOTTI, M. e GUTIERREZ F. (Orgs). Educação comunitária e economia popular. São Paulo: Cortez, 1993. p. 34-58.

⁸ SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

⁹ CORAGGIO, José Luis. El Papel de la Economía en la Práctica del Desarrollo. Documento preparado para el módulo ‘Teoría y práctica del desarrollo local’ en el Programa de especialización superior em ‘gestión y desarrollo local’, organizado por al Universidad Andina y CIUDAD; Quito, Junio, 2003. Disponível em: <<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/coraggio-pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2020.

¹⁰ GAIGER, Luiz Inácio. Empreendimentos Solidários: uma alternativa para a economia popular? In: _____. (Org.). Formas de combate e de resistência à pobreza. São Leopoldo: Unisinos, 1996, p. 101-126.

¹¹ CATTANI, Antonio. A Outra Economia. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003.

¹² GIRARD, Christiane. Os elos horizontais da Economia Solidária, In: MARTINS, Paulo Henrique e NUNES, Brasilmar Ferreira (Orgs.), A Nova Ordem Social: perspectivas da solidariedade contemporânea, Brasília: Paralelo 15, 2004, p. 192-214.

¹³ SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

al. A aplicação desses princípios divide a sociedade em duas classes básicas: a classe proprietária ou possuidora do capital e a classe que (por não dispor de capital) ganha a vida mediante a venda de sua força de trabalho à outra classe. O resultado natural é a competição e a desigualdade. A economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e a liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade¹⁴.

Nessa perspectiva, a concepção de economia solidária à qual este estudo se filia se opõe à versão reducionista da economia a princípios mercantis, uma vez que a real economia é embasada em uma pluralidade de princípios.

Existe, portanto, um conjunto variado de iniciativas identificadas com a economia solidária, somando-se a ele uma diversidade de propósitos subjacentes aos juízos e discursos sobre suas práticas, e que transitam da arena política, em sua defesa e promoção, a abordagens conceituais e analíticas, próprias do campo acadêmico. O resultado é uma polissemia do termo e a criação de expectativas variadas a respeito. Ainda assim, como veremos, estabeleceu-se na experiência brasileira uma razoável convergência sobre as principais características que tipificam os empreendimentos de economia solidária, embora as modalidades tomadas como referência, como também os princípios normativos que deveriam orientá-las, sejam tema de debates e avaliações recorrentes - terreno em que preponderam tanto pressupostos ideológicos, quanto visões pragmáticas, com destaque para os problemas de conformação das políticas públicas¹⁵.

Essa pluralidade, como afirmam França Filho e Laville¹⁶, envolve princípios de integração social e se articula nas interfaces da economia de mercado, onde orbitam oferta e procura de bens e serviços; da domesticidade, onde é realizada a produção destinada ao autoconsumo; da

¹⁴ SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. p. 10.

¹⁵ GAIGER, Luiz Inácio Germany; KUYVEN, Patrícia Sorgatto. Economia solidária e trajetórias de trabalho: uma visão retrospectiva a partir de dados nacionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, n. 103, 2020. p. 3.

¹⁶ FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; LAVILLE, Jean-Louis. Economia Solidária: Uma Abordagem Internacional. Porto Alegre: EDUFRGS/EDUFBA, 2004.

redistribuição, onde os recursos destinados à coletividade são centralizados, estrategicamente, em uma entidade planejada para distribuí-los; da reciprocidade, onde se localizam prestações e relações mútuas caracterizadas pela simetria. Trata-se de formas complementares de economia, considerando a complementaridade entre lógicas diferentes uma dentre as possibilidades de interação.

Segundo Singer¹⁷, pode-se dizer que a economia solidária foi sendo desenvolvida pelos operários, nos primórdios do capitalismo industrial, como resposta à pobreza e ao desemprego que vinham sendo intensificados pelos novos modos de produção do início do século XIX. Já o termo “Economia Solidária” foi cunhado na década de 1990, quando,

[...] por iniciativa de cidadãos, produtores e consumidores, despontaram inúmeras atividades econômicas organizadas segundo princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática. As expressões da economia solidária multiplicaram-se rapidamente, em diversas formas: coletivos de geração de renda, cantinas populares, cooperativas de produção e comercialização, empresas de trabalhadores, redes e clubes de troca, sistemas de comércio justo e de finanças, grupos de produção ecológica, comunidades produtivas autóctones, associações de mulheres, serviços de proximidade, etc. Essas atividades apresentam em comum a primazia da solidariedade sobre o interesse individual e o ganho material, o que se expressa mediante a socialização dos recursos produtivos¹⁸.

Sendo assim, a economia solidária pode ser entendida como uma estratégia de enfrentamento da exclusão social e da precarização do trabalho, sustentada em formas coletivas, justas e solidárias de geração de trabalho e renda, com objetivos comuns e sociais, a fim de transformá-los em ação, com processos administrativos consistentes e adaptados às suas características, condição *sine qua non* para a sustentabilidade¹⁹.

¹⁷ SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos (Org.) Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

¹⁸ LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio. “Economia Solidária”. In: CATTANI, Antônio David, et al (Org.). Dicionário Internacional da Outra Economia. Coimbra: Almedina, 2009. p, 162.

¹⁹ GAIGER, Luiz Inácio. Empreendimento econômico solidário. In: HESPANHA, Pedro et al. (Org.). Dicionário internacional da outra economia. CES, 2009. p. 181-187

Por esse prisma, verifica-se outro elemento de distinção entre a economia solidária e a capitalista. No entendimento de Temple²⁰, o intercâmbio inerente ao mercado capitalista importa em relações de permuta de objetos, geralmente irreversíveis, geradoras de valores materiais e de troca. De forma antagônica, a reciprocidade responde ao redobramento de uma ação ou prestação, que se dá de forma reversível entre os sujeitos e os engajam e sua totalidade, tanto nos aspectos materiais, quanto simbólicos e sociais, gerando valores humanos. O intercâmbio está na essência dos processos capitalistas: na compra e venda da força de trabalho, na valorização e remuneração do capital, na maximização do lucro. Contudo, apesar dos empreendimentos de economia solidária não eliminarem por completo o princípio do intercâmbio, a reciprocidade é o elemento que os caracteriza.

A noção de solidariedade imanente aos propósitos da economia solidária pressupõe a existência de relações sociais, e só se concretiza no âmbito relacional. Assim, solidariedade não se refere, a priori, nem a indivíduos, nem a sociedade, e não significa a prática da beneficência para com o outro, ou da compaixão para com aqueles mais vulneráveis²¹. Solidariedade, nesse marco, abarca cooperação, participação, igualitarismo, autogestão e democracia. Nessa concepção, a economia solidária se revela a antítese do individualismo, da competição, da insociabilidade, da interação permeada por interesses econômicos e do próprio espírito do capitalismo.

O pertencimento à comunidade e as responsabilidades para com ela são destacados por Lisboa²², numa percepção da solidariedade adstrita à cooperação enquanto formas de intermediação de informações e conexões que se realizam para beneficiar a coletividade, via

²⁰ TEMPLE, Dominique. Les structures élémentaires de la réciprocité. Revue du MAUSS n°12, (2). Paris: 1998, p. 234-242.

²¹ FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; LAVILLE, Jean-Louis. Economia Solidária: Uma Abordagem Internacional. Porto Alegre: EDUFRGS/EDUFBA, 2004.

²² LISBOA, Armando M. Solidariedade. In: CATTANI, A. A Outra Economia. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003, p. 242-250.

compartilhamento. A solidariedade faz, então, com que as práticas econômicas se voltem ao seu sentido mais ético, buscando substituir o pensamento utilitarista “por uma nova estrutura de sociedade que seja capaz de constituir uma nova relação estrutural entre economia, política e cultura, em que a democratização das três esferas da vida social seja o elemento ético fundador e preponderante”²³. A ideia de desenvolvimento, sob essa ótica, assume contornos mais abrangentes do que apenas o crescimento econômico. Nesse sentido, a economia solidária não minimiza a importância de elementos sociais, regionais, ambientais, políticos e humanos.

Para Coraggio²⁴, a construção de uma sociedade sobre novas bases prima pelo desenvolvimento das capacidades de trabalho em nível local e global, tendo em conta iniciativas da própria sociedade e do Estado e cujo escopo seja promover a vida e o bem de todos, em sentido amplo e plural. O conceito de “economia do trabalho” se distingue por circunscrever múltiplas experiências e diferentes formas de organização nas quais predomina a promoção da vida e do bem de todos. Não se trata de substituir completamente o mercado capitalista, mas de construir um sistema misto, integrado por atividades de produção e reprodução cuja gestão é feita pelos próprios trabalhadores, cujos interesses coletivos podem ser diferentes “dos grupos de empresas concentradas, ainda que estabelecendo relações de mútuo benefício com esse setor”²⁵. Nesse ínterim, destaca-se a importância de ações coletivas que se orientem em prol do desenvolvimento humano e que se articulem de forma a estruturar e organizar o sistema produtivo para que ele se torne autogestionário.

²³ CRUZ, Antônio. A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2006. p. 42.

²⁴ CORAGGIO, José Luis. El Papel de la Economía en la Práctica del Desarrollo. Documento preparado para el módulo ‘Teoría y práctica del desarrollo local’ en el Programa de especialización superior em ‘gestión y desarrollo local’, organizado por al Universidad Andina y CIUDAD; Quito, Junio, 2003. Disponível em: <<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/coraggio-.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2020.

²⁵ CORAGGIO, José Luis. Desenvolvimento humano e educação. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 1996. p. 207.

Os pressupostos da “economia da solidariedade”, elaborada por Razeto²⁶, elenca as categorias componentes do chamado “fator C”: colaboração, cooperação, coletividade, comunidade. Esse fator se converte no determinante de efetividade dos empreendimentos economicamente solidários ao construir uma racionalidade econômica geratriz de vínculos de reciprocidade mais horizontais e equilibrados. Tal racionalidade se torna possível na medida em que o “fator C” se arraiga e os vínculos não mais dizem respeito às necessidades imediatas de sobrevivência.

Para sobreviver no competitivo mundo capitalista, os sujeitos são impelidos pelas empresas a boicotar o trabalho alheio, a fim de destacar-se no grupo, mesmo que por um caminho às avessas. Esta postura não só enfraquece a teia de solidariedade que poderia emergir se o modelo fossem as cooperativas, como ainda gera aos indivíduos sensações de insegurança e desconfiança, que são produtos do individualismo contemporâneo. Porém, é justamente nas instâncias de crise que se fortificam os momentos revolucionários; aqueles em que “a sociedade é colocada de cabeça para baixo e a classe trabalhadora ousa autogerir-se e romper com todas as formas de heterogestão e opressão”²⁷.

Apreende-se, no percurso da economia solidária, que os saberes da atividade associativa são produzidos nos processos de trabalho e “se caracterizam pela apropriação coletiva dos meios de produção, pela distribuição igualitária dos frutos do trabalho e pela gestão democrática das decisões quanto à utilização dos excedentes (sobras) e aos rumos da produção”²⁸. Neste sentido, as aprendizagens tanto técnicas quanto de gestão, permitem a ação de trabalhadores em um nível de amadurecido voltado para a autogestão plena, o que é diferente do desenvolvimento à

²⁶ RAZETO, Luis. Economia de solidariedade e organização popular. In: GADOTTI, M. e GUTIERREZ F. (Orgs). Educação comunitária e economia popular. São Paulo: Cortez, 1993. p. 34-58.

²⁷ FISCHER, Maria Clara Bueno; TIRIBA, Lia. De olho no conhecimento “encarnado” sobre trabalho associado e autogestão. Educação Unisinos, v. 13, n. 3, p. 201-210, 2009. p. 205.

²⁸ FISCHER, Maria Clara Bueno; TIRIBA, Lia. De olho no conhecimento “encarnado” sobre trabalho associado e autogestão. Educação Unisinos, v. 13, n. 3, p. 201-210, 2009. p. 293.

nível do trabalho assalariados, cujos padrões de liderança pensados pelas organizações capitalistas como inatos são inatingíveis²⁹.

Igualmente cumpre salientar os fatores estruturantes que impulsionam o êxito dos empreendimentos de economia solidária, como apontado por Gaiger³⁰, dado terem maior quociente distributivo e inserção nas dinâmicas locais que ultrapassam as práticas de cunho meramente econômico. Por conseguinte, há os fatores intrínsecos que contribuem para assegurar a viabilidade dos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), “decorrentes de sua experiência interna e de sua propensão a cooperar”³¹.

Tendo em vista a inclusão de entidades sociais e a dimensão da participação, inerentes ao processo de incubação de empreendimentos sociais solidários, entende-se que as noções de capital social, cooperação e confiança estão imbricadas. Seguindo Durston³², o capital social de uma comunidade a partir da capacidade de organização e constituição de redes de cooperação, que, sob a forma da ação coletiva, são fundamentais para o processo do desenvolvimento. Assim, comunidades articuladas, capazes de empreender ações coletivas são mais capacitadas para demandar, quantitativa e qualitativamente, ações por parte do Estado e das instituições políticas. A base comunitária dinâmica, atuando em cooperação, aproxima-se de instituições e organizações sociais de apoio e fomento do desenvolvimento.

Pressupõe-se que o desenvolvimento local em estreita relação com a história de cada região³³, com a cultura de sua comunidade e com suas características naturais, relacionando-se diretamente com a vida da co-

²⁹ SCHOLZ, Robinson Henrique; VERONESE, Marília. Liderança na economia solidária: o caso da cooperativa metalúrgica Cooperrei. *Economia Solidária e Ação Cooperativa*, p. 01-10, 2007.

³⁰ GAIGER, Luiz Inácio. A outra racionalidade da economia solidária: conclusões do primeiro mapeamento nacional no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 79, 2007, p. 57-77.

³¹ GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária na contramarcha da pobreza. *Sociologia, problemas e práticas*, n.º 79, 2015, p. 43-63. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n79/n79ao3.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2020. p. 60.

³² DURSTON, John. ¿Que es el capital social comunitario? CEPAL – Serie Políticas Sociales. División de Desarrollo Social. Santiago: julho de 2000.

³³ LIN, Nan. *Social capital: a theory of social structure and action*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

munidade que ali habitam. Trata-se de um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Assim, envolver a comunidade no processo de desenvolvimento de sua região é envolvê-la, imediatamente, em processos de ganho de qualidade para sua própria vida. Entre outras ações, esse envolvimento abarca a atuação consciente e combinada entre indivíduos ou grupos, o consenso em relação aos fins a atingir, a elaboração em comum de um conjunto de regras e acordos sobre o modo de coordenação das ações, a confiança recíproca dos atores e a participação ativa de todos os envolvidos³⁴.

As redes e projetos de economia solidária são um exemplo da promoção de formas mais diretas de democracia e do apoio a iniciativas de desenvolvimento sustentável. Para delinear o entendimento acerca da trajetória de empreendimentos de economia solidária na estruturação política brasileira recente, é importante também observar o percurso da temática na América Latina, seus significados teóricos e implicações práticas. Pode-se dizer que todas convergem em aspectos essenciais e consideram a economia solidária como “um modo de organização da produção, comercialização, finanças e consumo que privilegia o trabalho associado, a autogestão e a cooperação em empreendimentos coletivos”³⁵.

Não obstante, a SENAES empreendeu múltiplas ações de fomento e fortalecimento estrutural e sistêmico de EES, adotando metodologias de ação centradas em participação popular e integração institucional. A SENAES foi criada com a premissa que a desigualdade social e o capitalismo estão intrinsecamente relacionados, e o combate à desigualdade social exige a intervenção estatal. Desse modo, destaca-se - na fundamentação da atuação da SENAES - a noção de que

³⁴ DIEESE. Referencial brasileiro para análise de empreendimentos de economia solidária (EES). Departamento Inter-sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo: DIEESE, 2014.

³⁵ GIFFONI, Carla; VEIGA, Sandra Mayrink. A economia solidária tem mobilizado a adesão de milhares de pessoas em todo o mundo. Solidário: cooperativa de trabalho em informação e comunicação multimídia. Rio de Janeiro, 10 dez. 2016. Economia, [s. p.]. Disponível em: <https://solidarionoticias.com/a-economia-solidaria-tem-mobilizado-a-adesao-de-milhares-de-pessoas-em-todo-o-mundo/>. Acesso em: 18 maio 2020. *On-line*.

A Economia Solidária constitui o fundamento de uma globalização humanizadora, de um desenvolvimento sustentável, socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada um e de todos os cidadãos da terra, seguindo um caminho intergeracional de desenvolvimento sustentável na qualidade de sua vida.

1. O valor central da economia solidária é o trabalho, o saber e a criatividade humanos, e não o capital-dinheiro e sua propriedade sob quaisquer de suas formas.
2. A Economia Solidária representa práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular.
3. A Economia Solidária busca a unidade entre produção e reprodução, evitando a contradição fundamental do sistema capitalista, que desenvolve a produtividade, mas exclui crescentes setores de trabalhadores do acesso aos seus benefícios.
4. A Economia Solidária busca outra qualidade de vida e de consumo, e isto requer a solidariedade entre os cidadãos do centro e os da periferia do sistema mundial.
5. Para a Economia Solidária, a eficiência não pode limitar-se aos benefícios materiais de um empreendimento, mas se define também como eficiência social, em função da qualidade de vida e da felicidade de seus membros e, ao mesmo tempo, de todo o ecossistema.
6. A Economia Solidária é um poderoso instrumento de combate à exclusão social, pois apresenta alternativa viável para a geração de trabalho e renda e para a satisfação direta das necessidades de todos, provando que é possível organizar a produção e a reprodução da sociedade de modo a eliminar as desigualdades materiais e difundir os valores da solidariedade humana³⁶.

Os números da economia solidária no Brasil são expressivos. Até 2013, o Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES) havia identificado mais de 30 mil empreendimentos econômicos solidários que contavam com a participação de mais de dois milhões de pessoas associadas em cerca de 2,7 mil municípios. Esses empreendimentos se dedicam

³⁶ FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (FBES) (Brasília). Carta de princípios da Economia Solidária. 2005. Junho de 2003, III Plenária Nacional da Economia Solidária. Disponível em: <https://fbes.org.br/2005/05/02/carta-de-principios-da-economia-solidaria/>. Acesso em: 18 maio 2020. On-line.

a realizar atividades de produção, comercialização, consumo, prestação de serviços a terceiros, crédito e serviços financeiros³⁷.

Em matéria veiculada pelo jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*, em 30 de junho de 2019, Leonardo Pinho aludia a dados do SIES segundo os quais, naquele momento, no Brasil, existiam 19.708 empreendimentos reunindo 1.423.631 associados, em 2.804 municípios, o que, estimava-se, movimentaria cerca de 12 bilhões de Reais anualmente. Não foi possível obter acesso ao SIES para confirmar e atualizar tais dados. Todavia, a partir deles pode-se identificar uma significativa redução no número de empreendimentos (que diminuíram cerca de 35% entre 2013 e 2019), como também de associados (cujo número diminuiu em cerca de 28%).

O governo brasileiro, que hospeda a página do SIES na internet, informa, desde 23 de dezembro de 2019, que as informações oficiais referentes à Economia Solidária serão acessíveis apenas mediante o cumprimento de um protocolo de solicitação, restrito a determinadas entidades, condicionado à apresentação de documentos e sujeito à apreciação do Ministério da Cidadania³⁸. O pedido de acesso às bases de dados do SIES efetuado no dia seis de janeiro de 2020 pelos autores não teve qualquer tipo de resposta, passados 140 dias. Sequer o endereço online indicado para encaminhamento da solicitação de acesso aos dados funciona: a página para a qual o requerente é direcionado informa que “não há website configurado neste endereço”³⁹.

Em que pese a excepcionalidade da situação de pandemia mundial, experimentada no primeiro semestre de 2020, e os inevitáveis efeitos sobre o funcionamento das instituições, é forçoso perceber que a retirada do amplo acesso aos dados mitiga os princípios do Estado Desenvolvi-

³⁷ SIES - Sistema de Informações Em Economia Solidária. 2013. Atlas Digital da Economia Solidária. Disponível em: <<http://sies.ecosol.org.br/atlas>>. Acesso em 15 de maio de 2020.

³⁸ BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Urbana. Ter acesso às bases de dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES). Brasília: Base de dados do SIES, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-sistema-nacional-de-informacoes-em-economia-solidaria>>. Acesso em: 18 maio 2020.

³⁹ Tradução livre do original: “[n]o web site is configured at this address”, verificável em <<http://acesso.mte.gov.br/ecosolidaria/sistema-nacional-de-informacoes-em-economia-solidaria/>>.

mentista Democrático, em especial quanto à transparência, participação e fiscalização dos atos e fatos de relevante interesse público. A substituição do acesso aberto aos dados pelo seu fornecimento mediante pedido condicionado é um bom exemplo do que Norberto Bobbio⁴⁰ chama de mecanismos jurídicos ou metajurídicos formais, típicos de uma democracia *de jure*, mas que não se materializa *de facto*, não se concretiza na realidade vivida.

3 Políticas sociais nos mandatos de Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro

De 2003 a 2014, o Brasil passou por um período de crescimento e redução de pobreza. O PIB ppp do Brasil passou de US\$ 9,690 para US\$ 16,191, a taxa de pobreza extrema foi reduzida de 15.18% para cerca de 4%, e a taxa de pobreza reduzida de 35.75% para 13.29% da população⁴¹. São avanços relevantes para os quais contribuíram (i) um contexto econômico e geopolítico favorável, representado pela aquecida demanda chinesa por commodities e (ii) a ascensão de um governo que – não sem questionamentos e contradições – se propunha a uma conciliação dos interesses dos agentes do mercado e dos cidadãos para fomentar um crescimento econômico e um desenvolvimento humano em bases mais amplas. O período dos mencionados avanços socioeconômicos coincide com o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, em parte, com o governo de Dilma Rousseff (2010-2016), ambos do Partido dos Trabalhadores.

No projeto desses governos pode-se identificar uma mudança na atuação do Estado, dentro de um contexto de democratização. Tal aspecto é notório já que

⁴⁰ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 2. ed. 7 reimpr. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

⁴¹ IPEA - Institute of Applied Economic Research. 2017. IPEADData. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 15 de maio de 2020.

[...] quando Lula foi eleito presidente pela primeira vez, em 2002, a economia solidária constava em seu programa. Nesta ocasião, duas importantes unidades da federação (UFs) – o Rio Grande do Sul governado por Olívio Dutra e a capital de São Paulo por Marta Suplicy – desenvolviam amplos programas de fomento à economia solidária. Nestas condições, a solicitação ao presidente eleito de criar uma Senaes no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) teve pronta acolhida. Embora a criação da Senaes tivesse de esperar todo o primeiro semestre de 2003 a aprovação pelo Congresso da legislação necessária, a perspectiva de que o governo federal oficializaria o reconhecimento da economia solidária como parte integrante do seu programa social mobilizou o movimento, que iniciou uma série de reuniões nacionais, que culminaram na fundação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e da Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária na mesma ocasião em que a Senaes abria suas portas no 3º andar do Bloco F da Esplanada dos Ministérios⁴².

Nesse sentido, observou-se uma postura propensa a algum grau de intervenção na economia – afastando-se do receituário neoliberal de intervenção estatal mínima sem repetir a perspectiva estatista nacional-desenvolvimentista do período de industrialização por substituição de importações. Dentre as medidas tomadas nesse contexto estão a reativação da política industrial, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as políticas de crédito e financiamento de longo prazo via bancos estatais (com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES); a criação de instâncias de diálogo entre governo, sociedade e empresariado (como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES); os programas de distribuição de renda, inclusão social e redução de desigualdades; e a valorização de formas mais diretas de gestão da democracia, com a criação de conselhos gestores e conferências nacionais, por exemplo⁴³.

⁴² SINGER, Paul. Políticas públicas da secretaria nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. 2009. p. 43.

⁴³ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma agenda de pesquisas para o Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12689>. Acesso em 15 de maio de 2020.

Iniciativas para uma gestão mais direta da democracia foram incorporadas na política nacional, inspiradas no sucesso dos projetos dessa natureza dos governos municipais do Partido dos Trabalhadores. Este estudo, portanto, destaca o que seria uma das ferramentas, com função importante para a promoção do desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza e que encontrou um espaço institucional para se desenvolver especialmente nesses governos destacados: a economia solidária.

No cenário das eleições de governos nacionalistas e/ou de centro/esquerda que se seguiu em muitos países da América Latina e no Brasil depois dos anos neoliberais que marcaram a década de 1990, a discussão das ideias, teorias e perspectivas epistêmicas encontrou espaço para acontecer. A recuperação do papel do Estado para além de garantidor de bens públicos e direitos de propriedade voltou a ganhar lugar no debate do desenvolvimento⁴⁴. Nas formulações contemporâneas deste debate, com Estado e mercado entendidos mais como instituições mutuamente constitutivas, a promoção da economia solidária aparece como um elemento importante para se falar na experiência de um Estado brasileiro do tipo Estado Desenvolvimentista Democrático.

Em sua análise sobre o novo desenvolvimentismo no Brasil, Braathen⁴⁵ avalia que o sistema de democracia participativa, um dos princípios do governo Lula que funcionou bem em municípios governados pelo PT, se provou extremamente difícil de ser reproduzido em nível nacional. Entendem que o caso da economia solidária poderia, ao contrário, ser um exemplo de sucesso. A economia solidária, apesar de não se tratar exatamente de democracia participativa, entendida como aquela que inclui o cidadão diretamente nas decisões do poder público, é um espaço para a prática desta. Seus princípios organizacionais são estruturados pela participação coletiva e corresponsabilidade de todos, como

⁴⁴ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma agenda de pesquisas para o Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12689>. Acesso em 15 de maio de 2020.

⁴⁵ BRAATHEN, Einar. "The rise and fall of Democratic Neo-developmentalism in Brazil". In: TAPSCOTT, Chris; HALVORSEN, Tor; ROSARIO, Teresita Cruz-Del. (orgs.) *The Democratic Developmental State: North-South perspectives*. Stutgard: Ibidem-Verlag, 2018. CROP International Poverty Studies, vol. 4.

pode-se observar nas feiras de economia solidária – as quais funcionam para venda dos produtos e para encontro dos produtores com reuniões de discussões sobre o conteúdo e a ação da economia solidária.

A economia solidária, mesmo entre limites e contradições, conquistou um espaço dentro das políticas nacionais nos governos do PT. Porém, sua presença e importância tem recuado desde a entrada de Michel Temer na presidência (2016), em seguida do impeachment de Rousseff. Temer, que representa uma coalisão de partidos alinhados com políticas neoliberais, tem feito bruscos cortes nos gastos públicos, reduzido os direitos dos trabalhadores e desregulamentado a economia. Trata-se de um redirecionamento ao passado, com a recuperação da compreensão do Estado como provedor de bens públicos básicos e, sobretudo, como defensor dos direitos de propriedade.

Em termos de economia solidária, o objeto deste trabalho, agindo fortemente contra as resoluções aprovadas nas CONAES de 2006, 2010 e 2014, que exigiam a ampliação do espaço da economia solidária no Governo Federal, o presidente: (i) rebaixou o status institucional da SENAES, implicando redução de departamentos e perda de pessoal⁴⁶; (ii) fez um corte de 70% dos recursos destinados à economia solidária⁴⁷; e (iii) simbolizando de forma irônica e trágica o momento político pelo qual passa o país, o professor Paul Singer, autor de referência sobre o cooperativismo e a economia solidária, foi substituído no cargo de Secretário Nacional da SENAES por Natalino Oldakoski, um policial aposentado sem história prévia com o movimento da economia solidária⁴⁸.

⁴⁶ BRASIL. Decreto nº 8.894, 3 de novembro 2016. Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8894.htm>. Acesso em 15 de maio de 2020.

⁴⁷ ALCE - Assembléia Legislativa Do Ceará, 2017. Rachel Marques critica cortes na Secretaria de Economia Solidária. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/oradores-expedientes/item/63859-0505-01-gm-rachel>>. Acesso em 15 de maio de 2020.

⁴⁸ RBA - Rede Brasil Atual, 2013. Após 13 anos, Paul Singer deixa Secretaria de Economia Solidária. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/06/apos-13-anos-paul-singer-deixa-secretaria-de-economia-solidaria-4743.html>>. Acesso em 15 de maio de 2020.

Na mesma linha de raciocínio do seu antecessor, Jair Bolsonaro ao assumir a presidência (2019), no primeiro dia de mandato, apresentou a medida provisória nº 870, de 2019 em que realizou uma reestruturação na organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios⁴⁹. Essa medida que - após algumas alterações - veio a se tornar a Lei nº 13.844 de 2019, efetiva as mudanças estruturais já idealizadas por Bolsonaro, sua equipe e apoiadores antes mesmo da posse⁵⁰. Entre o conjunto das medidas, está a extinção do Ministério do Trabalho, que teve suas competências integradas em outras pastas, principalmente para o Ministério da Economia que tem amplo espaço em seu governo sob o comando do economista Paulo Guedes.

Esse fato é importante pois foi nessa iniciativa que o Presidente Bolsonaro extinguiu definitivamente a SENAES que já havia sido rebaixada ao *status* de subsecretaria dentro do Ministério do Trabalho, em 2016. O que se percebe com isso é uma desinstitucionalização do tema na agenda do Governo Federal e a tentativa de deprecimento do que havia restado do espaço institucional para as políticas públicas nacionais de fomento à Economia Solidária⁵¹. Nesse sentido, o presidente da UNISOL Brasil (Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários) e vice-presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos Leonardo Penafiel Pinho explica que

[...] com a extinção do Ministério do Trabalho, a antiga Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) teve suas atribuições enviadas ao Ministério da Cidadania. As competências que têm relação com a economia solidária ficaram restritas à política de assistência social e à de renda, associada ao conceito de cidadania, evidenciando que não é nesse ministério que se define estratégias da política de trabalho e de desenvolvimento do país. A Secretaria

⁴⁹ BRASIL. Medida Provisória nº 870, 1 de janeiro de 2019. Brasil, 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em 15 de maio de 2020.

⁵⁰ BRASIL. Lei nº 13.844, 18 de junho de 2019. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em 15 de maio de 2020.

⁵¹ MOMESSO, Caio Coradi. Os caminhos da solidariedade: ação pública e economia solidária no Vale do Ribeira. Dissertação (mestrado CMAPG) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2020.

de Inclusão Produtiva Urbana abrigará o que era a Senaes. Essa visão mutilou o conceito de economia solidária como uma estratégia de desenvolvimento, que responde aos empreendimentos econômicos solidários urbanos e rurais⁵².

Percebe-se assim que ocorre uma perda da proposta inicial da pasta e uma ruptura no legado de mais de 15 anos da SENAES que carrega consigo também o fortalecimento do fenômeno social da Economia Solidária no Brasil. Dessa forma, a extinção da Secretaria Nacional de Economia Solidária reflete o esvaziamento das políticas de inclusão social e das alternativas de geração de renda para diferentes tipos de trabalhadores. Do período analisado (2003 a 2020), é factível afirmar que os dois primeiros governos - na contramão dos dois últimos citados - valorizaram a importância da economia solidária na sociedade moderna, enfocando essa como uma alternativa organizativa, econômica e social que permite a participação dos marginalizados nos mecanismos incluídos das sociedades como os mercados e a conquista da cidadania. Sendo assim, os autores desse capítulo continuam a defender a economia solidária como uma importante alternativa de organização do trabalho, de minimização da pobreza e da desigualdade social e, sobretudo, uma lente para compreender a sociedade e as relações humanas.

Considerações finais

No Brasil, a economia solidária tinha conquistado um espaço institucional e demandava progressivamente maior atenção quando da formulação das políticas públicas. As ações do governo Bolsonaro, dando continuidade no processo iniciado no governo Temer, demonstram que esse espaço está retrocedendo. Revela-se cada dia mais a intenção de se abandonar qualquer perspectiva de intermediação entre os interesses dos

⁵² PINHO, Leonardo. Economia Solidária e a reorganização do governo Bolsonaro: o caminho é a mobilização. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, 30 jul. 2019. Acervo On-line. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/economia-solidaria-e-a-reorganizacao-do-governo-bolsonaro-o-caminho-e-a-mobilizacao/>. Acesso em: 18 mai. 2020. p. 1.

agentes do mercado e os interesses dos cidadãos e a preocupação de salvaguardar o desenvolvimento humano.

Paralelamente, cresce a imposição de medidas neoliberais baseadas na crença de que os mercados saberão calibrar a economia. Questionado constantemente quanto a sua legitimidade, o governo de Michel Temer implementou - a sua época - profundas mudanças de caráter neoliberal, afastando os cidadãos e coletivos da participação direta no processo e na governança das instituições do Estado. Já o ultraliberalismo econômico da dupla Guedes-Bolsonaro vem ganhando destaque por uma agenda econômica anacrônica em que se nota uma piora significativa na distribuição da riqueza, da renda e uma intensa precarização do trabalho e desmonte das políticas de proteção social⁵³.

O esvaziamento da economia solidária é um dos sinais de que a experiência recente de democratização do Estado Brasileiro neste modelo, no século 21, está sendo esvaziada por uma estratégia política de gestão pública. Assim, este estudo advoga a necessidade de se pensar academicamente em modelos de desenvolvimento para a sociedade, subsidiados por políticas públicas, mas cuja tradução derive das trocas feitas nos territórios de cooperação⁵⁴. Neste sentido, o trabalho cooperado pode vir a ser uma das grandes alternativas para suportar toda a redoma de riscos da contemporaneidade, devolvendo aos coletivos, quem sabe, a capacidade de enfrentamento de movimentos autocráticos, antidemocráticos, necropolíticos e neofascistas.

⁵³ CARNEIRO, Ricardo. A agenda econômica anacrônica do Governo Bolsonaro. *Brazilian Keynesian Review*, v. 5, n. 1, p. 154-173, 2019.

⁵⁴ JESUS, Paulo de e Lia. TIRIBA. "Cooperação." In: CATTANI, Antônio David, et al. *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Almedina, 2009.

O programa bolsa família na construção da cidadania e da democracia em um contexto de solidariedade e cooperação social em John Rawls

*Cleide Calgaro*¹

*Agostinho Oli Koppe Pereira*²

Introdução

No presente artigo, que leva o nome de “o Programa bolsa família na construção da cidadania em um contexto de solidariedade e cooperação social em John Rawls” tem-se como escopo estudar como o Programa Bolsa Família pode contribuir para a construção da cidadania aos seus beneficiários através de um contexto de solidariedade e da noção de cooperação social trazido por Rawls.

Parte-se da ideia de que a dimensão de cidadania não pode abstrair a concepção de solidariedade, vez que a cidadania se compõe, na linha de

¹ Pós-Doutora em Filosofia e em Direito ambos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Doutora em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, na condição de taxista CAPES. Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Atualmente é Professora da Graduação e Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado - em Direito na Universidade de Caxias do Sul. É Líder do Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica” da Universidade de Caxias do Sul-UCS e Vice-Líder do Grupo de Pesquisa “Filosofia do Direito e Pensamento Político” da Universidade Federal da Paraíba-UFPB. Atua como pesquisadora no Grupo de pesquisa “Regulação ambiental da atividade econômica sustentável (REGA)” da Escola Superior Dom Helder Câmara. É membro do Comitê Assessor de Ciências Humanas e Sociais da FAPERGS: Membro Titular (2019-2021). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>. CV: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. E-mail: ccalgaro1@hotmail.com

² Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco UFPE. Professor colaborador do Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo. CV: <http://lattes.cnpq.br/5863337218571012>. E-mail: agostinho.koppe@gmail.com

atuação com o outro, de direitos e deveres, sem os quais o convívio em sociedade se torna impossível. A solidariedade não aparece, no Brasil como um elemento etéreo e difuso, ela se encontra dogmaticamente disposta na Constituição Federal de 1988.

Em Rawls a igualdade parte do pressuposto do não benefício a alguns, a não ser que estes benefícios sejam dados aos menos favorecidos socialmente. Dentro do presente artigo, utilizando o método analítico, procura-se trabalhar as ideias deste Autor dentro do Programa de bolsa família, verificando se este Programa está de acordo com o pensamento disposto nas obras de Rawls.

Para efetuar a análise proposta buscam-se nas referências bibliográficas os subsídios indispensáveis ao ponderamento das ideias em discussão. Porém, não se descuidada dos aspectos dogmáticos jurídicos que embasam o Programa bolsa família, como, por exemplo, o Decreto no 6.392, de 12 de março de 2008, que em seu artigo 21 dispõe que “a concessão dos benefícios do PBF tem caráter temporário e não gera direito adquirido...” A importância da análise da dogmática jurídica, tanto em nível constitucional quanto infraconstitucional, se mostra fundamental, vez que é sobre esses aspectos que se vai sopesar o “espírito da lei” com as concepções doutrinárias estabelecidas pelo Autor sob comentário.

Espera-se, ao final do texto, que se possa ter alcançado o objetivo proposto e, com isso, proporcionar um entendimento profundo do Programa bolsa família que se implantou no Brasil e que suscitou tantas controvérsias.

1 Solidariedade e cooperação em Rawls e o programa bolsa família

O dever de solidariedade faz-se presente para que haja uma sociedade mais justa, livre e igualitária. Destarte, a igualdade e a liberdade são direitos incrustados na condição humana como um valor universal. A liberdade e a igualdade fazem os indivíduos, diante uns dos outros, reu-

nirem a solidariedade, no seio da comunidade. Nessa perspectiva, cada um reivindica o que lhes é comum.

Assim, a dimensão de cidadania não pode abstrair a ideia de solidariedade, resgatando o sentido de participação política bem como a garantia de efetivação dos direitos fundamentais sociais. Portanto, a solidariedade propõe um caminho de participação do cidadão nas instituições do Estado e na sociedade civil, formando uma teia de articulação entre Estado, sociedade e cidadão.

A CF/88, em seu art. 3º, I, insere como objetivo fundamental da República Federativa Brasileira uma sociedade livre, justa e solidária. A nossa Constituição desvinculou a cidadania da nacionalidade, porque a concessão de direitos políticos de votar e de ser votado propicia uma nova dimensão de cidadania com garantia de direitos fundamentais sociais e de solidariedade. Assim é assegurada a cidadania, além dos direitos políticos e a concessão de direitos fundamentais sociais, no dever de solidariedade e o respeito da dignidade da pessoa humana.

A cidadania possui um pressuposto de igualdade entre todos os membros da sociedade, inexistindo privilégios, como Rawls³ afirma; somente existem privilégios se houver o benefício dos menos favorecidos na sociedade, assim, as desigualdades são aceitáveis desde que beneficiem os menos favorecidos. Existe um grande desafio para que haja uma democracia que seja integral, pois somente dessa maneira seria possível atingir os fins do Estado e construir efetivamente uma sociedade justa, livre e solidária. Percebe-se que a solidariedade é um caminho para a obtenção da cidadania plena, ou seja, de uma cidadania solidária. Talvez pensar em cidadania plena seja utopia, mas ação pode ser o caminho para a transformação.

As políticas públicas redistributivas no Brasil vêm com a finalidade de garantir esses direitos fundamentais sociais inseridos no artigo 6º da

³ RAWLS, John. *O liberalismo Político*. São Paulo: Ática, 2000.

CF/88, criando uma ideia de solidariedade. Segundo Jaccoud⁴, o princípio de solidariedade, sob o qual se organizou tal política, prescindiu de contrapartidas objetivas dos Programas de transferência de renda. Assim, a “população beneficiada, se caracterizada por sua extrema vulnerabilidade – de renda e de autonomia – passou a ser objeto de benefícios e serviços não contributivos”.

Para Domingues⁵, a solidariedade é o meio pelo qual o indivíduo e a sociedade são reconhecidos socialmente em seus direitos e deveres justos, cujas partes pertencem ao todo. Na modernidade, o próprio conceito de Estado mudou fazendo muitos direitos serem implementados aos indivíduos, permitindo que direitos e garantias fundamentais garantam, na atualidade, que a solidariedade seja uma ordem em questão.

Assim, a solidariedade, na visão de Domingues, é um processo social pelo meio do qual as pessoas e a coletividade são reconhecidas socialmente tanto em seus direitos como em seus deveres. Para o autor:

A solidariedade é aqui percebida como referindo-se a processos sociais específicos, por meio dos quais os indivíduos e as coletividades são reconhecidos socialmente em seus direitos e deveres justos perante outros indivíduos e coletividades, isto é, ela define, de formas extremamente variadas, o pertencimento de tais indivíduos e coletividades a um todo mais inclusivo. A solidariedade pode ser atingida por caminhos distintos, e possui aspectos imaginários bem como institucionais, os quais ora se reforçam, ora podem estar em conflito uns com os outros. (...). Pois se as pessoas se vêem como parte de um mundo social compartilhado ou se vêem como vivendo em suas beiras ou talvez como de todo excluídas dele não se acompanham da ordem como uma construção social, a menos que esperemos sentir reverberações autoritárias.⁶

⁴ JACCOUD, Luciana. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: CASTRO, Jorge Abrahão de; JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000, P.104.

⁵ DOMINGUES, José Maurício. *Interpretando a modernidade: imaginário e instituições*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

⁶ DOMINGUES, José Maurício. *Interpretando a modernidade: imaginário e instituições*. Rio de Janeiro: FGV, 2002, pp 186-187.

Para Diniz, a solidariedade social é um princípio jurídico constitucional concebendo-se como um ato complexo pelo qual concorre tanto o poder público, quanto a sociedade civil que é organizada pela Constituição que visa acolher a “dignidade humana e o pluralismo social e político como princípios essenciais podem fornecer as diretrizes ideológicas, políticas e jurídicas para sua otimização e implementação”.⁷ Para o autor, o Estado Constitucional exerce papel de Estado Social.

O Estado Constitucional que pretenda exercer o papel de Estado Social não podendo afastar a eficácia primordial do princípio da dignidade humana, nem olvidar, em benefício da sociedade civil, i) de promover a justiça social na dinâmica das relações econômicas, reduzindo as desigualdades sociais e assegurando iguais oportunidades a todos; ii) garantir a realização adequada dos direitos à saúde, à educação, à habitação, à segurança social, a assistência e à seguridade social.⁸

A solidariedade permite que os indivíduos e a coletividade sejam reconhecidos socialmente em seus direitos e deveres perante os demais, propiciando um sentimento de pertencimento na sociedade. Assim, esse princípio acaba sendo um sentimento recíproco que vem estabelecer vínculo moral entre as pessoas e a vida, criando laços fraternidade.

Uma questão importante é que a garantia dos direitos fundamentais sociais garantem, por meio da solidariedade, também, a cidadania. A questão do pertencimento do cidadão à comunidade é fundamental, pois assim o indivíduo consegue ter uma participação ativa, mudando os rumos de seu município e de seu país. Martín faz a pergunta: o que nos faz cidadãos? “Conforme a etimologia, dever-se-ia responder: pertencer a uma cidade”.⁹ A autora afirma que o conceito de cidade “significa uma coletividade de indivíduos organizada segundo determinadas crenças, normas e procedimentos que condicionam a ação comum e as ações

⁷ DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e princípio da solidariedade. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 31-48, jul./dez. 2008, p.34.

⁸ *Ibidem*, p.36.

⁹ MARTÍN, Nùria Bellosó. *Os novos desafios da cidadania*. Tradução de Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005, p.30.

individuais para enfrentar problemas e resolver conflitos: o espaço ou a esfera pública”¹⁰; o qual, “por sua vez, estas crenças, normas e procedimentos distribuem bens intangíveis, como hierarquia, autoridade e poder e também promovem a distribuição de outros bens tangíveis como a riqueza, a renda ou a propriedade”.¹¹

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a cidadania passou a ser um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, sendo decisivo para a manutenção da democracia brasileira, local e global. Além disso, o Estado tem de tutelar esse fundamento.

Assim, no Brasil, percebe-se que o caminho para se atingir a cidadania precisa ser revisto, visto que o povo não conseguiu concretizar o sentimento de pertencimento com a sociedade. Assim, a cidadania é exercida junto com um processo emancipatório, ou seja, de empoderamento, que faz o cidadão preparar-se para viver as regras da sociedade que vão lhes garantir direitos fundamentais. Para Hermany, Benkenstein e Soder:

[...] os conceitos de espaço local, empoderamento e cidadania convergem. A cidadania não é exercida sem que haja um fenômeno emancipatório (empoderamento) que prepare o sujeito para as regras do convívio em sociedade, garantindo-lhes, assim, seus direitos humanos e fundamentais, e nada mais concretizador e próximo desta cidadania do que o poder local.¹²

Dessa forma, o possível caminho a ser seguido é o da implementação de políticas sociais como forma de erradicação das diferenças existentes entre as sociedades e como uma maneira de concretizar a cidadania e os direitos fundamentais sociais e garantir a ideia de solidariedade.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² HERMANY, Ricardo; BENKENSTEIN, Jeanine Cristiane; SODER, Rodrigo Magnos. O empoderamento social e o poder local como instrumentalizadores na formulação democrática de políticas públicas municipais. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. *Espaço local, cidadania e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, pp. 241-242.

As políticas públicas redistributivas vêm a ser uma estratégia governamental de redução da exclusão social, causada pela pobreza extrema e pelas privações inerentes a essa condição. Ressalta-se que o Governo Federal deve conceder instrumentos que possibilitem a inserção das pessoas na sociedade de maneira efetiva e permanente, mas essas pessoas também têm que dar a contrapartida, cooperando com a questão e buscando sua emancipação na medida do possível.

Assim, conforme o artigo 21, do Decreto no 6.392, de 12 de março de 2008: “a concessão dos benefícios do PBF tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias para receber tais benefícios ser obrigatoriamente revisada a cada período de dois anos”.¹³ O decreto viabiliza que o PBF é temporário e não permanente senão acaba realmente se tornando assistencialismo.

Um dos principais desafios é ter a capacidade de emancipar a pessoa, conferindo-lhe determinada autonomia para a convivência social, mas lhe dando a oportunidade de inserção digna, pois o processo de liberdade acaba sendo impulsionado pela emancipação. As políticas públicas redistributivas não podem persistir por tempo indeterminado, sob pena de fadar-se ao assistencialismo. Devem, portanto, propiciarem meios de enfrentamento da pobreza, mas também formas para que o cidadão possa gerir seus rumos sem a dependência dessas políticas.

Os direitos fundamentais, em todas as suas gerações, são o alicerce da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direito. As políticas públicas redistributivas visam erradicar, o máximo possível, a pobreza e as desigualdades sociais, garantindo a igual oportunidade e tratamento a todos os cidadãos, ou seja, a justa oportunidade a que se refere John Rawls.

Assim, as políticas públicas redistributivas são uma consequência do aprofundamento do conceito de equidade, correspondendo com a evolução dos direitos fundamentais sociais. O princípio da igualdade, na nossa

¹³ BRASIL. *Decreto no 6.392, de 12 de março de 2008*. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/dec6392_2008.htm>. Acesso em: 08 out. 2019.

Constituição Federal de 1988 está no artigo 5º, nos seguintes termos: *todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.*¹⁴

Assim, a oportunidade justa, que foi idealizada por John Rawls, vem propor uma sociedade voltada a uma conciliação política e moral e fundada, principalmente na igualdade de direitos e na solidariedade coletiva. A justiça distributiva visa à distribuição de bens e encargos entre pessoas que são diferentes. A ideia de Rawls, da justiça distributiva, foi acolhida pelo STF, na ADPF nº 186, quando o Ministro Ricardo Lewandowski afirma que:

Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. [...] É bem de ver, contudo, que esse desiderato, qual seja, a transformação do direito à isonomia em igualdade de possibilidades, sobretudo no tocante a uma participação equitativa nos bens sociais, apenas é alcançado, segundo John Rawls, por meio da aplicação da denominada “justiça distributiva”. Só ela permite superar as desigualdades que ocorrem na realidade fática, mediante uma intervenção estatal determinada e consistente para corrigi-las, realocando-se os bens e oportunidades existentes na sociedade em benefício da coletividade como um todo. [...] O modelo constitucional brasileiro não se mostrou alheio ao princípio da justiça distributiva ou compensatória, porquanto, como lembrou a PGR em seu parecer, incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade.¹⁵

¹⁴ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹⁵ STF. ADPF n. 186. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2013.

Assim, é possível afirmar, a partir da ADPF nº 186, que os princípios Justiça Distributiva são constitucionais, conforme expresso reconhecimento do Supremo Tribunal Federal por intermédio de seus ministros. Portanto, o Poder Público tem que adotar medidas e políticas para a inclusão social, como objetivo de erradicar o máximo possível da desigualdade e da pobreza no Brasil, garantindo uma igualdade de oportunidade e tratamento, ou seja, a justa oportunidade a que John Rawls se referia em suas obras.

A justiça distributiva preocupa-se com a maneira de como a riqueza e as obrigações serão distribuídas pelos cidadãos de um Estado ou de uma comunidade. Rawls sustenta a escolha de princípios fundamentais para a sociedade, quais sejam: o princípio da liberdade igual (para a sociedade se deve assegurar a máxima liberdade para cada pessoa sendo compatível com uma liberdade igual para todos os demais). O segundo princípio está dividido da seguinte maneira: o princípio da oportunidade justa (as desigualdades, sociais e econômicas, devem estar ligadas a postos e posições acessíveis a todos em condição justa de igualdade de oportunidades). Por fim, o princípio da diferença (a sociedade deve promover a distribuição igual de riquezas, com exceção de quando essas existências de desigualdades econômicas e sociais vão gerar maior benefício aos mesmos favorecidos). Esses dois princípios de justiça, analisados de uma forma geral, constituem a definição contemporânea de justiça distributiva.

Rawls¹⁶ entende que a justiça como equidade é uma forma de reinterpretar a divisão da justiça comutativa e distributiva. No princípio da liberdade, ou seja, no primeiro princípio, tem-se como referência a justiça comutativa, pois cada pessoa deve possuir liberdade, que deve ser igual a dos outros e a mais extensa possível, na medida em que seja compatível com uma liberdade igual aos demais indivíduos. No segundo princípio, há a ideia de justiça distributiva cujas desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de forma que se considere vantajosa

¹⁶ RAWLS, John. *O liberalismo Político*. São Paulo: Ática, 2000.

para todos dentro de limites razoáveis e que seja vinculada a posições e cargos também acessíveis a todos. Deste modo, as desigualdades serão combinadas para corresponder às expectativas de que deverão trazer vantagens para todos e que sejam ligadas a posições e a órgãos que estejam ao alcance de todos. O primeiro princípio visa garantir as liberdades básicas com a primazia da liberdade; o segundo princípio é aplicado na distribuição de renda, riqueza e oportunidade, dando primazia a igualdade, ou seja, a prioridade da justiça diante da eficiência do bem-estar.

Portanto, Rawls¹⁷ busca relacionar a justiça com liberdade e a justiça com a desigualdade. O autor entende que uma igualdade democrática compreende a uma equitativa igualdade de oportunidade e uma existência de desigualdade. É a partir disso que se tem o sentido da justiça como equidade, pois a igualdade de condições no acesso às oportunidades deve ser dada a todos os indivíduos; todavia, o resultado pode ser desigual visto que a desigualdade é aceitável como justa apenas quando trouxer vantagens para todos os indivíduos, a começar pelos mais desfavorecidos.

Rawls traz a ideia de cooperação social e destaca três elementos fundamentais, sendo eles: primeiramente entender que a cooperação “é distinta da mera atividade socialmente coordenada, como, por exemplo, a atividade organizada pelas ordens decretadas por uma autoridade central. A cooperação é guiada por regras e procedimentos publicamente reconhecidos, aceitos pelos indivíduos que cooperam e por eles considerados reguladores adequados de sua conduta”.¹⁸. Portanto, para que haja a cooperação, a mesma deve ser publicamente reconhecida e aceita por todos. Em seguida, se percebe que a cooperação deve pressupor termos que sejam equitativos. Deste modo, entende-se que com a cooperação todos os indivíduos ganham, pois todos aceitam os termos estabelecidos, sem tirar vantagens dos demais. Ou seja, as regras e os procedimentos são aceitos por todos, sendo termos equitativos de cooperação. Num

¹⁷ Idem.

¹⁸ RAWLS, John. *O liberalismo Político*. São Paulo: Ática, 2000, p. 58.

terceiro instante, Rawls entende que a ideia de cooperação vai requerer uma ideia baseada na vantagem racional ou no bem de cada um que participa dessa cooperação. De tal modo, a “ideia de bem especifica o que aqueles envolvidos na cooperação, sejam indivíduos, famílias, associações, ou até mesmo governos de diferentes povos, estão tentando conseguir, quando o projeto é considerado de seu ponto de vista”¹⁹. Desta forma, existe a necessidade de se supor que a ideia da sociedade como um sistema equitativo de cooperação, faz com que os indivíduos, “na condição de cidadãos, têm todas as capacidades que lhes possibilitam serem membros cooperativos da sociedade”²⁰.

Assim sendo, para que a cooperação tenha êxito são necessários objetivos comuns que vão depender de determinadas condições estabelecidas, onde todos saibam delas e que isso seja feito de acordo com um consenso, para que todos entendam os fins que devem ser atingidos. A confiança recíproca entre as pessoas, o interesse comum, a elaboração comum das regras e do conjunto de normas levam a um acordo onde há a coordenação das ações e a participação ativa de todos que compõem a sociedade.

Há de se esclarecer que na CF/88, nos capítulos da ordem econômica e social, tem-se a ideia de justiça distributiva. No artigo 170, abre-se a noção de justiça distributiva, cujo processo econômico do Estado não será apenas estrutural, mas busca a construção do bem comum. Na ordem social, o artigo 225 trabalha com a ideia de cooperação ambiental.

No que se refere ao Programa Bolsa Família, o Governo Federal fez uma escolha de solução corretiva, ou seja, redistribuindo bens pela transferência de renda direta às famílias vulneráveis de nosso país. Esse Programa visa à segurança das famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, ao mesmo tempo em que as famílias que são beneficiadas devem ser acompanhadas pelos serviços públicos de saúde e as crianças devem ir à escola. Assim, o Programa Bolsa Família é uma solução corre-

¹⁹ Ibidem, p.59.

²⁰ Ibidem, p.63.

tiva que visa à distribuição econômica no Brasil. Deste modo, o Programa é uma forma de justiça distributiva, além de ser uma maneira de garantir a cidadania às pessoas que vivem a margem da vulnerabilidade social e econômica. Esse Programa também garante a implementação dos direitos fundamentais sociais de saúde, educação e assistência social, sendo uma forma de solidariedade social garantida pela Constituição Federal de 1988. Importante salientar que essa não deve ser a única alternativa para sanar a pobreza e a pobreza extrema no país, mas é uma forma de garantir a distribuição de renda. Como afirma Rawls²¹, é possível a desigualdade social desde que ela beneficie os menos favorecidos.

Deste modo, os direitos fundamentais sociais de saúde, educação e assistência social, garantidos pela Constituição Federal, são direitos os quais nem todos possuem no cenário social brasileiro emergente. Assim, as políticas públicas passam a buscar uma forma de perquirir esses direitos e de buscar a cidadania a esses cidadãos que vivem em linha de pobreza e pobreza extrema, efetivando os objetivos e fundamentos da Constituição Federal de 1988. Superada a visão assistencialista do Programa Bolsa Família, verificou-se que essa política pública tem sido uma grande aliada no combate à história da desigualdade social no país.

Destarte, no contexto democrático que vem se consolidando no país, é indispensável a participação da sociedade civil no combate dos problemas sociais, destacando que todos os cidadãos devem estar envolvidos rumo à conquista de uma sociedade livre justa e solidária. Importante observar o papel do Estado que deve fugir de práticas clientelistas e da corrupção para não prejudicar as políticas públicas que são realizadoras de direitos básicos do cidadão.

Não se pode esquecer a participação popular que é legítima e também essencial à construção dos direitos fundamentais constitucionais. Deste modo, os direitos fundamentais sociais são conquistas que exigem uma resposta do Estado brasileiro, portanto o cidadão deve ser ativo para que sejam garantidos. As políticas públicas devem servir para assegurar

²¹ RAWLS, John. *O liberalismo Político*. São Paulo: Ática, 2000.

o crescimento sustentado das áreas econômicas e sociais do país, gerando empregos e aumentando a renda e a riqueza dos cidadãos brasileiros. Destarte, essas políticas públicas de cunho universal objetivam a igualdade de oportunidades.

Importante observar que não há como combater a exclusão social por meio de políticas públicas que transformem cidadãos em beneficiários passivos e permanentes de Programas assistenciais; porém, deve servir para fortalecer tanto o cidadão quanto a comunidade para que sejam capazes de buscar as suas necessidades e que tenham condições de melhorar a sua qualidade de vida, conquistando ideais de dignidade e de cidadania. Assim, os Programas de transferência de renda, por si só, não vão garantir a independência de seus beneficiários e o desenvolvimento da região, mas deve haver, simultaneamente, outros Programas sociais, como políticas na área da saúde, da educação entre outras.

Assim, o princípio da solidariedade reconhece os direitos fundamentais sociais que são realizados com a execução de políticas públicas redistributivas, que visam principalmente à inclusão dos que vivem em pobreza extrema no Brasil, além de permitir uma cidadania participativa. A teoria de Rawls é uma tentativa de acomodar as exigências sociais que derivam de valores de liberdade, igualdade e solidariedade e, a partir daí, busca-se uma cidadania efetiva na sociedade brasileira.

Considerações finais

Tendo em vista o objetivo central propostos na introdução deste artigo: “estudar como o Programa Bolsa Família pode contribuir para a construção da cidadania aos seus beneficiários através de um contexto de solidariedade e da noção de cooperação social trazido por Rawls” procurou-se delinear o tema sob os aspectos legais e doutrinários, sendo que, neste último aspecto, a análise foi direcionada, em seu núcleo central sobre as ideias expostas por Rawls.

O Programa Bolsa Família, implementado no Brasil, realmente se coaduna com aspectos atinentes à teoria de Rawls. Senão vejamos:

Como se abordou no texto, esse Programa foi idealizado visando à segurança das famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. Mas não é só isto, ao mesmo tempo em que recebem o auxílio demandado pelo Programa as famílias, que são beneficiadas, devem ser acompanhadas pelos serviços públicos de saúde e as crianças devem ir à escola. Assim, o Programa Bolsa Família não é, apenas, uma solução corretiva que visa à distribuição econômica no Brasil, mas, também, além de ser. Deste uma forma de justiça distributiva, passa para um patamar superior, garantindo a cidadania às pessoas que vivem a margem da vulnerabilidade social e econômica. Assim, como se falou, esse Programa também garante a implementação dos direitos fundamentais sociais de saúde, educação e assistência social, sendo uma forma de solidariedade social garantida pela Constituição Federal de 1988.

No mesmo diapasão afirmou-se que as políticas públicas redistributivas, no Brasil vêm com a finalidade de garantir esses direitos fundamentais sociais inseridos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, criando uma ideia de solidariedade o que corrobora, dentro dos aspectos legais, com as disposições do Autor, aqui em estudo.

Sob outro aspecto é, ainda, de se notar que a justiça distributiva que visa a distribuição de bens e encargos entre pessoas que são diferentes encontrou guarida na jurisprudência pátria. Assim, é de se lembrar que a ideia de Rawls, da justiça distributiva, foi acolhida pelo STF, na ADPF nº 186, conforme já foi disposto neste artigo nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski. Esse aspecto mostra que os caminhos traçados pela doutrina, dogmática e jurisprudência se coadunam no mesmo sentido do acolhimento do espírito apresentado no Programa Bolsa família implantado no Brasil.

Outro aspecto que não pode ser deixado de lado a título de considerações finais é a ideia de justa oportunidade é outro elemento que foi idealizada por John Rawls e vem claramente disposta nas obras deste

Autor. Sobre esta ideia o Autor propõe uma sociedade voltada a uma conciliação política e moral e fundada, principalmente na igualdade de direitos e na solidariedade coletiva. Nesse sentido, com a solidariedade estabelecida, e dentro da concepção de que as políticas públicas redistributivas visam erradicar, o máximo possível, a pobreza e as desigualdades sociais, garantindo a igual oportunidade e tratamento a todos os cidadãos, tem-se, também, o Programa de bolsa família inserido no contexto do Autor.

Por final, é de se repetir o disposto neste artigo, que Poder Público deve: “adotar medidas e políticas para a inclusão social, com objetivo de erradicar o máximo possível da desigualdade e da pobreza no Brasil, garantindo uma igualdade de oportunidade e tratamento, ou seja, a justa oportunidade a que John Rawls se referia em suas obras”. E, no caso sob comento “Programa bolsa família”, implementado no Brasil, pode-se afirmar que o dever foi cumprido, vez que o Programa possui referencial teórico consentâneo com os ensinamentos do Autor base do presente artigo.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio (Org.). *Política social e combate à pobreza*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
- ARZABE-MASSA, Patrícia Helena. Dimensões jurídicas das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-73.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. *Decreto no 6.392*, de 12 de março de 2008. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/dec6392_2008.htm>. Acesso em: 08 out. 2019.

DERANI, Cristiane. Políticas públicas e a norma política direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

DEMO, Pedro. *Solidariedade como efeito do poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e princípio da solidariedade. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 31-48, jul./dez. 2008.

DOMINGUES, José Maurício. *Interpretando a modernidade: imaginário e instituições*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

HERMANY, Ricardo; BENKENSTEIN, Jeanine Cristiane; SODER, Rodrigo Magnos. O empoderamento social e o poder local como instrumentalizadores na formulação democrática de políticas públicas municipais. In: SCORTEGAGNA, Et. Alli. *Espaço local, cidadania e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

JACCOUD, Luciana. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: CASTRO, Jorge Abrahão de; JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública: construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTÍN, Núria Beloso. *Os novos desafios da cidadania*. Tradução de Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

RAWLS, John. *O liberalismo Político*. São Paulo: Ática, 2000.

_____. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Justiça como equidade*. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. A ideia de razão pública revisitada. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (Org.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, 2007.

_____. *Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica*. Lua Nova [online]. 1992, n.25, pp. 25-59. ISSN 0102-6445.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do estado: estado de direito ao estado democrático de direito*. Barueri, SP: Manole, 2013.

STF. *ADPF n. 186*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2013.

Educação ambiental: avanços e retrocessos

*Clóvis Dias de Souza*¹

"In the end we will conserve only what we love, we will love only what we understand, and we will understand only what we are taught."

- Baba Dioum.

Considerações iniciais

Entre a quantidade de informações que obtemos sobre a atual situação do planeta, seja por meio de jornais, da Internet, de bibliografia especializada, seja por meio da própria experiência pessoal, recebemos um número considerável de notícias que nos levam a acreditar que estamos passando por uma crise ambiental sem precedentes. Nunca tivemos acesso a tantos dados e a tantas informações. E nunca havíamos recebido, de maneira alternada e frequente, notícias falsas e reais com a capacidade de produzir o mesmo medo, o mesmo desconforto e a mesma indignação. Como já previu o cientista político Giovanni Sartori, “a primazia do visível leva o *homo sapiens* a converter-se em *homo videns*, em uma dinâmica que acabou com o pensamento abstrato e, portanto, com a capacidade reflexiva e crítica do ser humano”². Apesar desta profusão de mitos, a verdade é que nos encontramos atualmente em uma situação ambiental absolutamente destrutiva cujas possíveis soluções estão em

¹ Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul

² SARTORI, Giovanni. **Televisão e Pós-pensamento**. São Paulo: Ed. Educsc. 2001, pág. 68.

dissonância com os modelos de vida e de consumo com os quais crescemos e que nos são apresentados como legítimos e desejáveis.

Tudo indica que deixamos para trás as teorias negacionistas³ ante as evidências que nos é trazida, entre outras, pelas informações do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)⁴ sobre a situação alarmante que enfrentamos e sobre a necessidade de tomarmos medidas concretas e urgentes para melhorá-la. No entanto, nem os governos e nem as empresas, em termos gerais, são capazes de engendrar e de executar ações contundentes que facilitem o processo, nem tanto de solução à mudança climática, cujos efeitos já são irreversíveis em muitos aspectos, mas de mitigação e de adaptações eficazes.

É crescente o número de movimentos e vozes clamando por uma mudança de rumo para que sejam criadas formas alternativas ao atual modelo energético, agroalimentar, educacional etc. As críticas não são novas. Com o processo de industrialização e com o capitalismo e, com eles, o surgimento da ideia utilitarista da natureza, despontaram também movimentos ambientalistas e ecologistas, entre os quais o naturalista americano Henry D. Thoreau⁵ ocupa um lugar de destaque em seu pioneirismo. Desde então, tem-se argumentado sobre a necessidade de enfrentarmos os perigos de nosso modelo de produção, distribuição e consumo⁶. O agravamento da situação evidenciou que não estamos apenas enfrentando uma mera deterioração ambiental, mas que fomos além. Carlos M. Duarte, professor do Instituto Mediterrâneo de Assuntos Avançados da Espanha, propõe um conceito simples, mas completo da ideia de mudança global:

³ O negacionismo climático refere-se ao pensamento daqueles que negam a realidade do aquecimento global ou, ao menos, negam que os seres humanos tenham um papel relevante neste fenômeno. Essas alegações são consideradas pseudocientíficas e o atual consenso científico não apoia os negacionistas do aquecimento global.

⁴ O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas é uma organização científico-política criada em 1988 no âmbito das Nações Unidas e tem como objetivo principal sintetizar e divulgar o conhecimento mais avançado sobre as mudanças climáticas que hoje afetam o mundo, especificamente, o aquecimento global.

⁵ Henry David Thoreau foi um autor norte-americano, poeta, naturalista, crítico da ideia de desenvolvimento, pesquisador e historiador, conhecido por seu livro *Walden*, publicado em 1854, uma reflexão sobre a vida simples cercada pela natureza. Entre suas contribuições mais influentes estão seus escritos sobre história natural, onde ele antecipa os métodos e preocupações da ecologia e do ambientalismo.

⁶ CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Ed. Melhoramentos, 2ª ed., págs. 195 e ss.

“El término cambio global define al conjunto de cambios ambientales afectados por la actividad humana, con especial referencia a cambios en los procesos que determinan el funcionamiento del sistema Tierra.”

E a teoria do Antropoceno, que obteve uma ampla difusão impulsionada por Paul Crutzen, Prêmio Nobel de Química e descobridor do buraco da camada de ozônio, chega a afirmar que o planeta Terra entrou em um novo período geológico devido à ação do ser humano.

O historiador Yuval N. Harari salienta que houve três revoluções importantes que afetaram o mundo como o conhecemos: a Revolução Cognitiva, ocorrida 70.000 anos atrás; a Revolução Agrícola, há cerca de 12.000; e mais recentemente, a Revolução Científica, que começou há apenas 500 anos⁸. Embora possamos afirmar nosso triunfo como espécie, tendo sido capazes de colonizar todos os habitats e de se adaptar a diferentes condições climáticas e meteorológicas, a verdade é que esse caminho trilhado alcançou um ponto crítico, no qual o sistema que dá suporte à vida encontra-se seriamente danificado e o seu futuro seriamente comprometido. Podemos falar, portanto, que nosso sucesso como espécie nos leva, se não mudarmos esse rumo, a um fracasso ambiental sem precedentes na ação de qualquer outra espécie.

Cientistas destacados como Peter Vitousek⁹, Mooney¹⁰, Lubchenco¹¹ e Melillo¹² propuseram, há algumas décadas, um modelo para considerar

⁷ DUARTE, Carlos M. **Cambio global: Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2006, pág. 23.

⁸ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1. ed., 2015, pág. 08.

⁹ Peter Morrison Vitousek é um cientista e ecologista norte-americano, conhecido pelo seu trabalho sobre o ciclo do nitrogênio.

¹⁰ John J. Mooney é um engenheiro químico norte-americano, co-inventor do conversor catalítico de três vias, o qual desempenhou um papel dramático na redução da poluição de veículos automotores desde a sua introdução, em meados da década de 1970.

¹¹ Jane Lubchenco é uma cientista ambiental norte-americana e ecologista marinha, cujas pesquisas incluem interações entre meio ambiente e bem-estar humano, biodiversidade, mudanças climáticas e uso sustentável dos oceanos e do planeta.

¹² Jerry M Melillo é um cientista norte-americano e um ecologista reconhecido por seu trabalho sobre os impactos das atividades humanas na biosfera.

os efeitos da atividade humana sobre o planeta. Para isso, tomaram como referência o crescimento da população e o aumento no uso de recursos naturais, estabelecendo assim uma relação direta entre essas medidas e o impacto na biosfera. Para esses autores, a atividade humana provocou duas consequências sérias em escala planetária: a mudança climática e a perda da diversidade biológica.

Na atual situação é necessário chamar a atenção para as causas e para os processos que nos levaram a ela. Sem dúvida, existem alguns valores dominantes que sustentam e legitimam o atual sistema, e que são o resultado da evolução do pensamento ocidental, principalmente do pensamento econômico. A humanidade encontra-se sob um desmantelamento político causado por grandes grupos econômicos que não querem mudar seus modelos de negócios enquanto continuam obtendo lucros colossais. A própria democracia está comprometida, bem como os poucos meios que temos para lidar com a lógica econômica dominante: o apoio a iniciativas não mercantis, a criação e a manutenção de instituições dependentes de objetivos que não sejam apenas o lucro, a mitigação dos efeitos da lei do mercado e o incentivo a uma economia verde¹³.

Compreender o paradigma que nos trouxe a essa situação é o primeiro passo; o segundo é o seu questionamento. A mudança de paradigma não acontece por acaso nem de forma imediata e, neste caso, a Educação Ambiental desempenha um papel crucial. É válido ressaltar que a Educação Ambiental não se limita à instrução ou à transmissão de conhecimento sobre os problemas ambientais que estamos enfrentando. Há décadas tem-se afirmado da necessidade de um conhecimento que deve ser direcionado à ação efetiva, como declarado em Chosica, no Peru, na Conferência Sub-Regional de Educação Ambiental Secundária, ocorrida em 1976:

¹³ Economia verde é um conjunto de processos produtivos (industriais, comerciais, agrícolas e de serviços) que, ao ser aplicado em um determinado local, possa gerar nele um desenvolvimento sustentável nos aspectos ambiental e social.

A Educação Ambiental é a ação educativa permanente pela qual a comunidade educativa tem a tomada de consciência de sua realidade global, do tipo de relações que os homens estabelecem entre si e com a natureza, dos problemas derivados de ditas relações e suas causas profundas. Ela desenvolve, mediante uma prática que vincula o educando com a comunidade, valores e atitudes que promovem um comportamento dirigido a transformação superadora dessa realidade, tanto em seus aspectos naturais como sociais, desenvolvendo no educando as habilidades e atitudes necessárias para dita transformação.

A Educação Ambiental compreende o desenvolvimento da autonomia e do senso crítico das pessoas, aprimorando habilidades e competências. E se a busca é por uma mudança de paradigmas com base em novos valores, em novas atitudes e em uma nova consciência, nenhum destes propósitos pode ser atingido sem considerar seriamente a Educação Ambiental.

Evolução Histórica da Educação Ambiental

Geralmente, aponta-se os anos 1960 como o início da Educação Ambiental. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) manifestou interesse na matéria e apresentou, em 1968, o *Estudo Comparativo sobre o Meio Ambiente na Escola*. Marcos Sorrentino, educador e ambientalista, assevera que este trabalho invocou as formulações sobre Educação Ambiental que seriam amplamente aceitas:

A Educação Ambiental não deve constituir-se numa disciplina; ambiente não é apenas o entorno físico, mas compreende também os aspectos sociais, culturais e econômicos, fortemente inter-relacionados; meio ambiente começa pelo entorno imediato para progressivamente descobrir os ambientes mais distantes etc.¹⁴

¹⁴ SORRENTINO, Marcos. *Educação Ambiental: Avaliação de Experiências Recentes e suas Perspectivas*” In: B. Pagnoccheschi et al.(Orgs). Educação ambiental: experiências e perspectivas. Brasília, INEP, 1993, pág. 08.

Um dos eventos mais importantes da década de 1970 para o desenvolvimento da Educação Ambiental ocorreu em Estocolmo em 1972. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano teve a participação de um elevado número de países. Compareceram 113 membros das Nações Unidas, em um encontro marcado pelo contexto político da Guerra Fria. Além do que, nos países desenvolvidos estava ganhando força a corrente ambientalista, que se posicionava contra as consequências do modelo industrial e que foi matéria de obras como *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, *A Tragédia dos Bens Comuns*, de Garrett Hardin, e *Os Limites do Crescimento*, escrito por Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, e William W. Behrens III.

Da Conferência de Estocolmo resultaram dois documentos principais: *A Declaração sobre Meio Ambiente Humano* e o *Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano*, sendo que uma das conquistas desta Conferência foi introduzir a temática ambiental como uma linha de trabalho dos governos, materializada no crescimento exponencial dos Ministérios do Meio Ambiente nos anos 1970. Além disso, surgiram dois programas de grande importância: o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA).

O PNUMA enfatizou a importância de a Educação Ambiental atingir o maior número possível de pessoas, assim como salientou a necessidade da formação e da capacitação ambiental voltada aos profissionais de diversas áreas e competências.

Por sua vez, o Programa Internacional de Educação Ambiental estabeleceu, entre seus objetivos, promover tanto a preparação quanto a avaliação de novos materiais, planos de estudo, materiais didáticos e programas no campo da Educação Ambiental, como o treinamento e a capacitação de pessoas voltadas a sua aplicação.

No âmbito do Programa Internacional de Educação Ambiental, e como sua plataforma de lançamento, foi celebrado em 1975 o Seminário Internacional de Educação Ambiental na cidade de Belgrado. Nele foi

firmada a Carta de Belgrado, na qual foi questionado o conceito de desenvolvimento econômico vigente na maior parte do mundo e encorajou que este fosse repensado. Evocou a Declaração das Nações Unidas sobre a *Nova Ordem Econômica Internacional*¹⁵ e assumiu o conceito de desenvolvimento como sendo um processo voltado às necessidades de todos os indivíduos, ao equilíbrio e à harmonia da humanidade, e ao meio ambiente.

A Carta de Belgrado continua sendo uma referência para a realização de qualquer programa da Educação Ambiental. Entre os seus objetivos encontramos:

*Formar uma população mundial consciente e preocupada com o meio ambiente e com os problemas associados, e que tenha conhecimento, aptidão, atitude, motivação e compromisso para trabalhar individual e coletivamente na busca de soluções para os problemas existentes e para prevenir novos.*¹⁶

Tudo isso nos conduz a uma Educação Ambiental voltada a uma ação ativa, que busca a participação e a mobilização dos alunos. Nesse sentido, é uma educação que leva em consideração o papel daqueles que aprendem. Não se propõe apenas a transmitir conhecimentos aos estudantes, mas, entre seus objetivos, também inclui a formação de atitudes e de habilidades, estimulando a participação ativa de todos os membros da comunidade de aprendizagem.

Dois anos depois, em 1977, foi celebrada a Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental, em Tbilisi, na Geórgia. É considerada como o evento mais significativo na história da Educação Ambiental, pois nela foram aprovados os pilares de seu corpo teórico-conceitual. Conforme assinala María N. Villaverde, catedrática da UNESCO em Educação Ambiental:

¹⁵ Em 12 de dezembro de 1974, as Nações Unidas estabeleceram uma Nova Ordem Econômica Internacional ao aprovar a Resolução nº 3.281 (XXIX) durante a 6ª Sessão Especial da AGNU, que proclamou a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.

¹⁶ Carta de Belgrado, UNESCO, 1978, pág. 3. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org>

Se trata de referentes anticipatorios de muchas de las ideas que aún hoy se consideran innovadoras en ciertos ámbitos, renuentes a aceptar las implicaciones entre medio ambiente y desarrollo.¹⁷

Em Tbilisi foi adotado um conceito de meio ambiente no qual são incluídas as relações dos seres humanos com a natureza. De acordo com essa premissa, a Educação Ambiental deve concentrar-se na preparação do indivíduo através da “*compreensão dos principais problemas do mundo contemporâneo, proporcionando-lhe conhecimentos técnicos e as qualidades necessárias para desempenhar uma função produtiva com o objetivo de melhorar a vida e proteger o meio ambiente, prestando a devida atenção aos valores éticos*”¹⁸.

O modelo ético subjacente aponta para a necessidade de que os indivíduos se posicionem firmemente nas sociedades em que vivem, tomem consciência do lugar que a humanidade ocupa na biosfera, reconheçam as interdependências recíprocas entre as sociedades diversas e assumam as suas responsabilidades. Continua vigente a linha de pensamento marcada pelo Seminário de Belgrado para estabelecer as bases nas quais nenhuma nação cresça e se desenvolva à custa dos outros. Da mesma forma, continua incidindo sobre duas questões fundamentais: por um lado, que a Educação Ambiental inclui a educação formal e a não-formal; e, por outro lado, que os programas devem incluir conteúdo teórico, valores, atitudes, técnicas e comportamentos ecológicos e éticos que permitam aos educandos reconhecer e abordar os problemas do desenvolvimento sustentável.

Em 1987, foi organizado em Moscou o Segundo Congresso Internacional sobre Educação e Formação Ambiental, sob a denominação *Dez Anos Após Tbilisi*. Entre as medidas tomadas, destaca-se o estabelecimento da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como *Comissão Brundtland*. O objetivo desta Comissão era

¹⁷ VILLAVERDE, María Novo. *La educación ambiental: una genuina educación para el desarrollo sostenible*. Revista de Educación, Número Extra 1, Madrid, 2009, pág. 206.

¹⁸ Declaração da Conferência Intergovernamental de Tbilisi sobre Educação Ambiental, UNESCO, 1978, pág. 01.

estudar os problemas ambientais de forma global. Para tanto, foram encomendados estudos e várias conferências públicas foram realizadas em todo o mundo. Depois de três anos de trabalho foi publicado o *Relatório Brundtland*. Uma das contribuições mais importantes do Relatório foi ressaltar os vínculos existentes entre o atual modelo de desenvolvimento econômico e os problemas ambientais. Além disso, ele forneceu a definição amplamente aceita de desenvolvimento sustentável, embora pareça ter esquecido da relação que deve existir entre desenvolvimento sustentável, equidade e participação popular, tendo em vista que é preciso dar prioridade às necessidades dos mais vulneráveis e defender a participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre as questões socioecológicas que lhes competem.

Na mencionada Conferência de Moscou, a visão do futuro foi uma das preocupações centrais e que ajudou a consolidar a ideia de desenvolvimento sustentável. Os resultados mais importantes desta Conferência foram coletados no documento intitulado *Elementos para uma Estratégia Internacional de Ação em Matéria de Educação e Formação Ambientais para a Década de 1990*. Na primeira parte deste documento, definiram-se os problemas ambientais e os objetivos da Educação Ambiental; na segunda parte, foram expostos os princípios e as características da educação e da formação ambiental. Nove estratégias de Educação Ambiental foram estabelecidas, cobrindo todos os níveis educacionais e que levaram em consideração tanto a educação formal como a não-formal.

A década de 1990 significou a confirmação da gravidade da crise socioambiental em todo o mundo. A Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992. Dois fóruns paralelos foram realizados nesta Conferência: *A Cúpula da Terra*, da qual participaram Chefes de Estado ou representantes do governo de 160 países; e o *Fórum Global*, onde a sociedade civil pôde refletir sobre questões ambientais e de desenvolvimento econômico, e que reuniu mais de 15.000 pessoas.

Diante da *Declaração do Rio*, conhecida como *Agenda 21*¹⁹, alguns autores consideram que o documento mais relevante emanado do evento é o *Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global*, redigido no âmbito do Fórum Global. Neste documento considerou-se que as principais causas de problemas como o aumento da pobreza, da degradação humana e ambiental e da violência são consequências do modelo de civilização dominante. E que a Educação Ambiental afirma valores e ações que contribuem para a transformação humana e social e para a preservação ecológica. Declara, ainda, que a Educação Ambiental não é neutra; ela é um ato político baseado em valores para a transformação social.

Em 1997, na Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Consciência Pública para a Sustentabilidade, realizada em Tessalônica, na Grécia, a UNESCO considerou a Educação Ambiental como uma educação diretamente voltada à sustentabilidade. Recomendou que a Educação Ambiental deve ser incluída em todas as áreas temáticas, inclusive nas ciências humanas e sociais, e que as escolas devem ajustar seus currículos em direção a um futuro sustentável.

A UNESCO optou pelo termo *educação para a sustentabilidade* ou *educação para um futuro sustentável*, com certa oposição de figuras emblemáticas do movimento ambientalista, que não aceitaram esta nova terminologia e insistiram em manter a denominação *Educação Ambiental* como um conceito consolidado. Não obstante a resistência manifestada, o conceito de *Educação para o Desenvolvimento Sustentável* ganhou gradualmente importância no cenário internacional.

O século XXI começa com a *Declaração do Milênio*²⁰, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 8 de setembro de 2000, em um

¹⁹ A Agenda 21 foi um plano de ação formulado na CNUMAD, em 1992, para ser adotado em escala global, nacional e localmente por organizações do sistema das Nações Unidas, pelos governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente.

²⁰ Em setembro de 2000, 191 nações firmaram um compromisso para combater a extrema pobreza e outros males da sociedade. Esta promessa acabou se concretizando nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que deveriam ser alcançados até 2015. Em setembro de 2010, o compromisso foi renovado para acelerar o progresso em direção ao cumprimento desses objetivos.

marco de globalização consolidada e com o avanço dos acordos de livre comércio promovidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Um dos frutos desta Declaração são os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, uma agenda mundial que tenta consolidar os compromissos assumidos separadamente em cúpulas e conferências das Nações Unidas nos anos 1990, estabelecendo prazos, metas e indicadores. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nasceram com a esperança de alcançar avanços significativos que os instrumentos anteriores não haviam alcançados.

Em 2002, reconhecendo a importância da educação como instrumento de transformação, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 57/254, proclamando a *Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável* para o período de 2005-2014. Esta resolução respondeu a um duplo desafio: por um lado, a evidência da gravidade dos problemas globais que afetam o planeta e, por outro lado, a confirmação de que o ritmo das medidas para lidar com a crise é muito mais lento do que o seu crescimento acelerado. Entre os objetivos estabelecidos cabe destacar a promoção da Educação para o Desenvolvimento Sustentável e sua incorporação nas reformas educacionais.

A Resolução mencionada pressupõe a prevalência do termo *Educação para o Desenvolvimento Sustentável* sobre o termo *Educação Ambiental*, o qual já vinha tomando forma desde a CNUMAD de 1992. O termo é internacionalmente consolidado ao longo da *Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável* (2004-2015), cujo uso é defendido por educadores como a espanhola María Ángeles Murga Menoyo:

“Ofrece un marco amplio, que permite sumar a él cuantos movimientos e iniciativas innovadoras en materia educativa contribuyen a una educación de calidad, en respuesta a las problemáticas sociales y ecológicas, tanto globales como locales, de nuestras sociedades interrelacionadas.”²¹

²¹ MENOYO, María Ángeles Murga. *Desarrollo Sostenible. Problemáticas, agentes y estrategias*. Madrid: McGraw Hill/ UNED, 2013, pág. 56.

No Brasil, o termo Educação para o Desenvolvimento Sustentável não recebeu uma adesão pacífica, tendo em vista os entendimentos conflitantes que a terminologia representa, mantendo-se a denominação Educação Ambiental, dado o arcabouço estrutural e os processos político-institucionais que veio se consolidando no país há aproximadamente 30 anos, os quais são orientados para os mesmos aspectos propositivos da Educação para o Desenvolvimento Sustentável, conforme fundamenta as Diretrizes Curriculares Nacionais, segundo as quais:

“ [...] o atributo “ambiental” na tradição da Educação Ambiental brasileira e latino-americana (o termo) não é empregado para especificar um tipo de educação, mas constitui-se em elemento estruturante que demarca um campo político de valores e práticas, mobilizando atores sociais comprometidos com a prática político- pedagógica transformadora e emancipatória capaz de promover a ética e a cidadania ambiental”.²²

Ainda em 2012, no 20º aniversário da primeira grande Cúpula da Terra, reúnem-se novamente no Rio de Janeiro um número significativo de representantes de todos os países. No entanto, a análise de estadistas e especialistas refletiu a série de promessas não realizadas desde a CNUMAD ocorrida em 1992.

Embora possamos afirmar que houve um avanço considerável na década de 1990 para superar questões relacionadas ao desenvolvimento, o que consolidou a relevância de políticas proativas voltadas à Educação Ambiental, a falta de apoio efetivo dos governos locais e o agravamento dos problemas em todas as áreas e dimensões da sustentabilidade fazem crer que as primeiras décadas do século XXI estejam marcadas por avanços insignificantes rumo à sustentabilidade.

Apesar desse cenário desfavorável, deve-se ressaltar que os movimentos de Educação Ambiental, especialmente na América Latina e no Brasil, permaneceram firmes não apenas em continuar aplicando a filosofia de transformação socioecológica que transporta, mas também nas

²² Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica. Ministério da Educação, Brasília, 2013, pág. 515.

críticas ao suposto crescimento sustentável que propõe o sistema econômico dominante e que conduz a uma situação de enormes danos ecológicos e sociais, alguns deles irreversíveis.

Nesse sentido, as numerosas reuniões e conferências internacionais, bem como os documentos delas emanados, serviram para avançar o corpo teórico-conceitual da Educação Ambiental e para apoiar os projetos, as propostas e as ações que, a despeito do escasso apoio oficial, só foram realizados graças à dedicação e à tenacidade de docentes comprometidos e convencidos da necessidade de seu trabalho.

A Educação Ambiental no Brasil

O advento da Educação Ambiental no Brasil antecede a sua própria institucionalização. Nos anos 1960, em virtude do cerceamento de direitos civis que resultou do regime político implantado, movimentos ambientalistas surgiram no seio de manifestações populares que defendiam as liberdades democráticas. Nesse ambiente desfavorável a movimentos sociais surgem pequenas mobilizações de organizações civis, capitaneados pela ação isolada de professores e estudantes, voltadas à recuperação, conservação e melhoria do meio ambiente.

A institucionalização da Educação Ambiental no Brasil, por sua vez, ocorre em 1973 com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Criada pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici, a SEMA foi o primeiro órgão federal do Brasil a executar ações de proteção ambiental. Quase uma década depois, em 1981, a Lei 6.398/81 instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a qual previu como um de seus princípios a *“educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente.”*²³ Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidou-se em nossa legislação a necessidade de

²³ BRASIL. Lei nº 6.398, de 31 de Agosto de 1981, Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

“promover a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.²⁴

Em 1991, a Educação Ambiental foi considerada pela Comissão Interministerial que preparou a Conferência Rio 92 como um instrumento fundamental da política ambiental brasileira. Nessa esteira, foram instituídas duas esferas no Poder Executivo Federal voltadas à Educação Ambiental: o Grupo de Trabalho de Educação Ambiental do Ministério da Educação e Cultura (MEC)²⁵ e a Divisão de Educação Ambiental do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), os quais representaram um verdadeiro marco na institucionalização da Educação Ambiental em nosso país.

Durante a Conferência Rio 92 o Ministério da Educação e da Cultura aprovou a *Carta Brasileira para Educação Ambiental*, que, entre outras coisas, reconheceu ser a Educação Ambiental “um dos instrumentos mais importantes para viabilizar a sustentabilidade como estratégia de sobrevivência do planeta e, conseqüentemente, de melhoria da qualidade de vida humana”²⁶. A Carta admitia ainda que “a lentidão da produção de conhecimentos, a falta de comprometimento real do Poder Público no cumprimento e complementação da legislação em relação às políticas específicas de Educação Ambiental, em todos os níveis de ensino, consolidavam um modelo educacional que não respondia às reais necessidades do país”.²⁷

Em dezembro de 1994, em função da Constituição Federal de 1988 e dos compromissos internacionais assumidos durante a Rio 92, foi criado, pela Presidência da República, o Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA), que tinha em suas linhas de ação a criação de uma rede

²⁴ BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.

²⁵ Em 1993, o Grupo de Trabalho de Educação Ambiental do MEC foi transformado na Coordenação-Geral de Educação Ambiental (COEA/MEC).

²⁶ Educação Ambiental: aprendizes de sustentabilidade. Ministério da Educação. Cadernos SECAD 1. Brasília, 2007, pág. 14

²⁷ Educação Ambiental: aprendizes de sustentabilidade. Ministério da Educação. Cadernos SECAD 1. Brasília, 2007, pág. 14.

de centros especializados em Educação Ambiental, integrando universidades e escolas em todos os Estados da Federação.

Em 1997, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) foram aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, inserindo a necessidade das escolas tratarem de alguns temas sociais urgentes, de abrangência nacional, dentre os quais destacou-se o meio ambiente.

O Programa Nacional de Educação Ambiental culminou, em 1999, na aprovação da Lei nº 9.795, que deliberou sobre a Educação Ambiental e definiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), dispondo que:

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Art. 2º A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal.

A PNEA dispõe, inclusive, sobre a necessidade de inclusão da dimensão ambiental no currículo de formação dos professores, em todos os níveis e em todas as disciplinas, para que atendam ao cumprimento dos princípios e dos objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental. A partir de então, as ações voltadas para a Educação Ambiental emergiram e começaram a ser executadas. Com a aprovação dessa lei, “o Brasil notabilizou-se como o primeiro país da América Latina a apresentar uma política nacional específica”²⁸.

Em 2002, a Lei nº 9.795/99 foi regulamentada pelo Decreto nº 4.281, que definiu, entre outras coisas, a composição e as competências do Órgão Gestor da Política Nacional de Estudos Ambientais lançando, assim, as bases para a sua implementação. Esta foi a condição determi-

²⁸ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 8 ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

nante para a realização das ações em Educação Ambiental no governo federal, tendo como primeira incumbência a celebração de um Termo de Cooperação Técnica para a realização da *Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente*.

Em 2003, o Ministério do Meio Ambiente em parceria com o Ministério da Educação e Cultura (MEC), organizou a primeira Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente, a qual teve por objetivo incluir o público infanto-juvenil nos espaços de participação social, professores e toda a comunidade escolar no debate das questões socioambientais globais e locais e das políticas públicas de meio ambiente e educação. A conferência envolveu 15.452 escolas e mobilizou aproximadamente 5 milhões de pessoas em 3.461 municípios²⁹.

Em 2004, deve-se destacar o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA), que teve a sua terceira versão submetida a um processo de Consulta Pública, realizada em parceria com as Comissões Interinstitucionais Estaduais de Educação Ambiental (CIEAs) e as Redes de Educação Ambiental, o que envolveu aproximadamente 800 educadores ambientais de 22 Estados.

No Ministério da Educação e Cultura, a Educação Ambiental atua em todos os níveis de ensino formal, mantendo ações de formação continuada por meio do programa *Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas*, como parte de uma visão holística de Educação Ambiental. A Educação Ambiental é incluída nas Orientações Curriculares do Ensino Médio e nos módulos de Educação à Distância na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

O Brasil também assumiu, juntamente com os demais países da América Latina e do Caribe, o compromisso de implementar o Programa Latino-Americano e Caribenho de Educação Ambiental (*PLACEA*) e o Plano Andino-Amazônico de Comunicação e Educação Ambiental (*Panacea*), que incluem os Ministérios do Meio Ambiente e da Educação destes países.

²⁹ III Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente, Mudanças Ambientais Globais. Relatório Final. Luziânia/Brasília, 2009, pág. 03.

É notório, nesse período, o surgimento e a consolidação do processo de institucionalização da Educação Ambiental. No entanto, algumas fragilidades também são apontadas no campo político-institucional, como: a baixa qualificação profissional; a necessidade de se efetuar alguns ajustes na Política Nacional de Educação Ambiental; as descontinuidades políticas nas distintas gestões governamentais; e uma certa insatisfação com a elaboração de programas públicos de Educação Ambiental instrumentalizados pela pauta de um ambientalismo pragmático que acata o atual modelo de produção e consumo.³⁰

Agenda 2030 e ProNEA5: Novas Ferramentas de Educação Ambiental

A *Agenda 2030*³¹ é um compromisso assumido em 2015 por líderes de 193 países, inclusive o Brasil, e coordenado pelas Nações Unidas por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas a serem atingidas no período de 2016 a 2030, relacionadas a proteção do planeta, a efetivação dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento mundial.

Tanto os objetivos como as metas estão interconectados e o progresso deve ser, sem dúvida, coordenado em face da magnitude dos problemas que estamos tentando combater.

“Tomamos a decisão de construir um futuro melhor para todas as pessoas, incluindo as milhões às quais foi negada a chance de levar uma vida decente, digna e gratificante e de alcançar seu pleno potencial humano. Nós podemos ser a primeira geração a ter sucesso em acabar com a pobreza; assim como

³⁰ LAYRARGUES, Philippe Pomier. **Educação Ambiental no Brasil: o que mudou nos vinte anos da Rio 92 à Rio+20**. ComCiência - Revista eletrônica de jornalismo científico. 2012. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edição=75&id=938> Acesso em: 10/07/2017.

³¹ Estabelecida em 2015 por meio da Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas com a denominação: "Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", que depois foi encurtada para Agenda 2030.

*também pode ser a última a ter uma chance de salvar o planeta. O mundo será um lugar melhor em 2030 se alcançarmos os nossos objetivos.*³²

A Agenda 2030 apresenta elementos positivos em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2001-2015). Especialmente relevante é a mudança radical de ponto de vista. Os objetivos elencados pela Agenda 2030 superam a antiga abordagem de cooperação para o desenvolvimento, pois estabelecem metas como solução de problemas que desafiam diretamente todos os países do mundo, independentemente de seu progresso tecnológico e econômico. Além disso, coloca no centro do discurso o conceito de sustentabilidade; e isso é feito de uma perspectiva tanto local quanto global. O reconhecimento universal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável significa um impulso à universalização da justiça ambiental.

A Educação Ambiental poderá ser amplamente beneficiada pelo avanço da Agenda 2030. Esta expõe os problemas ambientais, seu caráter sistêmico e a necessidade de atuação em diferentes frentes, cada uma das quais se torna objetivo de desenvolvimento sustentável, entre os quais sempre encontramos um que menciona a necessidade instrumental da educação para sua realização. A educação é, portanto, um eixo transversal a todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Ademais, a educação tem um objetivo específico atribuído na Agenda 2030 no Objetivo N° 4, que é o de *“Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”*.

Por sua vez, a meta N° 4.7 faz referência implícita à Educação Ambiental:

“Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção

³² ONU. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Pág. 16. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>

de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável”

Buscando colocar em prática a Agenda 2030 e cumprir com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o governo brasileiro criou, em 2016, a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODS), com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação dos compromissos assumidos. Em 2017, a CNODS lançou seu Plano de Ação 2017-2019, uma ferramenta para aprimorar as políticas públicas na implementação dos ODS no Brasil.

Ainda, na esteira da Agenda 2030, o Ministério do Meio Ambiente publicou, em 2018, a quinta edição do Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA5), cujo objetivo é o de desenvolver uma Educação Ambiental que contribua para a construção de sociedades sustentáveis, com pessoas atuantes e felizes em todos o Brasil.³³ O ProNEA5 assumiu a missão de contribuir para um projeto de sociedade que promova a integração dos saberes, nas dimensões ambiental, ética, cultural, espiritual, social, política e econômica, promovendo a dignidade, o cuidado e a valorização de toda forma de vida no planeta

O ProNEA5 inova dos programas anteriores por prever a complexidade da Educação Ambiental em suas diretrizes. Dessa forma, mais do que uma abordagem sistêmica, a Educação Ambiental deve exigir a perspectiva da complexidade, que implica em que no mundo interagem diferentes níveis da realidade (objetiva, física, abstrata, cultural, afetiva) e se constroem diferentes olhares decorrentes das diferentes culturas e trajetórias individuais e coletivas.

O novo ProNEA ainda estabelece em suas diretrizes o planejamento e a atuação integrada entre os diversos atores no território, prevendo como fundamental a implantação de políticas descentralizadas no âmbito

³³ ProNEA – Marcos Legais e Normativos. Brasília: Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental – Ministério do Meio Ambiente, 2018.

dos estados e municípios, bem como a criação de mecanismos de financiamento que viabilizem recursos para projetos e ações socioambientais. Determina, ainda, a existência de um diálogo com as mais amplas propostas, campanhas e programas governamentais e não governamentais em âmbitos nacional, estadual e municipal, fortalecendo-os e sendo por eles fortalecido.

No entanto, tanto a Agenda 2030 quanto o novo ProNEA são objeto de críticas. A desaprovação da Agenda 2030 reside no fato de não estarem envolvidas mudanças mais radicais e profundas. Argumenta-se que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não trazem nenhuma crítica ou questionamento aos modelos dominantes de crescimento econômico e de distribuição da riqueza, limitando-se a introduzir mudanças que, em última análise, os consolidam sem combater as verdadeiras causas dos problemas. Não há como negar que é possível encontrar contradições em seu discurso: o emprego ambíguo do termo *crescimento sustentável*; assim como a menção explícita a busca por um *crescimento econômico*, o que valida e incentiva o modelo atual, causador da crise ambiental em que estamos imersos.

Por sua vez, no que tange o novo ProNEA, coloca-se em dúvida sobre a sua efetiva contribuição para a promoção de práticas de Educação Ambiental capazes de emancipar os cidadãos, ou que corroborem para a existência de uma sociedade ambientalmente mais justa, posto que este estaria orientado para a lógica da sustentabilidade ecológico-econômica. Tem-se uma tendência a aceitar a necessidade de maior crescimento econômico e de produção, com vistas a demonstrar ao estudante o quão importante é inserir-se no mercado de trabalho, indicando que é possível compatibilizar crescimento econômico e manutenção dos sistemas ecológicos.

Ademais, a operacionalização da Educação Ambiental em território nacional, com a indicação de quais linhas de ação devem ser colocadas em serviço, aparecem no novo ProNEA. No entanto, essas definições de como realizar a Educação Ambiental estão vinculadas a políticas de go-

verno e apresentam conceituações fluidas sobre as questões ambientais, materializando interesses particulares de determinados grupos políticos, e não métodos de introdução da discussão ambientalista nas escolas e no âmbito do ensino não-formal. Essa deficiência acaba culminando em sua baixa eficiência operacional, com uma reduzida utilização nas escolas.³⁴

Considerações Finais

A história da Educação Ambiental é a de um movimento com uma longa e intensa jornada e está marcada pelo grande número de eventos nacionais e internacionais, mas também, pelas contribuições individuais, constantes e tenazes dos docentes que lhe dedicam seu trabalho. A maioria das abordagens teóricas que foram aparecendo, conferência após conferência, continuam válidas até hoje. Embora grande parte da estrutura teórica alcançada se reflète no trabalho dos educadores ambientais, no desenvolvimento de programas de treinamento ou em políticas públicas muito específicas, a verdade é que os avanços práticos não foram desenvolvidos com a profundidade que seria necessário.

Após décadas de reuniões e conferências, a Educação Ambiental sempre foi rotulada como uma prática pedagógica e social contra-hegemônica, que questiona o desenvolvimento econômico a qualquer custo. Parte das dificuldades do progresso da Educação Ambiental vêm dessa abordagem, mas também estão relacionadas ao aumento da complexidade de nossas sociedades e aos problemas socioecológicos que experimentamos, o que torna a Educação Ambiental um campo interdisciplinar em que todas as ciências se juntam.

Também é necessário revisar as divergências existentes em um campo sempre em construção. A Educação Ambiental experimenta tensões relacionadas à sua definição, como vimos com a controvérsia terminológica. Mas também seu objeto muitas vezes é distorcido devido

³⁴ CRUZ, Marcus Vinicius dos Santos. *Análise Crítica de Documentos sobre Educação Ambiental do MEC e do MMA*. Dissertação de Mestrado, Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2018, p.146.

às demandas de programas e projetos exclusivamente focados em temas superficiais, com uma visão ecológica. Nesse caso, pode converter-se em uma Educação Ambiental estética e pouco crítica, e que não favorece o crescimento de desempenhos que realmente respondem à essência da Educação Ambiental: promover a compreensão das causas dos problemas ambientais, a refletir, a trabalhar o espírito crítico e a capacitar para a ação.

No tocante aos programas governamentais voltados à Educação Ambiental, não obstante o impacto positivo para a construção de conceitos relacionados ao tema, tem-se, por outro lado, uma baixa sustentabilidade desses programas que se fragmentam no seu desdobramento, o que leva-se à conclusão de que as políticas educativas governamentais precisam favorecer projetos localizados em cada unidade escolar, com especificidades temáticas e metodológicas.

A extinção da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNOODS)³⁵, em 2019, deixa explícito esse desmonte de programas governamentais, que não se sustentam com o tempo. Criada para auxiliar o governo na implementação dos compromissos assumidos pelo país na Agenda 2030, o fim da Comissão representa o retorno de uma política econômica adepta a um desenvolvimento a qualquer custo, em que a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é postergada, assim como a execução das políticas de Educação Ambiental.

Torna-se é imprescindível a realização de uma avaliação constante das políticas e dos programas governamentais em Educação Ambiental, assim como das práticas curriculares implementadas, com a participação ativa de todos os agentes envolvidos na execução do currículo, principalmente do corpo docente, desenvolvendo junto à comunidade escolar soluções para a construção coletiva da autonomia pedagógica. Para tanto,

³⁵ BRASIL, Secretaria Geral da Presidência da República, **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019**: Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

a formação qualificada e continuada de educadores ambientais pelo viés crítico se mostra essencial.

Mas, além do exame crítico necessário, não podemos deixar de congratular a sobrevivência de um movimento que fala de contenção, de redistribuição, de igualdade e de justiça social, em um sistema dominante que busca a opulência, o desperdício, a desigualdade e a concentração e acumulação de bens. Um movimento que sobrevive e que ganha força em universidades e faculdades, em institutos, em escolas, em movimentos de bairro, em associações e em grupos de docentes. E também está presente em congressos e simpósios, em conversas e em discursos.

As mudanças climáticas e suas consequências em todos os níveis da vida silenciaram as abordagens negacionistas e legitimaram as teses que a Educação Ambiental vem espalhando há décadas: a necessidade de uma mudança nas relações do ser humano com o meio ambiente. Essa mudança é necessária e deve ser abordada não apenas por meio da educação. Mas, certamente, a Educação Ambiental será um elemento sem o qual o caminho para a sustentabilidade será impossível de ser alcançado.

Referências

BASTOS, Alexandre Marucci; DE SOUZA LEMES, Sebastião. A educação para o desenvolvimento sustentável no contexto curricular da rede pública de ensino do governo do estado de São Paulo: uma breve reflexão pela perspectiva da década da educação para o desenvolvimento sustentável da UNESCO (2005-2014). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, n. 19, 2015. Disponível em <http://seer.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9382>. Acesso em 19/04/2020.

BRUNDTLAND, Gro Harlem (Org.) **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação: A Ciência, a Sociedade e a Cultura emergente**. 23ª ed. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo, SP: Editora Pensamento-Cultrix Ltda, 2002.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Ed. Melhoramentos, 2ª ed., 1969.

- CRUZ, Marcus Vinicius dos Santos. **Análise Crítica de Documentos sobre Educação Ambiental do MEC e do MMA**. Dissertação de Mestrado. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2018.
- DA CUNHA SANTOS, Lucimara; DA SILVA, Rejane Maria Ghisolfi; PEDROSA, Maria Arminda. Práticas de Educação para o Desenvolvimento Sustentável: contribuições, limitações e possibilidades futuras. **Indagatio Didactica**, vol. 8, julho 2016.
- DINIZ, Eliezer M.; BERMANN, Celio. Economia verde e sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 323-330, 2012.
- DUARTE, Carlos M. **Cambio global: Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2006.
- FREIRE, Ana Maria. Educação para a Sustentabilidade: Implicações para o Currículo Escolar e para a Formação de Professores. **Pesquisa em Educação Ambiental**, p. 141-154, 2007.
- FREITAS, Mário. A década de educação para o desenvolvimento sustentável: do que não deve ser ao que pode ser. **Diretório de documentos sobre a Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável** – Ministério do Meio Ambiente, 2006
- GADOTTI, Moacir. **Educar para Sustentabilidade: Uma contribuição à Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008.
- GADOTTI, Moacir. Pedagogia da práxis. Ministério do Meio Ambiente - Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores. 2005, pp. 237-244
- HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1. ed., 2015.
- LAYRARGUES, Philippe Pomier. **Educação Ambiental no Brasil: o que mudou nos vinte anos da Rio 92 à Rio+20**. ComCiência - Revista eletrônica de jornalismo científico. 2012.
- LEMOS, Pedro B. Silva; SALDANHA NETO, Canuto D; XAVIER, Antônio R. A política nacional de educação ambiental (lei nº 9.795/1999) e a legalização da educação ambiental no ensino formal. **Revista de Educação Ambiental. (Online)**. Disponível em <http://www.revistaea.org/pf.php?idartigo=2771>. Acesso em: 19/04/2020.

MENOYO, María Ángeles Murga. **Desarrollo Sostenible. Problemáticas, agentes y estrategias**. Madrid: McGraw Hill/ UNED, 2013.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 8 ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

Ministério do Meio Ambiente. **ProNEA – Marcos Legais e Normativos**. Brasília: Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental, 2018.

SARTORI, Giovanni. **Televisão e Pós-pensamento**. São Paulo: Ed. Edusc, 2001.

SORRENTINO, Marcos. *Educação Ambiental: Avaliação de Experiências Recentes e suas Perspectivas*” In: B. Pagnoccheschi et al.(Orgs). **Educação ambiental: experiências e perspectivas**. Brasília, INEP, 1993.

VILLAVERDE, María Novo. **La educación ambiental: una genuina educación para el desarrollo sostenible**. Madrid: Revista de Educación, Número Extra 1, 2009.

O papel do estado em tempos de crise socioambiental

*Danielle de Ouro Mamed*¹

*Dayla Barbosa Pinto*²

*Ener Vaneski Filho*³

Introdução

A sociedade, desde a criação do Estado Moderno, tem buscado o modelo ideal para conseguir o objetivo de regular a sociedade. As premissas que guiaram a busca desse Estado ideal, no entanto, partiram de um modelo que buscava precipuamente proteger direitos de cunho individual, fato que constituiu um dos maiores entraves ao sucesso dos modelos estatais pensados pela sociedade.

Um dos grandes embates, todavia, refere-se aos limites da atuação estatal no tocante às atividades sociais, especificamente, o problema relativo ao intervencionismo, Estado Liberal, neoliberalismo e demais modelos que visam retirar ou agregar poder ao ente estatal para o desenvolvimento de sua atividade por meio de políticas públicas.

¹ Professora Adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Doutora em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e Pós-doutoramento em Desenvolvimento Regional. Mestre em Direito Ambiental e Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Contato: mamed.danielle@gmail.com.

² Professora no Curso de Direito da Faculdade Estácio do Amazonas (FEA). Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA). Advogada. Graduanda em Pedagogia pela Faculdade Estácio do Amazonas (FEA). Assessora Jurídica do Conselho Regional de Farmácia do Estado do Amazonas (CRF/AM). Contato: daylabp@gmail.com.

³ Professor substituto da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR). Mestre em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (UNESP). Contato: enervaneski@gmail.com.

O objetivo central deste trabalho consiste em analisar a relevância da regulação estatal para a observância de direitos socioambientais. Para tanto, serão observadas as formas de Estado mais recentes (Estado Liberal, Estado Social, Socialismo e Neoliberalismo), havendo-se o enfoque na análise das políticas neoliberais frente à crise dos recursos naturais e dos direitos sociais, que serão aqui denominadas como “crise socioambiental”.

Ao final, pretende-se demonstrar de que forma a regulação estatal é necessária, especialmente quando se trata da efetividade de direitos coletivos e difusos, num contexto político e econômico que privilegia os mercados em detrimento das necessidades socioambientais.

1. Regulação estatal: menos é mais?

Diante de todos os questionamentos que seja possível elaborar em torno da influência da atividade do Estado, neste trabalho, optou-se por focar na questão da regulação jurídica realizada por meio da elaboração de políticas públicas em temas socioambientais.

Para tanto, é necessário considerar o conceito de políticas públicas, segundo Dallari Bucci⁴:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

Como se nota, o conceito de políticas públicas encontra-se vinculado à atuação do Estado (ação governamental) no âmbito das estruturas que o compõe a fim de que seja possível a realização dos objetivos socialmente relevantes, havendo-se, portanto, uma estreita vinculação do conceito às necessidades sociais.

No entanto, não obstante à defesa de que há uma necessidade patente da atuação estatal frente à sociedade (ao menos no que se refere à sociedade hegemônica, moderna-ocidental), resta o questionamento a respeito dos limites dessa atuação do Estado e também quanto ao direcionamento a ser tomado na sua execução, questionando-se, ainda, os limites da interferência da economia e do mercado no desenho da atuação do Estado.

Sendo assim, resta questionar se um Estado que intervém de forma mais incisiva na vida em sociedade, por meio da regulação estatal, seria mais interessante ou se, segundo as necessidades sociais atuais, haveria uma maior adequação de um Estado que interviesse apenas em questões mínimas necessárias à vida em sociedade.

Aqui, surgirá, ainda, uma questão de acentuada relevância para a discussão proposta: quando pensamos em intervenção ou não intervenção trata-se de deixar ou não que as necessidades sociais sejam geridas e tuteladas pelo Estado ou por meio do mercado. Portanto, o fator chave na discussão perpassará o problema da interface entre economia, mercados, necessidades socioambientais⁵ e atuação estatal nessas questões por meio de políticas públicas: menos intervenção na economia acarretaria a necessidade de mais regulação socioambiental? Mais intervenção na economia acarretaria uma ausência de regulação socioambiental e, conseqüentemente, mais problemas no que se refere à efetivação de direitos sociais e ambientais?

De forma preliminar, há que se considerar que o Estado nasce das necessidades de coexistência social, uma vez que o Estado corresponderia

⁵ Note-se que se optou pela utilização do termo socioambiental a fim de que não seja tratada de forma separada as necessidades da sociedade e as necessidades relativas ao uso de recursos naturais. Aqui pretende-se uma abordagem que integre esses dois elementos, considerando-os indissociáveis.

à forma de associação de uma sociedade juridicamente organizada, cujas bases organizacionais encontram-se no Direito, havendo-se, portanto, estreita vinculação ao princípio universal da solidariedade e da associação para manutenção da ordem interna.

Assim, tendo em vista que o Estado utilizará da estrutura do Direito para chegar ao fim da regulação estatal, há que se considerar o significado do Direito e sua essencialidade na regulação estatal. Nesse sentido, interessante lembrar resumidamente o conceito de Kelsen, que o define como um conjunto de regras que compõem o sistema que forma a ordem de conduta humana⁶. Segundo esta definição nota-se que a função precípua do direito seria ordenar a conduta humana frente às relações sociais e todas as questões que relacionadas.

Para Kelsen, a regulação da conduta humana trabalha com a noção de motivação, para que os indivíduos se abstenham ou executem atos nocivos ou úteis à sociedade⁷, motivação esta proporcionada pela regulação estatal e pela própria dinâmica da sociedade. Seguindo esta lógica, portanto, deve-se considerar que o Direito dispõe de mecanismos para nortear essas condutas no sentido de proporcionar paz social.

Desta forma, tem-se que o Estado, utilizando as estruturas jurídicas, possui a prerrogativa de interferir na sociedade visando modificar, criar ou suprimir situações com o fim último de contribuir para a regulação social.

Obviamente, a questão socioambiental, conforme será aprofundado nos próximos itens, corresponde a uma premente preocupação da sociedade, que vem sofrendo as consequências negativas de um manejo indiscriminado dos recursos naturais, razão pela qual torna-se indispensável a sua consideração quando se pensa em regulação estatal por meio de políticas públicas.

Para fins de delimitação temática, optou-se por trabalhar neste *paper* a partir da concepção de Estado Moderno, cuja configuração teve

⁶ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 4ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 5.

⁷ Idem. p. 21.

influência direta da Revolução Norte-Americana e da Revolução Francesa e queda do Absolutismo, quando o poder soberano estabelecido no Estado Absolutista dá lugar ao exercício do poder sujeito às limitações estabelecidas pela estruturação de Estados Modernos, cuja Constituição tratava de garantir direitos e garantias fundamentais aos cidadãos⁸.

Segundo Loureiro⁹, a evolução do Estado Constitucional Moderno, que pode ser atribuída a três fases principais: a) Estado Liberal; b) Estado Social Liberal e c) Estado Neoliberal, as quais serão comentadas a seguir.

O Estado Liberal encontra suas bases nos últimos quatro séculos, tendo como grandes marcos a Revolução Francesa e posteriormente a Guerra Fria, que pôs em choque as políticas capitalistas frente às socialistas. Nesta fase, o Estado Moderno priorizou o estabelecimento de direitos de cunho individual.

Assim, o Estado Liberal prioriza a eficiência e o livre mercado como fundamentos, pois, supostamente, o mercado seria o meio suficiente para atingir os objetivos comuns da coletividade, sem necessidade da atuação estatal¹⁰.

Segundo Carlos Frederico Marés de Souza Filho¹¹, as estruturas do Estado Moderno e também o Direito passaram a utilizar como paradigmas para o sistema econômico os ideais da revolução francesa, tem por base, justamente, direitos individuais, especialmente, aqueles direitos relacionados à propriedade. O autor, nesse sentido, chama a atenção para o fato de que este modelo acabou “invisibilizando” certos setores sociais, cuja estrutura não pode ser enquadrada nos moldes do Estado e do Direi-

⁸ LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira. **Tratados internacionais sobre direitos humanos na constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p.137.

⁹ Idem. p.136-139.

¹⁰ PLACHA, Gabriel. **A atividade regulatória do Estado**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2007, p. 31.

¹¹ MARÉS, Carlos Frederico. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2ª Ed. Brasília: Vozes, NEDIC, 1999, p. 314.

to pautados na propriedade privada, a exemplo do que ocorreu com povos diferenciados, como os povos indígenas¹².

Não obstante a esta falha no modelo clássico sob o qual se pauta o Estado, há que se considerar que não cabe reduzir o liberalismo à ausência de atuação do Estado, uma vez que a função deste residia na proteção da propriedade e da liberdade individual¹³.

Portanto, segundo a lógica observada nos discursos de defesa deste modelo estatal, nota-se que o liberalismo se encontra pautado na defesa da igualdade de oportunidades, com a aceitação de certos níveis de desigualdade social, considerando, ainda, que esta seria benéfica, por estimular a concorrência, a produção, o comércio e a prosperidade de forma generalizada.

Quanto às causas do fracasso do Estado Liberal, remete-se a uma exacerbada tutela individual, que acabou por ocasionar o surgimento de classes menos favorecidas e o avanço da injustiça social¹⁴.

No entanto, o que se observou como resultado do Estado Liberal foi uma série de consequências sociais negativas, como a “invisibilização” dos direitos coletivos pela ênfase demasiada na proteção de direitos individuais¹⁵.

Assim, uma das causas do fracasso do modelo totalmente liberal é essa incompletude frente à diversa realidade social. Para seus defensores, o liberalismo é uma doutrina inteiramente voltada para a conduta dos homens neste mundo, com ênfase no progresso do bem-estar material exterior do homem, não sendo afeita às necessidades imateriais como as espirituais e metafísicas¹⁶. Para Mises, o liberalismo possui como bases o

¹² MARÉS, Carlos Frederico. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. p. 313

¹³ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22^a Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.38.

¹⁴ CAL, Ariane Brito Rodrigues. **As agências reguladoras no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 20

¹⁵ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**. São Paulo: Vozes, 1999.

¹⁶ MISES, Ludwig Von. **Liberalismo segundo a tradição clássica**. Rio de Janeiro: José Olympio: Instituto Liberal, 1987, p. 35.

bem-estar material e o Racionalismo, porém, considerando o bem-estar de todos de forma individual, e não de maneira coletiva ou social¹⁷.

A crise do modelo liberal, diante de tantos questionamentos levou à reformulação do modelo estatal com o desenvolvimento do socialismo, de modo que o intervencionismo passou a tomar maior destaque nas teorias sobre o Estado como um caminho possível à solução dos problemas sociais observados.

No confronto com a “ameaça” socialista, no sentido de que esta viesse a tomar completamente o lugar do Estado Liberal, ameaçando, portanto, o funcionamento da Economia, o Direito acabou por constituir novos direitos, novos conceitos, sem, no entanto, perder a cultura contratual baseada na propriedade¹⁸.

Nesse contexto, portanto, segundo a lógica do autor, o Estado passa a relativizar os direitos individuais no intuito de que possa manter a tradição baseada na propriedade privada. Desta forma, avança o Direito Público, criando-se limitações administrativas e desenhando-se o conceito de função social da propriedade, passando a sociedade e o Estado a reconhecer a existência de instâncias cada vez mais intermediárias, a exemplo dos sindicatos e sociedade civil¹⁹.

Assim, nota-se uma nova configuração de Estado como contraponto ao Liberal, estabelecida pelas reformulações políticas necessárias para evitar as crises sociais, pois como resposta ao Estado Liberal, permeado teoricamente de neutralidade e da mínima intervenção, observa-se o Estado Intervencionista, atuando direta e indiretamente no mercado, ao exercer atividades econômicas e sociais.

O intervencionismo, portanto, seria uma forma de atuação estatal que envolve a atuação mais intensa e ativa do Estado, visando assegurar objetivos econômicos e sociais não alcançados pelo liberalismo²⁰. Como

¹⁷ MISES, Ludwig Von . **Liberalismo segundo a tradição clássica**. p. 38.

¹⁸ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**. p. 315.

¹⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos invisíveis. p. 316-317.

²⁰ DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p.40.

se nota, do comentário dos dois últimos autores citados, depreende-se a preocupação com a regulação estatal em termos econômicos, havendo a discussão a respeito dos limites do intervencionismo do Estado na Economia e no mercado de forma estrita.

Nesse contexto, por sua vez, nota-se uma faceta importante relativa ao Estado Intervencionista: a configuração de um Estado Social, detalhado mais adiante, uma vez que é de suma importância para o entendimento da consideração de fatores socioambientais pela atuação do Estado.

Não obstante a tentativa de tornar o modelo de estado mais adequado às necessidades sociais, nota-se que o modelo de Estado Social, onde haveria maior intervencionismo por parte do Estado, enfrentou uma grande crise, que acompanhou a própria crise do socialismo, sendo a queda do muro de Berlim o fato mais emblemático da situação²¹.

Netto destaca o caráter global da crise no campo socialista, estando em jogo a natureza do sistema político instituído. Na visão do autor, a crise no campo socialista tem suas raízes na limitada socialização do poder político, que passou a travar a socialização da economia²². A crise global socialista, nesse sentido, significou a crise de uma forma histórica que precisava de transição²³.

Desta forma, esta crise global compreendeu a crise do Estado de Bem-estar e do Socialismo. No entanto, há que se ressaltar que a crise não foi somente enfrentada pelo modelo socialista, havendo também uma queda do capitalismo democrático, na configuração do Estado de bem-estar social²⁴.

Assim, segundo Netto, aos fins dos anos 80 nota-se uma abundante literatura sobre a crise do Welfare State: “fracasso do único ordenamento sócio-político que, na ordem do capital, visou expressamente compatibili-

²¹ NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortês, 2001, p. 12.

²² Idem, p. 15-16.

²³ Idem, p. 23.

²⁴ Idem, p. 67-68.

zar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos”²⁵.

A crise do Estado de bem-estar social evidenciou, ainda, a tendência de que a dinâmica desta ordem chegou a um nível no qual sua reprodução tende a requisitar, progressivamente, a eliminação das garantias sociais e dos controles mínimos a que o capital foi obrigado naquele arranjo²⁶, redundando na crise do capitalismo democrático.

Assim, acaba-se por defender um certo retorno ao “estado mínimo”, no entanto, trazendo aportes ainda mais vinculado às necessidades econômicas. Sobre o tema, Friedrich Hayek em o “Caminho da Servidão” (1944), argumenta que a função do Estado se esgotaria em “prover uma estrutura para o mercado e prover serviços que o mercado não pode fornecer”²⁷, numa visão totalmente econômica a respeito da existência do Estado. O autor consistiu-se em referência no que se refere à defesa do liberalismo clássico ou econômico. Para o autor, todas as formas de “coletivismo” levam necessariamente à tirania e supressão das liberdades. Sistemas econômicos centralizados, em sua concepção, levam à supressão das liberdades individuais.

Assim, a ideia de Estado Mínimo estaria relacionada ao princípio liberal de limitação da regulação do Estado, restando a este a garantia da ordem, a elaboração de leis de proteção à propriedade privada, da liberdade de expressão, do exercício do poder punitivo e defesa das fronteiras.

A proposta neoliberal, portanto, parte de premissas liberais, porém com a incorporação ainda mais incisiva do mercado como agente fundamental para o atendimento das necessidades sociais.

Entre os argumentos levantados para a defesa do neoliberalismo, destaque-se Netto, que argumenta no sentido de que:

A intervenção do estado é má porque faz com que a rede de informações do sistema de preços emita sinais enganadores, além de reduzir o escopo da

²⁵ NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal*. p. 68.

²⁶ NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal*. p. 70.

²⁷ NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal*. p. 79.

experimentação econômica. Em princípio, pois, a defesa do mercado livre remete para a sua eficiência em termos de inovação e crescimento econômicos²⁸.

Assim, estruturam-se os argumentos em favor de bases neoliberais para o Estado e a Economia, sob a bandeira do fomento à inovação e ao crescimento econômico constante. Seguindo o mesmo raciocínio, Friedman considera, ainda, que os sistemas de intervencionismo estatal causariam outros efeitos malignos sobre a estrutura da sociedade: a) enfraqueceriam os alicerces da família; b) reduzem os incentivos para o trabalho e para a inovação; c) diminuem a acumulação de capital e d) limitam a liberdade²⁹.

Netto³⁰, por sua vez, acusa o projeto neoliberal de ser uma concepção antidemocrática, uma vez que pela despolitização inerente ao seu conteúdo político acaba por libertar os sistemas de acumulação do capital dos obstáculos oferecidos pela democracia:

o que desejam e pretendem (os neoliberais), em face da crise contemporânea da ordem do capital, é erradicar mecanismos reguladores que contenham qualquer componente democrática de controle do movimento de capital. O que desejam e pretendem não é reduzir a intervenção do Estado, mas encontrar as condições ótimas (hoje só possíveis com o estreitamento das instituições democráticas) para direcioná-la segundo seus interesses particulares de classe³¹.

Finalmente, cabe destacar a consideração de Placha³² sobre o estágio atual do Estado em relação à regulação econômica:

Atualmente, o Estado busca uma posição de equilíbrio em sua atuação sobre o domínio econômico, de modo a não tolher a iniciativa privada, mas também de modo a garantir o funcionamento adequado do mercado, com proteção da concorrência e das relações de consumo (...). O Estado passa a

²⁸ NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal*. p. 79.

²⁹ NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal*. p. 80.

³⁰ NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal*. p. 80.

³¹ NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal*. p. 81.

³² PLACHA, Gabriel. *A atividade regulatória do Estado*.

atuar muito mais como dirigente e orientador do que executor de atividades econômicas.

Destarte, nota-se que a concepção relativa ao Estado se mostra completamente voltada aos interesses econômicos e de mercado, desvirtuando o propósito da própria existência do Estado, qual seja, a regulação da sociedade e o atendimento de suas necessidades de existência.

2 A questão socioambiental e o papel da regulação estatal

Contrastando-se a concepção de Estado pautado somente nas relações econômicas com uma concepção de Estado, cujo fim último deveria ser a regulação da sociedade visando sua coexistência pacífica, há que se demonstrar o problema da questão socioambiental e sua vinculação à essencialidade da atuação estatal para seu equacionamento.

Notadamente, a crise que envolve os recursos naturais e sua inter-relação com a sociedade gera uma demanda inexorável de que medidas sejam tomadas visando conter as negatividades dela decorrentes, demanda que deve, portanto, receber maior atenção das estruturas estatais, uma vez que interfere diretamente na qualidade de vida das sociedades submetidas ao poder estatal.

O problema dos recursos naturais é um problema social, constituindo-se, conforme já esclarecido, um genuíno problema socioambiental.

Dentre as respostas possíveis, encontra-se uma grande diversidade: Há quem defenda a impossibilidade de resgatar um nível adequado de qualidade ambiental, tendo em vista que a degradação atual já teria ultrapassado os limites para possibilidade de recomposição, enquanto outros, mais otimistas, defendem as mais diversas propostas para contenção ou mitigação da crise socioambiental e de seus efeitos³³.

³³ Entre as medidas já propostas, destacam-se: deep ecology (ver OST, 1995, p. 13); contrato natural (ver SERRES, 1994), ecossocialismo (ver LÖWY, 2005); a idéia de desenvolvimento sustentável (ver SACHS, 2004) e a instituição de instrumentos econômicos e de mercado para suavizar os efeitos negativos da ingerência do ser humano sobre os recursos naturais.

José Eli da Veiga, ao abordar o problema da emergência socioambiental, usa a ilustração de um martelo: o instrumento é composto por duas partes (o cabo e a cabeça), sendo que esses dois elementos quando separados não podem exercer as funções de um martelo com um mínimo de eficiência³⁴. Analogamente, social e ambiental não poderiam exercer a manutenção da vida se pensados de forma distinta: “A emergência se origina por meio das novas relações (interações) dos componentes previamente desconectados”³⁵.

Assim, nota-se que as crises advêm justamente dessa separação entre elementos indissociáveis, que geram a necessidade de uma revisão de condutas:

Nesse sentido a ideia de crise surge quando as novas estruturas sociais impõem, através de seus modelos de aspirações e condutas, sentimento de desconforto para as configurações anteriores e forçam a elevação do patamar de embaraço para níveis não mais sustentáveis, independente de motivações racionais aprióricas³⁶.

Tendo em vista a necessidade de reestruturação das estruturas sociais, incluindo, nesta concepção, modificações na estrutura do Estado e do Direito, o autor destaca as seguintes medidas como necessárias para chegar à sustentabilidade, conceito interessante por tentar coadunar a atividade econômica às necessidades sociais e ambientais:

- a) superar a percepção da natureza uniforme;
- b) reconhecimento dos diferentes atores sociais que devem participar do processo, legitimados por referenciais científicos baseados em marcos conceituais unificadores;
- c) evitar generalizações inviáveis e d) sair do âmbito da discussão do “dever ser”, para o “ser”³⁷.

³⁴ VEIGA, José Eli. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007, p.112.

³⁵ VEIGA, José Eli. **A emergência socioambiental**. p.112.

³⁶ MACHADO, José Alberto da Costa. Ideias de crise e sustentabilidade. **Papers do NAEA**. N. 077. Agosto de 1997 ISSN 1516-9111. p. 01.

³⁷ MACHADO, José Alberto da Costa. Ideias de crise e sustentabilidade. p. 27.

Portanto, inegável a necessidade de trabalhar a chamada crise ambiental em conjunto com as consequências causadas à sociedade como um todo, especialmente aquelas que sofrem as consequências negativas do modelo de desenvolvimento atual, valorizando os aportes produzidos pela ciência a fim de tornar possível a união entre social e ambiental.

Ao tratar de meio ambiente e ecológica, Silva³⁸ esclarece que desde a era pré-industrial o meio ambiente tem sido alterado, pois as sociedades pré-industriais, já realizavam consideráveis alterações no meio ambiente em nome do atendimento de suas necessidades, sendo que, a partir da Revolução Industrial, observa-se a multiplicação e diversificação da poluição ambiental.

No tocante a estas transformações Polanyi³⁹ (2000) observa que, historicamente, este caminho foi percorrido tendo três grandes marcos dentro da modernidade: a) A comercialização do solo; b) O incremento na produção de alimentos e c) A expansão marítima como meio encontrado para vender os excedentes, integrando todas as sobras ao mercado⁴⁰. Dentro desta nova ótica implementada até o trabalho passou a ser tido como mercadoria, ideia que, segundo o autor, não veio dos economistas e sim dos advogados, representantes do Direito⁴¹, fato que demonstra a influência deste, desde o estabelecimento das bases do sistema capitalista e do Estado.

Além da instituição da propriedade como base, já explicitada anteriormente, Santos *et al*⁴², defendem que a legitimação do sistema capitalista e, conseqüentemente da propriedade, teve um forte apoio na transformação ocorrida nas ciências, a saber, as contribuições de teóricos como Galileu, Newton, Bacon, Descartes, que aprofundaram a separação entre natureza, cultura e sociedade. Portanto, segundo essa lógica:

³⁸ SILVA, Solange Teles. **O direito ambiental internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 11-12.

³⁹ POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

⁴⁰ POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. p.215.

⁴¹ POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. p.218.

⁴² SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Conhecimento e transformação social: por uma ecologia de saberes. In: **Hiléia** – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus, v. 4, n. 6, 2006, p.17.

A natureza, transformada em recurso, não tem outra lógica senão a de ser explorada até a exaustão. Separada a natureza do ser humano e da sociedade, não é possível pensar em retroações mútuas. Essa ocultação não permite formular equilíbrios nem limites, e é por isso que a ecologia não se afirma senão por via da crise ecológica⁴³.

Assim, juntamente com a consideração de um Estado baseado nas relações de mercado e na economia, nota-se, também, uma apropriação dos recursos naturais que segue a mesma lógica, culminando, inevitavelmente na chamada crise ecológica.

Conforme já destacado, a crise ecológica não pode ser pensada somente em termos de recursos naturais, sendo que, invariavelmente, acompanhará tensões sociais. Nesse sentido, destaca-se a contribuição de Rubio e Alfaro⁴⁴ ao atribuir como causa de tais tensões sociais a economia de mercado autorregulado, propugnada pelo modelo de Estado que pressupõe o mínimo de regulação estatal possível, afirmando a lógica da redução das diversidades humanas, culturais e naturais ao dinheiro e ao capital, motivo incluído entre as causas do fracasso de um modelo de Estado ausente das questões socioambientais.

Assim, o resultado desta clivagem não poderia ser outro senão o que François Ost⁴⁵ chama de crise do vínculo e do limite. Na visão do autor, a crise do vínculo refere-se ao fato de que já não se sabe o que liga o ser humano aos demais elementos da natureza, ou seja, já não está claro para o ser humano qual é sua função enquanto elo no ambiente que o circunda. A crise do limite, por sua vez, refere-se, no entender do autor, à ideia de que já não se consegue discernir o que distingue o ser humano dos demais elementos. Assim, fala-se do limite trazendo a noção de fronteira e barreira, por exemplo. Portanto, essa crise marcaria a necessidade

⁴³ SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Conhecimento e transformação social: por uma ecologia de saberes. In: *Hiléia* – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. p.20.

⁴⁴ RUBIO, David Sánchez e ALFARO, Norman J. Alfaro. Nuevos colonialismos Del capital. Propiedad intelectual, biodiversidad y derechos de los pueblos. In: *Hiléia* – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus, v. 1, n. 1, 2003, p. 37.

⁴⁵ OST, François. *A natureza à margem da Lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

da consciência do que se pode suprimir ou não da natureza, trata-se de marcar “a distância entre um antes e um depois”⁴⁶, para que seja possível um “acordo de paz” entre seres humanos e demais elementos naturais.

A crise socioambiental apenas demonstra a insustentabilidade de modelos reguladores da sociedade que somente levem em conta o interesse econômico.

3 A influência do neoliberalismo em temas socioambientais

De acordo com os fundamentos expostos no decorrer deste trabalho, nota-se que o modelo de Estado baseado no neoliberalismo possui como ponto central a ausência de intervencionismo estatal, na elaboração de políticas públicas, uma vez que tal modelo partiria de uma lógica onde fosse relegado à economia resolver os problemas que foram ocasionados pelo próprio sistema econômico, fato que, em sua origem já encontra obstáculos teóricos consideráveis.

É tendo por base o projeto neoliberal, por exemplo, que são propostas formas de equacionamento do problema socioambiental, a exemplo dos mecanismos econômicos que visam mercantilizar os bens ambientais.

Conforme já demonstrado, até pouco tempo atrás, no âmbito do Direito, prevaleceu a tradição civilista, pautada nos direitos individuais. Segundo esta tradição, nota-se que os bens necessários à vida em comum, seguindo a lógica neoliberal, também foram incluídos como mercadoria a ser defendida pela transformação em propriedade privada. Os bens naturais, portanto, que fogem à regra da propriedade privada, são enquadrados na categoria de bens comuns, uma vez que não possuem um titular específico que os reivindiquem com exclusividade.

Os bens comuns por essencialmente não serem apropriáveis, até recentemente eram considerados bens fora do comércio, não integrando as

⁴⁶ OST, François. *A natureza à margem da Lei: a ecologia à prova do direito*. p.9.

redes do capital. No entanto, com a crise dos recursos naturais (e, notadamente da disponibilidade de bens comuns), iniciou-se um movimento intenso para incluí-los nessas redes de mercado, sob a bandeira da lógica neoliberal.

Assim, como forma de combate à crise socioambiental que também traz prejuízos ao sistema capitalista, nota-se a formação de estruturas de mercado defendidas pelo modelo neoliberal de Estado, voltadas a incluir os bens ambientais em suas redes. Ou seja, um problema que antes deveria ser de responsabilidade do Estado, passa as redes econômicas para que estas, transacionando os bens comuns nos mercados, resolvam os problemas de disponibilidade dos bens ambientais, como se fossem um problema matemático, cujo cálculo econômico seria capaz de resolver.

Seria esta, portanto, a proposta da Economia Ecológica, Economia Ambiental ou da Economia Verde, todas utilizando-se de critérios econômicos e de caráter neoliberal para a designar valores aos bens comuns a fim de incluí-los no mercado.

Esta forma de repensar o sistema econômico, portanto, tem sido demonstrada na economia por meio de reestruturações sistemáticas (ou propostas de reestruturação)⁴⁷ que vem sofrendo o sistema capitalista, incluindo-se, as reestruturações do modelo de Estado, que foram reproduzidas nas linhas anteriores.

Por outro lado, não obstante o quadro negativo em relação à atuação estatal quanto às questões socioambientais, relegando, em alguns pontos, a efetivação dos direitos socioambientais ao mercado e aos instrumentos econômicos⁴⁸, nota-se uma reivindicação social (com reflexos diretos no Direito) em torno do reconhecimento e efetivação desses direitos. A sociedade atual tem demandado o reconhecimento de Novos Direito e, por conseguinte, a tutela do Estado para resguardá-los, haven-

⁴⁷ Dentre as várias tentativas de contrapor os problemas socioambientais causados pelo modo capitalista de produção destacam-se: *deep ecology* (ver em François Ost, 1995); Contrato Natural em Michel Serres (1994); Ecosocialismo (ver em Michel Lowy, 2005); Desenvolvimento Sustentável (ver Sachs, 2004), e os instrumentos econômicos de mercado, conforme os atores da economia ecológica trazidos no texto.

⁴⁸ São exemplos os Sistemas de Pagamento por Serviços Ambientais, Economia Verde e os próprios conceitos de desenvolvimento sustentável.

do, portanto, a necessidade de pensar novas alternativas para o próprio Estado, no sentido de que este disponha de mecanismos de regulação adequados à realidade socioambiental posta.

Como exemplos das demandas nesse sentido, Souza Filho⁴⁹ cita a necessidade de reconhecimento de novos “sujeitos” – águas, pedras, onças etc., argumentando em torno de um Estado realmente envelhecido, uma vez que “a operação plástica que o neoliberalismo deseja fazer-lhe não lhe poderá curar a alma” (1999, p. 331), uma vez que direitos sociais não podem ser atribuídos à conduta de indivíduos, exigem ação do Estado⁵⁰.

Assim, segundo o autor, não seria qualquer reforma que interessa, mas aquela que preserva o conteúdo da cidadania, dos direitos humanos e coletivos⁵¹ – o que não parece ser possível sem a regulação estatal dos direitos socioambientais.

Por fim, ressalte-se a posição de Polanyi, quem adverte acerca dos problemas que a ausência de controle estatal causa, quando, longe das rédeas do Estado, o mercado mercantiliza a natureza:

Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão e da fome. A natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e os arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias -primas⁵².

Deste modo, em termos de direitos socioambientais, ainda não parece possível que as sociedades possam abrir mão da regulação estatal. O meio ambiente, de interesse público e transindividual não pode ser sub-

⁴⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**. p.331.

⁵⁰ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**. p.318.

⁵¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**. p.332.

⁵² POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. p.95.

metido aos interesses privados de natureza econômica, notadamente, incompatíveis com o resguardo dos interesses da sociedade, que necessita da plenitude da natureza.

Considerações finais

Chegar ao desenvolvimento de um modelo de Estado e de políticas públicas o mais próximo possível do ideal de atendimento da demanda de regulação estatal, conforme exposto, constitui tarefa difícil e longe de chegar a uma solução.

O Estado tem como suas bases a necessidade de uma estrutura legitimada socialmente para regular as relações sociais e manter o ideal de paz necessário à coexistência pacífica. No entanto, os Estados Modernos têm demonstrado uma insuficiência para lidar com essas demandas, especialmente pelo fato de que suas estruturas não se mostram adequadas para atender a certas necessidades sociais.

O principal problema demonstrado no trabalho remete ao fato de que as estruturas jurídicas e o próprio Estado foram concebidos tendo como base a garantia de direitos de caráter privado, cuja lógica, por vezes, é totalmente incompatível com a estrutura estatal baseada em direitos coletivos, sociais ou difusos.

Das formas de Estado expostas, demonstra-se que há uma incoerência conceitual, uma vez que o Estado, cuja atividade deveria estar centrada na regulação social e atendimento das necessidades da sociedade, passa a ser pensado unicamente pela lógica econômica, restando a conclusão de que a noção de Estado precisa estar voltada às necessidades de organização da sociedade e não estar adstrita à mera regulação por meio dos mercados.

No tocante à crise socioambiental e a adoção de modelos estatais baseados no mercado, há que se ressaltar as negatividades que tais modelos (especialmente o neoliberal) representam para a efetivação de direitos socioambientais, incluindo-se nestes os direitos sociais em geral e a dis-

ponibilidade de recursos naturais para o atendimento das necessidades humanas.

Segundo os preceitos neoliberais, o Estado deveria deixar que o próprio mercado se encarregasse de elaborar mecanismos que minimizem o problema do meio ambiente. No entanto, conforme se observa das críticas tecidas em torno do modelo, este não dispõe de mecanismos para observar direitos coletivos ou difusos, a que o meio ambiente, em sentido *lato* está estritamente vinculado.

Desta forma, resta destacar que, sob a lógica neoliberal não é possível observar direitos socioambientais em sua plenitude, uma vez que a mercantilização dos bens ambientais, do conhecimento e dos povos não permite reduzir toda a realidade socioambiental à lógica mercadológica. Por este motivo, há que se pensar a questão socioambiental pelo viés da regulação do Estado, legitimado pela sociedade para permitir a garantia de seus interesses, considerando toda a diversidade que implica pensar o meio ambiente.

Referências

- BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAL, Ariane Brito Rodrigues. **As agências reguladoras no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22^a Ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 4ed.. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira. **Tratados internacionais sobre direitos humanos na constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- LÖWY, Michael. **Ecologias e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, José Alberto da Costa. Ideias de crise e sustentabilidade. **Papers do NAEA**. N. 077. Agosto de 1997. ISSN 1516-9111.

MARÉS, Carlos Frederico. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2ª Ed. Brasília: Vozes, NEDIC, 1999.

MISES, Ludwig Von . **Liberalismo segundo a tradição clássica**. Rio de Janeiro: José Olympio: Instituto Liberal, 1987.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e a ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortês, 2001.

OST, François. **A natureza à margem da Lei: a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PLACHA, Gabriel. **A atividade regulatória do Estado**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2007.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Conhecimento e transformação social: por uma ecologia de saberes. In: **Hiléia** – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus, v. 4, n. 6, 2006.

RUBIO, David Sánchez e ALFARO, Norman J. Alfaro. Nuevos colonialismos Del capital. Propiedad intelectual, biodiversidad y derechos de los pueblos. In: **Hiléia** – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus, v. 1, n. 1, 2003.

SERRES, Michel. **Contrato natural**. Piaget: Lisboa, 1990.

SILVA, Solange Teles. **O direito ambiental internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**. São Paulo: Vozes, 1999.

VEIGA, José Eli. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

O zoneamento rural como instrumento de proteção à biodiversidade

*Maria Eliane Blaskesi Silveira*¹

*Teresa Canto da Silva*²

Introdução

Nas últimas décadas, a preocupação com o ambiente em que vive ganhou notável importância, em face da acelerada degradação promovida pelo próprio homem. Esse desenfreado uso dos recursos naturais, bem como o descaso com o descarte de materiais poluentes, por décadas, vem repercutindo na vida diária de todos, influenciando também o clima.

Com a facilidade de comunicação que hoje se tem, onde os acontecimentos são transmitidos em tempo real, passou-se a ter uma noção mais exata do que acontece em volta e no planeta.

Diante disso, as próprias legislações passaram a tratar do assunto, colocando o meio ambiente como direito fundamental em algumas constituições. Mas, além da busca constante de minimizar os efeitos que o homem tem sobre a natureza e o ambiente, cujas alternativas devem ser buscadas por todos e cada um, dando sua contribuição para a manuten-

¹ Maria Eliane Blaskesi Silveira, Bacharel em Direito pela Universidade da Região da Campanha- URCAMP, Especialista em Direito Notarial e Registral, pela PUC/MG, Especialista em Direito Processual Civil pela UNISC, Especialista em Formação de Professores para a área jurídica superior pela LFG/Anhanguera, Mestranda em Direito Ambiental, pela Universidade de Caxias do Sul - UCS, Pós-graduanda em Metodologias Ativas de Aprendizagem pela Urcamp/Uniamérica; Tabela e professora universitária do Curso de Direito da Universidade da Região da Campanha, URCAMP. E-mail: elianeblaskesi@hotmail.com. Nome bibliográfico para citações: BLASKESI, Eliane

² Teresa Canto da Silva, Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul- UCS, Advogada Especialista em Direito Público - Ênfase em Direito Constitucional, pela Escola Superior Verbo Jurídico, Mestranda em Direito Ambiental, pela Universidade de Caxias do Sul - UCS. E-mail: teresacanto333@yahoo.com.

ção equilibrada do planeta, o Poder Público tem responsabilidade em fomentar políticas públicas que visem à sadia convivência do homem com o meio em que vive.

Dentro destas responsabilidades está inserida a necessidade de planejamento dos lugares onde vive a população, seja na cidade, seja no campo. Daí surge o planejamento do solo dos municípios, tanto da área urbana, quanto da área rural, estabelecidos no Plano Diretor de cada município, que tem a competência e o conhecimento necessários para demarcar as áreas onde deve haver aglomerações humanas, áreas industriais, áreas de produção agrícola, áreas de preservação ambiental e áreas onde é possível uma convivência pacífica, produtiva e sustentável, do homem com a natureza.

O Estatuto da Cidade prevê que o Plano Diretor deve englobar o município como um todo e isto significa que a área rural aí está incluída. Mesmo assim, parece que os legisladores municipais não levaram em consideração esta determinação da lei, pois raros são os municípios brasileiros que incluem a zona rural no planejamento do solo do município, deixando estas áreas desguarnecidas de regulamentação para sua ocupação, sua destinação, uso econômico e proteção da biodiversidade.

Se, é certo que existe legislação específica para a proteção de reservas ambientais, áreas de proteção e outras, a nível federal, estadual e municipal, também é certo que os legisladores a nível municipal não se preocuparam, na maioria dos casos, em resguardar a zona rural nos planos diretores.

A questão que existe e que este artigo visa discutir é: a inércia do legislativo municipal em estabelecer normas claras de zoneamento e ocupação da área rural, delimitando as áreas de produção agrícola, áreas industriais, áreas de ocupação para moradias, vias de acesso, estradas, equipamentos necessários entre outras, interfere na proteção da diversidade biológica e tem repercussão na natureza?

Visando verificar os aspectos ambientais e jurídicos quanto à necessidade de planejar e promover a inclusão do zoneamento ambiental rural

nos planos diretores do município, a pesquisa realizada tem enfoque qualitativo, realizada de forma exploratória-explicativa, baseada em bibliografia e jurisprudência, visando responder, de forma objetiva, a questão proposta, chegando-se à conclusão que a falta de inclusão das áreas rurais no planejamento do solo municipal afeta a proteção da biodiversidade.

1 A biodiversidade

O meio ambiente equilibrado e, conseqüentemente sustentável, é definido no caput do art 225 da Constituição Federal como bem de uso comum do povo que deve ser defendido pelo Poder Público para as presentes e futuras gerações, sendo considerado direito fundamental da pessoa humana³.

O direito a um meio ambiente equilibrado tem como objetivo garantir o princípio da dignidade humana, previsto no art. 1º, II e caput do artigo 170 da Constituição Federal e é uma extensão do direito fundamental à vida.

Como é um bem, no sentido de posse de todos de tal disposição, há o direito subjetivo geral e incondicionado de se ter o meio onde se vive de maneira equilibrada e digna, porém, sabe-se que tal prerrogativa existe apenas no campo da teoria e da ficção, porque o próprio homem não cuida do planeta onde vive.

No que tange a responsabilidade do Poder Público de proporcionar à população o equilíbrio ambiental, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, traz em seu bojo a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à conservação, manutenção e restabelecimento da vida e dos ecossistemas em geral, para proporcionar o mínimo aceitável para a sobrevivência de todas as espécies.

³ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 13.12.2019

A biodiversidade emerge como uma questão ao mesmo tempo urgente, do ponto de vista ambiental, e estratégica, dos pontos de vista econômico, político e social, ganhando importância para um conjunto cada vez mais amplo e diverso de atores sociais. A diversidade da vida é elemento essencial para o equilíbrio ambiental planetário, capacitando os ecossistemas a melhor reagirem às alterações sobre o meio ambiente causadas por fatores naturais e sociais, considerando que, sob a perspectiva ecológica, quanto maior a simplificação de um ecossistema, maior a sua fragilidade. A biodiversidade oferece também condições para que a própria humanidade adapte-se às mudanças operadas em seus meios físico e social e disponha de recursos que atendam a suas novas demandas e necessidades.⁴

Biodiversidade é a forma contraída de diversidade biológica e apareceu pela primeira vez em uma publicação em 1988, no livro organizado pelo biólogo Edward O. Wilson que trazia os resultados do National Forum on BioDiversity⁵. Para Wilson, conforme Franco, “as causas da perda de biodiversidade são destruição de habitats, espécies invasoras, poluição e exploração excessiva (caça, pesca e coleta). A destruição de habitats é, atualmente, a principal causa para o desaparecimento de espécies”.⁶

O Brasil é considerado um país megabiodiverso⁷, pois há uma grande variedade de espécies da fauna e da flora e importantes ecossistemas, que contribuem para que haja equilíbrio no clima a nível mundial. O meio ambiente equilibrado, é pressuposto de uma sadia qualidade de vida, reconhecida como direito fundamental, tanto à nível constitucional interno, quanto internacional, em face dos reiterados posicionamentos insculpidos em convenções e tratados dos quais o Brasil, em regra, é signatário.

⁴ALBAGLI, Sarita. **Geopolítica da Diversidade**. 1998, p. 169. Disponível em: https://www.academia.edu/35126461/Geopol%C3%ADtica_da_Biodiversidade. Acesso em 02 jan 2020, p. 89

⁵ FRANCO, José Luiz de Andrade. **O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação de wilderness à conservação da biodiversidade**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v32n2/a03v32n2.pdf>. Acesso em 16 dez 2019

⁶ FRANCO, José Luiz de Andrade. **O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação de wilderness à conservação da biodiversidade**.

⁷ Expressão constante no material do Ministério do Meio Ambiente, disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protetidas/unidades-de-conservacao?tmpl=component&print=1>. Acesso em 03 jan 2020

Do ponto de vista ecológico, o direito ao meio ambiente equilibrado deve levar em conta as propriedades e funções naturais, de forma que possa haver a existência, evolução e desenvolvimento dos seres vivos. O estado de equilíbrio ambiental não tem por objeto a estabilidade absoluta, pois, a noção de estabilidade é relativa, e o ecossistema evolui, em função de, entre outras causas, as mudanças climáticas⁸.

Não há forma de concretizar todos os demais direitos fundamentais sem a observação do direito ao meio ambiente, pois este se traduz como o próprio direito à vida. Conforme mencionam Santos e Stahlhöfer⁹.

2 Conceito e função da área rural

Nos termos da Lei Federal 8.629/93, em seu artigo 6º, § 3º, área rural é aquela “ reservada à produção agrícola, agropastoril, pastagens nativas, áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal”. A função social da propriedade rural está definida no Estatuto da Terra (Lei 4.504/64, art. 2º), que prevê:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 61-62

⁹ SANTOS, Jônatas Barcelos dos; STAHLHÖFER, Iásin Schäffer. **Uma da(s) crise(s) urbano-ambiental (is) brasileira(s): a violação de direitos humanos e fundamentais nas favelas**, p. 118. In: Crise e transformações do Estado. BRAVO, Álvaro A. Sánchez. ARAÚJO, Thiago Luiz Rigon de. MENUZZI, Jean Mauro. Org.. Erechim: Deviant, 2018

Embora a função social e a política agrária estejam regulamentadas nesta lei federal, nem sempre tal propriedade se presta somente a produção rural, havendo situações em que surge a necessidade de definir a ocupação, definir estruturas para determinados tipos de culturas, agregando atividades com caráter urbano¹⁰.

Definir área urbana e rural nem sempre é tão simples, pois há diferentes concepções do que sejam, conceitualmente. Há uma grande discussão entre diferentes concepções e definições do que se entende por território urbano e rural. Essas definições são importantes, juridicamente, para definir as tributações e competências dos entes federativos – Município, Estado, União¹¹.

A exceção faz a regra ou a regra quem criou a exceção? No caso do rural, este está colocado como a regra criou a exceção, pois na constituição delimita muito bem que os municípios criaram leis e delimitarão o perímetro urbano, e, por subseqüência, o rural será todo o restante, ou seja, a exceção ao que está delimitado¹².

O IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, coloca como estando em área rural os domicílios que estão “situados na área externa ao perímetro urbano de um distrito”. O referido Instituto de pesquisas tem a definição de cada uma das áreas:

- 1 - Área urbanizada de vila ou cidade - Setor urbano situado em áreas legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana;
- 2 - Área não urbanizada - área não urbanizada de vila ou cidade, setor urbano situado em áreas localizadas dentro do perímetro urbano de cidades e

¹⁰ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2012, p. 169

¹¹ SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário “O município e o solo rural”; São Paulo, 15 de julho de 2003. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/837/837.pdf>, p. 6. Acesso em 20.12.2019

¹² GARCIA, Alex Ferreira. **Rural e Urbano. Tentando entender as responsabilidades legais e definições**. Anais XVI Encontro Nacional de Geólogos. Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. Espaço de diálogos e práticas. p.1 ENG 2010. Porto Alegre/RS. disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/download\(73\).PDF](file:///C:/Users/User/Downloads/download(73).PDF). Acesso em 31.12.2019

vilas reservadas à expansão urbana ou em processo de urbanização; áreas legalmente definidas como urbanas, mas caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural;

3 - Área urbanizada isolada - Setor urbano situado em áreas definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou por um outro limite legal;

4 - Área rural de extensão urbana - Setor rural situado em assentamentos situados em área externa ao perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua extensão;

5 - Aglomerado rural (povoado) - Setor rural situado em aglomerado rural isolado sem caráter privado ou empresarial, ou seja, não vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina etc.), cujos moradores exercem atividades econômicas no próprio aglomerado ou fora dele. Caracteriza-se pela existência de um número mínimo de serviços ou equipamentos para atendimento aos moradores do próprio aglomerado ou de áreas rurais próximas;

6 - Aglomerado rural (núcleo) - Setor rural situado em aglomerado rural isolado, vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina etc.), privado ou empresarial, dispondo ou não dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados;

7 - Aglomerado rural (outros) - Setor rural situado em outros tipos de aglomerados rurais, que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados, e que não estão vinculados a um único proprietário (empresa agrícola, indústria, usina etc.);

8 - Rural - exclusive aglomerados rurais - Área externa ao perímetro urbano, exclusive as áreas de aglomerado rural¹³.

Como se vê, há muitas variantes com relação às áreas que compõem um município, todas elas incluídas e pertencentes a este ente. Ocorre que, embora previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), § 2º do art. 40, que diz que o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo, devendo, portanto, abranger tanto a zona urbana como a zona rural do município, a imensa maioria dos municípios não tem essa preocupação e não cumpre a norma estabelecida.

¹³ IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 16 nov 2019

Desta forma, sem previsão legal para o controle, cuidado e realização de atividades protetivas, fica o município sem a possibilidade de proteger, de forma mais efetiva a biodiversidade, trazendo prejuízo para o meio ambiente.

2.1 Competências legislativas

A União tem a competência privativa para legislar sobre assuntos que integram a temática urbana e ambiental como o direito civil, o direito agrário, águas, trânsito e transporte e registros públicos, por exemplo, nos termos do art. 22 da Constituição Federal¹⁴. Na competência legislativa concorrente entre a União e estados, o direito urbanístico, a proteção do meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico, são consideradas matérias que devem ter normas gerais definidas pela União.

As diversas atividades e funções existentes nas cidades e no campo de interesse e de necessidade dos habitantes nos municípios são consideradas como de competência comum entre a União, estados e município, de acordo com o art. 23 da Constituição Federal, entre elas: cuidar da saúde e assistência pública; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; preservar as florestas, a fauna e a flora; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a

integração social dos setores desfavorecidos.

Ao município, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal, foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber criar, organi-

¹⁴ RECH, Adir Ubaldio. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**, p. 223

zar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo.

Dessa forma, conforme institui o referido artigo 30 da Constituição Federal, é competência do município legislar e promover o adequado ordenamento territorial, planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Assim, “há questões de interesse regionais e locais, que não podem ficar atreladas ao centralismo do artigo 22, que reserva exclusivamente à União legislar sobre direito agrário”¹⁵ e , deve ser um processo que nasce das necessidades regionais e locais, não podendo, portanto, ser uma mera prática de poder, de cima para baixo, a gestão territorial.

A competência preponderante para promover a política urbana nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, foi atribuída aos municípios. A Constituição Federal estabelece os seguintes objetivos da política urbana nos termos do artigo 182, que deve ser promovida pelo município: garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o cumprimento da função social da propriedade e garantir condições dignas de vida urbana e o bem-estar dos seus habitantes.

O Plano Diretor é considerado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, nos termos do § 1º do artigo 182 da Carta Maior. Entretanto, se analisado isoladamente, tal imperativo pode levar à conclusão de que se refere somente à área urbana, deixando de fora a rural.

2.2 Abrangência do plano diretor: áreas urbana e rural

Como o ordenamento jurídico deve ser visto de forma sistemática, combinando o dispositivo constitucional com o § 2º do art. 40, do Esta-

¹⁵ RECH, Adir Ubaldio. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**, p. 223

tuto da Cidade, que estabelece que o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo, conclui-se que deve abranger tanto a área urbana como a rural do município, pois a Lei Federal define a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais, com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do art. 2º do Estatuto da Cidade, deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental do município e do território sob sua área de influência.

Dworkin ressalta a importância de dois conceitos: o de intenção ou propósito de uma determinada lei e o de princípios implícitos às regras positivas do direito ou que neles estão expressos. Diz, ainda que, juntos, esses conceitos definem os direitos jurídicos como uma função dos direitos políticos¹⁶.

Ainda há poucas decisões vinculantes dos tribunais superiores na temática ambiental, por isto, crescem em valor, as teses publicadas pelo STJ como fruto de seu entendimento pacificado e o direito ambiental legislado e o aplicado, na prática, estão muito distantes um do outro¹⁷.

De qualquer forma, é necessário que se continue, em defesa do meio em que se vive, buscando a efetividade da aplicação das leis, que são abundantes no direito pátrio, colocando em evidência os princípios que a própria Lei Maior proporciona.

3 O zoneamento ambiental da área rural no plano diretor

O Estatuto da Cidade fornece ferramentas jurídicas para, se não solucionar, amenizar problemas como moradia, saneamento, regularização

¹⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 165

¹⁷ VIEGAS, Eduardo Coral. **Teses mostram jurisprudência ambiental consolidada**. (2016). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-09/ambiente-juridico-teses-mostram-jurisprudencia-ambiental-consolidada-stj>. Acesso em 30 jul 2019.

fundiária e cada município toma as decisões para efetivar as diretrizes traçadas, com a participação popular, conforme prevê a Lei. A ordem urbanística, desde a edição do Estatuto da Cidade, passou a integrar o rol de itens objeto de ação civil pública¹⁸. Também foi criado, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, através da Lei Federal nº 13.844 de 18 de junho de 2019¹⁹.

Dentre os instrumentos legais e gerais de planejamento urbanístico municipal, existem: Plano Diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social²⁰.

A criação de aglomerados humanos, transformados em cidades, gera a demanda de infraestrutura para atender os direitos garantidos. Porém,

O assentamento humano realizado desordenadamente gera deficiência do equipamento urbano, a subabitação, a poluição, a criminalidade, o vício, enfim a instabilidade social com todo o seu séquito de problemas, que encontrariam sua parcela de solução em uma política de controle do uso do solo urbano²¹.

Definidos os espaços urbano e rural, através de zoneamentos, deve ser elaborado o Plano Diretor do município, com inclusão das duas áreas, e mesmo sendo o Zoneamento Ambiental anterior ao Plano Diretor, deve ser implantado este sobre aquele, pois é a base do planejamento²².

¹⁸ Lei 7.347/1985- Ação Civil Pública- Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...]VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

¹⁹ Lei 13. 844/2019- Art. 29. Constitui área de competência do Ministério do Desenvolvimento Regional: [...] X - formulação e gestão da política nacional de ordenamento territorial

²⁰ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010, p. 82

²¹ LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 111

²² RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade, p.169

Os zoneamentos urbano e rural nada mais são do que normas de ocupação humana de atividades econômicas e produção de alimentos e serviços, que geram limitações ao direito de propriedade, com vistas ao interesse público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade de vida, à dignidade da pessoa humana e à sustentabilidade.²³

Diante do que já foi exposto, não resta dúvidas de que a lei prevê que o município tem a obrigação de incluir a área rural no Plano Diretor, fomentando políticas públicas que incluam estas áreas promovendo o desenvolvimento sustentável, integrado com a área urbana.

Quem define o que é urbano e rural para o planejamento do município são os vereadores, a partir da aprovação de lei municipal pela Câmara de Vereadores. Cada localidade desenha os perímetros urbanos e rurais em função dos interesses e das perspectivas de desenvolvimento territorial do município. Certo é que o Poder Público municipal, com a união dos poderes legislativo e executivo, tem a obrigação de implementar políticas públicas que abriguem, não só a zona urbana, como a zona rural²⁴.

Essa definição (urbano e rural) conserva relação estreita com os objetivos político, esbarra muitas vezes em relações clientelistas, resultando no crescimento da lógica de expansão do urbano sobre o rural, com a abertura de loteamentos residenciais, muitas vezes de cunho eleitoral. Além desse viés político, é comum uma certa precariedade dos instrumentos de planejamento do território rural, na maioria dos municípios brasileiros, dos quais poucos ainda possuem sequer mapas que mostrem as estradas, recursos naturais, vilas, etc. De fato, ainda se sabe muito pouco do que ocorre fora dos perímetros urbanos²⁵.

²³ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade, p. 169

²⁴ SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural", p. 6

²⁵ SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural", p. 6

Ao prefeito municipal incumbe o projeto de lei para a implementação do plano diretor, sendo responsabilizado por eventuais danos, além de outras sanções, como improbidade administrativa:

Com efeito, estabelece este artigo (art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, Lei Federal n. 8.429/92, e o sujeita às sanções do art. 12, III, também dessa Lei) que independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito, na hipótese do art. 11, ao ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. Mesmo assim, como se dirá mais adiante, a grande maioria dos Municípios escapa a essa obrigatoriedade, pois não se subsumem a nenhuma das hipóteses do art. 41 do Estatuto da Cidade e, por conseguinte, seus respectivos alcaides não cometerão qualquer infração, ainda que não tomem as medidas para a elaboração, instituição e implantação dos correspondentes Planos Diretores²⁶.

Para a implementação do Plano Diretor do município, há a necessidade de um processo legislativo:

Observe-se, ademais, que o processo legislativo de instituição do Plano Diretor não é o comum, pois, no início ou em algum momento de sua cronologia, a Câmara de Vereadores há de garantir, nos termos do art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Assim, a Câmara de Vereadores deve dispor em seu Regimento Interno sobre o cumprimento dessas obrigações, prescrevendo quantas serão as audiências e debates, o momento e o local de sua realização, como serão convocados os segmentos representativos da comunidade e a própria população e com que antecedência serão eles informados e municia-

²⁶ GASPARINI, Diogenes. **Aspectos jurídicos do Plano Diretor**- Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, p. 1 disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario?next=2. Acesso em 24.11.2019

dos com cópias do projeto de lei do Plano Diretor e dos documentos e informações que lhe são pertinentes²⁷.

Como se vê, o Plano Diretor deve ser proposto pela Câmara de Vereadores e depois, levado à sanção ou veto do prefeito municipal:

Uma vez aprovado pela Câmara de Vereadores, o respectivo autógrafo é remetido ao prefeito municipal para sanção ou veto. Sanção é a concordância do Executivo com o projeto de lei aprovado pela edilidade, instituindo o Plano Diretor. Pode ser expressa ou tácita. Esta se dá quando aquela não for exercitada tempestivamente. Veto é a expressa oposição, parcial ou total, do Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo Municipal. O veto, se aposto, dada a obrigatoriedade do Plano Diretor, há de ser muito bem fundamentado, e constitucionais deverão ser suas razões, sob pena de se caracterizar óbice à execução de lei federal, conforme prevê o art. 1º, XIV, do Decreto-Lei Federal n. 201/67, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores. Em algumas hipóteses, como é exemplo a retratada no art. 50 do Estatuto da Cidade, esse comportamento pode caracterizar improbidade administrativa.²⁸

Dessa forma, tanto o prefeito municipal, que não inclui a zona rural no projeto de lei enviado ao legislativo, quanto os vereadores, que não promoverem a inclusão desta área no mesmo, estão sujeitos às sanções legais, pois, por omissão, deixam-na de fora do planejamento municipal, excluindo-a das políticas públicas de inclusão nas verbas a que fazem jus, dificultando o desenvolvimento sustentável, em prejuízo do próprio meio ambiente, da conservação da biodiversidade e da população que habita ou retira sua subsistência do campo.

O Estatuto da Cidade, ao prever que o município deva ser entendido e planejado como um todo, visou o pleno desenvolvimento com sustentabilidade, tanto da cidade quanto do campo, incitando o legislador municipal e o gestor público municipal, na qualidade de prefeito, livre-

²⁷ GASPARINI, Diogenes. **Aspectos jurídicos do Plano Diretor**- Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, p. 1

²⁸ GASPARINI, Diogenes. **Aspectos jurídicos do Plano Diretor**- Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, p. 1

mente escolhido, a buscar soluções para enquadrar todas as áreas do município neste processo de crescimento com qualidade de vida, proteção ambiental, a fim de garantir a dignidade de todos os habitantes, tanto os que atualmente vivem, quanto às gerações vindouras..

A necessidade do planejamento de todo o solo , através de um Plano Diretor que atenda as exigências legais, levando em conta não só a área urbana, mas inserindo a área rural no contexto, contribuirá para o desenvolvimento sustentável do município, proporcionando o intercâmbio cidade/campo de forma equilibrada e contribuindo ora para a fixação do homem, com proteção à biodiversidade.

O espaço rural está sujeito a zoneamento agrário e urbanístico, pois há, na area rural, espaços com características, atividade e equipamentos urbanos e não há como se falar em sustentabilidade da cidade, sem uma área rural planejada, com zoneamentos de interesse local definidos²⁹.

Com um plano diretor inteligente, “o zoneamento ambiental, fundamentado no diagnóstico dos fatores bióticos e abióticos, pode ser a alternativa técnica aplicável , tanto para a conservação da diversidade biológica como para o planejamento e a implantação de sistemas produtivos menos impactantes em áreas rurais”³⁰.

Os planos diretores dos municípios, em regra, não contemplam a área rural no seu planejamento, definindo os espaços, índices construtivos, instalação de equipamentos necessários, desconsiderando que ali vivem e trabalham os habitantes que também integram a cidade e que tem seus direitos e necessidades desatendidos, com violação ao dever do Poder Público, em face a sua inércia, de zelar pela qualidade do meio ambiente e de proteger a biodiversidade que fica, assim, sem a devida proteção do ente local.

²⁹ RECH, Adir Ubaldó. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**, p. 225

³⁰ RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul/RS: Educus, 2019, p. 121

Considerações finais

Embora a legislação brasileira, no Estatuto da Cidade, estabeleça que o município deve ser visto como um todo, isto é, zonas urbana e rural, devendo ambas constar do Plano Diretor respectivo, a maioria dos municípios brasileiros não alberga esta previsão legal.

A decorrência da não observância da lei acarreta prejuízos aos municípios, que tem sua área rural utilizada indiscriminadamente, dificultando ou até mesmo impossibilitando o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico planejado, com sérias consequências para o meio ambiente, descaso e descomprometimento com a proteção da biodiversidade. Esta falta de ordenação jurídica acarreta áreas degradadas, onde deveria haver a proteção ambiental, além de sérios riscos para as populações urbanas e rurais, quando, por exemplo, as nascentes dos rios não estão devidamente protegidas e os habitats são comprometidos, levando à extinção das espécies.

O desenvolvimento sustentável dos municípios fica seriamente prejudicado pela omissão legislativa, visto que sua zona rural ocorre abandono, tornando-se deserta e, muitas vezes, improdutivo, em espaços que poderiam gerar riqueza aproveitando as potencialidades locais.

É preciso que o Poder Executivo dos municípios, através de seus gestores e o Legislativo, através de seus vereadores, compreenda a importância de tal regulamentação, para promover o desenvolvimento de suas cidades, irmanados com suas áreas de campanha, com planejamento e sustentabilidade, para garantir que não só esta geração possa ter uma boa qualidade de vida, mas para que as gerações que sucederão possam optar por viver em áreas urbanas ou rurais, não por falta de opção, mas por sua própria vontade e vocação. Com um plano diretor inteligente, é possível planejar o solo municipal, visto como um todo, protegendo a biodiversidade, com mecanismos e políticas públicas voltadas para alcançar à população, tanto urbana quanto rural, uma sadia qualidade de vida, com respeito e cuidado ao meio onde e vive.

Referências

- ALBAGLI, Sarita. **Geopolítica da Diversidade**. 1998, p. 169. Disponível em: https://www.academia.edu/35126461/Geopol%C3%ADtica_da_Biodiversidade. Acesso em 02 jan 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 13.12.2019
- BRASIL. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 25.12.2019
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 25.08.2019.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- FRANCO, José Luiz de Andrade. **O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação de wilderness à conservação da biodiversidade**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v32n2/a03v32n2.pdf>. Acesso em 16 dez 2019
- GARCIA, Alex Ferreira. **Rural e Urbano. Tentando entender as responsabilidades legais e definições**. Anais XVI Encontro Nacional de Geólogos. Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. Espaço de diálogos e práticas. ENG 2010. Porto Alegre/RS. disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/download\(73\).PDF](file:///C:/Users/User/Downloads/download(73).PDF). Acesso em 31.12.2019

- GASPARINI, Diogenes. **Aspectos jurídicos do Plano Diretor**.- Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario?next=2. Acesso em 24.12.2019
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Banco Multidimensional de estatística**. Disponível em: <http://www.bme.ibge.gov.br>. Acesso em 15.12.2019
- LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2014
- RECH, Adir Ubaldó. RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010
- RECH, Adir Ubaldó. RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS. Educs, 2012
- RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul/RS: Educs, 2019
- SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário “O município e o solo rural”; São Paulo, 15 de julho de 2003. disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/837/837.pdf>. Acesso em 20.12.2019
- SANTOS, Jônatas Barcelos dos; STAHLHÖFER, Iásin Schäffer. **Uma da(s) crise(s) urbano-ambiental (is) brasileira(s): a violação de direitos humanos e fundamentais nas favelas, p. 118**. In: **Crise e transformações do Estado**. BRAVO, Álvaro A. Sánchez. ARAÚJO, Thiago Luiz Rigon de. MENUZZI, Jean Mauro. Org.. Erechim: Deviant, 2018
- VIEGAS, Eduardo Coral. **Teses mostram jurisprudência ambiental consolidada**. (2016). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-09/ambiente-juridico-teses-mostram-jurisprudencia-ambiental-consolidada-stj>. Acesso em 30 jul 2019.

**O consumo e a casa comum.
A problemática ambiental do consumo exacerbado sob
o enfoque da Encíclica Laudato Si'**

*Emanuela Rodrigues dos Santos*¹

*Paulo César Nodari*²

1 Introdução

O ser humano é um ser de necessidades do início ao fim de sua vida. Sem ideologizar e mercantilizar tais necessidade, sabe-se que todo ser humano necessita, tanto de pessoas, como também de objetos do nascer ao entardecer da vida humana, justamente, por conta de sua fragilidade e de suas carências. Muitos autores refletiram e teceram considerações e reflexões a respeito do tema das necessidades do ser humano. Como simples referência e indicação, para não desfocar do objetivo deste texto, cita-se o nome de dois pensadores, extremamente, pródigos nesta temática, a saber, Marx e Freud. Eles se configuram como autores contemporâneos, por assim dizer, do capitalismo nascente, descortinando e refletindo sobre as principais teses e estratégias necessárias e imprescindíveis para a compreensão dialética do processo existente entre as conexões inerentes entre as necessidades naturais e as superficiais e o respectivo desenvolvimento do capitalismo, que não se busca mais, sim-

¹ Emanuela Rodrigues dos Santos é mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e advogada. Email: emanuelarod94@gmail.com.

² Doutor e Pós-Doutor em Filosofia. Professor do PPGFIL e PPGDIR da Universidade de Caxias do Sul. E-mail: paulocesarnodari@hotmail.com ou penodari@ucs.br

plesmente, do comércio mercantilista em pequena, média ou grande escalas. Trata-se, com outras palavras, de afirmar a percepção e constatação de que não há capitalismo sem a observância das necessidades vitais, naturais, e, também, superficiais, e, por conseguinte, de consumo, sem esquecer, contudo, que o consumo, ou melhor, o consumismo, nos moldes atuais, fora deflagrado, de maneira, exacerbadamente, unidimensional e intencional, focando o lucro, sobremaneira, a partir do nascimento e da emergência do liberalismo, e, posteriormente, do neoliberalismo, em grande parte, senão, em sua totalidade, das sociedades modernas e contemporâneas.

O consumo integra os mais diversos âmbitos da sociedade desde os seus tempos mais remotos, sejam eles sociais, econômicos, políticos, religiosos, culturais, entre outros. É claro que o consumo é ingrediente importante para o desenvolvimento e progresso econômico, científico e tecnológico, bem como proporciona qualidade de vida e conforto para a população. Entretanto, com a globalização, sobretudo, com o desenvolvimento da Revolução Industrial no século XIX, o consumo passou a ser incentivado, crescendo de forma desenfreada em virtude, especialmente, de promessas falaciosas à população, como por exemplo, o de amenizar sentimentos negativos, tais como a ansiedade e a depressão, resultando euforia temporária causada pela compra de algum bem almejado. Esse processo não se desenvolveu e se instalou espontaneamente, mas fora pensado e progrediu, paulatina e progressivamente, a ponto de estar arraigada no imaginário consciente e até mesmo inconsciente das pessoas a tese de que existir significa consumir de acordo com as necessidades e exigências, sejam elas quais forem, não interessando como provieram.

Assim, a sociedade, cada vez mais vazia e superficial, entendida agora como sociedade de consumo ou hiperconsumo, passou a consumir de forma exponencial, o que era incentivado pelas políticas governamentais, uma vez que proporcionava desenvolvimento econômico, tornando-se um verdadeiro estilo de vida. Como consequência desse consumo desenfreado, bens passaram a ser cada vez mais produzidos, consumidos e

descartados, o que gerou danos, não apenas sociais, mas, também, ambientais. Como consequência, para a manutenção de uma sociedade cada vez mais consumista, tem-se a utilização irrestrita dos recursos proporcionados pela natureza, submetendo o meio ambiente, por conseguinte, à degradação, uma vez que, por um lado, sabe-se serem os bens naturais finitos, e, na boa parte dos casos, não renováveis, e, por outro lado, por conta do descarte incorreto dos resíduos e do lixo. Esses e outros fatores evidenciam não apenas uma crise social, na qual a sociedade só se preocupa com os bens materiais, mas, especialmente, ambiental.

Nesse sentido, o presente trabalho visa discutir, por meio de análise bibliográfica, descritiva e exploratória, de que forma pode ser proporcionada a interação entre os mais diversos setores da vida, assim como das ciências, para que o consumo seja praticado de forma adequada sem causar danos ambientais. Para isso, o estudo será dividido em três partes. Na primeira parte, busca-se analisar o surgimento e desenvolvimento do consumo. Na segunda, trata-se de expor as consequências sociais e ambientais geradas pelo consumo exacerbado. Na terceira parte, objetiva-se apresentar algumas possíveis reflexões alternativas, a fim de que o consumo seja exercido de forma consciente e, sobretudo, sustentável. Por fim, importante mencionar que a principal fonte bibliográfica utilizada para a pesquisa foi a encíclica, escrita pelo Papa Francisco, em maio de 2015, denominada “*Laudato Si'*”: sobre o cuidado da casa comum”, que, neste ano de 2020, completa 5 anos de sua publicação. A encíclica busca refletir sobre a tese de que a crise ecológica é o reflexo da crise antropológica, apresentando, por sua vez, a proposta de uma ecologia integral e de uma justiça intergeracional, criticando, por um lado, o consumismo e o desenvolvimento econômico irresponsáveis, e, por outro lado, incentivando a integração de todos os âmbitos da vida para o combate à degradação ambiental, visto tratar-se não apenas de uma crise ambiental, mas também de uma crise sociopolítica, em última análise.

2 A sociedade de consumo

Consumir integra todos os âmbitos da vida do ser humano, sejam eles sociais, culturais, religiosos, políticos, e quaisquer outros. Isso porque o consumo de bens é da própria natureza humana, tratando-se também de um direito fundamental, visto a primordialidade humana no suprimento de determinadas necessidades naturais e sociais ligadas ao ato de consumir. O consumo é um elemento inseparável da sobrevivência biológica, refere Bauman (2008, pp. 37-38), possuindo raízes tão antigas quanto os seres vivos, sendo parte permanente e integral de todas as formas de vida, o que se pode conceber a partir de narrativas históricas e relatos etnográficos. Para Rech (2009, p. 27-29), a sociedade capitalista atual é justamente consequência dessa necessidade antropológica de consumir e produzir, visto que o espírito do capitalismo de consumo surgiu de uma construção cultural e social, a qual “induziu”, ou, talvez, “educou” os consumidores, dando asas, por conseguinte, ao espírito visionário dos empreendedores. O crescimento do consumo não é, portanto, pura e simplesmente, devido e decorrente de técnicas industriais capazes de produzir em grandes escalas, isto é, há outros aspectos subjacentes muito mais delineadores e definidores da importância eminente e crescente do consumo (LIPOVETSKY, 2007, p. 17).

Na esteira do desenvolvimento da sociedade capitalista de consumo, uma de suas características muito eficaz e aglutinadora de objetivos e resultados é a globalização. Esta, por sua vez, transformou, significativamente, não apenas os métodos de produção e comércio, mas, também, e, sobretudo, o desenvolvimento processual crescente de consumo por parte das pessoas. Destarte, cabe trazer trecho do trabalho de Souza e Oliveira (2016, p. 160) atinente à globalização:

[...] o fenômeno da globalização atingiu as relações sociais e econômicas, transformou os métodos de produção, promoveu a integração dos mercados, a internacionalização (ou transnacionalização) das empresas e dos mercados financeiros e fomentou uma verdadeira revolução tecnológica; vivemos em

uma sociedade globalizada, estruturada em bases tecnológicas de informação e comunicação, cujas engrenagens são os consumidores que movimentam a máquina: capitalismo.

Ocorre que a mesma globalização que proporciona o desenvolvimento econômico e o progresso social e cultural, também alimenta as desigualdades sociais e induz o consumismo exacerbado, é o que abordaremos neste capítulo. Assim, com o desenvolvimento da Revolução Industrial no século XIX, o consumo passou a ser incentivado, visto o aumento de produção e a conseqüente inevitabilidade de destinatários para a mesma. Logo, o consumo foi obtido como um estilo de vida, pois proporcionava satisfação pessoal. Desse modo, o mencionado estilo de vida foi tido intencionalmente como um novo método para o desenvolvimento econômico, aceito e implementado rapidamente por meio de diversos procedimentos subjetivos de manipulação social. Como conseqüência, objetos passaram a ser produzidos, consumidos, destruídos e descartados em escala crescente e num ritmo cada vez maior. Nos séculos XIX e XX o consumismo se fortaleceu drasticamente, atingindo o século XXI no chamado hiperconsumo (PEREIRA; PEREIRA; PEREIRA, 2009, pp. 12-13).

A globalização proporcionou uma nova visão às relações de consumo, cujas maiores características seriam o desejo desenfreado por mercadorias e a coisificação das pessoas, as quais se tornariam, por conseqüência, mercadorias, como será visto no decorrer desse capítulo. Ainda, o consumo foi concebido como ferramenta para inclusão social, bem como meio para aliviar e/ou mascarar dores, tensões, ansiedades cotidianas. A esse respeito, Lipovetsky (2007, p. 14) menciona que a expressão “sociedade de consumo” surgiu nos anos próximos de 1920 e se popularizou em meados dos anos 1950 e 1960, sendo atualmente uma das “figuras mais emblemáticas da ordem econômica e da vida cotidiana das sociedades contemporâneas”. Segundo o autor (LIPOVETSKY, 2007, p. 16), a evolução do consumo se alicerça em três momentos distintos, o que ele chamou de o nascimento dos mercados de massa. O primeiro

ciclo iniciou por volta dos anos 1880 e findou com a Segunda Guerra Mundial, constituindo-se com grandes mercados nacionais em substituição a pequenos mercados locais, o que apenas se tornou possível com o surgimento das estradas de ferro, do telégrafo e do telefone. Bem como, a produção em massa se tornou possível com a construção de máquinas de fabricação contínua de elevada velocidade e fluxo, acarretando no aumento da produtividade. Assim, esta primeira fase transformou o cliente tradicional, o qual era dominado pelo comerciante, em consumidor moderno de marcas e seduzido pela publicidade. (LIPOVETSKY, 2007, p. 16-18).

Posteriormente, por volta de 1950, ocorre o segundo ciclo denominado sociedade da abundância, ante o crescimento econômico e a elevação do nível de produtividade, de trabalho e regulação fordista da economia, ou seja, sistemas de produção em massa. Esta, por sua vez, é tida como o modelo puro da sociedade de consumo de massa, pois enquanto a primeira fase tornou acessível a compra de bens duráveis, a segunda aperfeiçoou esse processo, disponibilizando produtos como automóveis, televisões, aparelhos eletrodomésticos, entre outros (LIPOVETSKY, 2007, pp. 19-20). Pela primeira vez, a sociedade, de modo geral e não apenas a elitizada, tem acesso a produtos mais psicologizados e individualizados a um modo de vida, como bens duráveis, lazeres, férias, moda, etc. Importante referir, neste ponto, que, no decorrer de toda a segunda fase visava-se a redução de vida das mercadorias, assim como tirá-las de linha para a conseqüente renovação de moda, caracterizando essa fase como, embora fordista, principiologicamente, de sedução, efêmera, de diferenciação dos mercados, combinando lógica fordista e lógica-moda. Convém, ainda, ressaltar que esta fase se inspira no projeto de um cotidiano confortável materialmente e fácil, sinônimo de felicidade. Focada, então, na técnica mais quantitativa que qualitativa (LIPOVETSKY, 2007, p. 21). Trata-se, pois, da denominada sociedade do desejo.

No que tange a terceira fase, esta é marcada pelo emocional, isto é, o ciclo III é permeado por uma nova relação emocional da sociedade com as mercadorias, não evidenciando, como no passado, um signo exterior de riqueza ou de sucesso, mas a criação de um ambiente agradável e estético, que o consumidor se identifique emocionalmente, vez que personalizado para ele, evidenciando gostos, idade, particularidades, identidade cultural, etc. LIPOVETSKY, 2007, p. 27-28). Conforme Lipovetsky (2007, p. 28) com o terceiro ciclo:

[...] passa-se para o universo do hiperconsumo quando o gosto pela mudança se difunde universalmente, quando o desejo de “moda” se espalha além da esfera indumentária, quando a paixão pela renovação ganha uma espécie de autonomia, relegando ao segundo plano as lutas de concorrência pelo status, as rivalidades miméticas e outras lebres conformistas.

Assim, a terceira fase é chamada de “consumo emocional”, centrada na busca das sensações e de maior bem-estar subjetivo. De acordo com Bauman (2008, pp. 60-61), a característica mais relevante na sociedade de consumidores é a felicidade, ou seja, provavelmente a sociedade de consumidores seja a única na história a prometer felicidade – instantânea e duradoura – na vida terrena no momento presente. Ao mesmo tempo, ela é a única que evita legitimar qualquer tipo de infelicidade. Todavia, a mencionada promessa alterou de forma drástica a vida dos cidadãos, a exemplo do apego a vida hedonista, isto é, de busca por prazeres imediatistas. Por meio dela, as pessoas apenas se preocupam com os desejos instantâneos e imediatistas, os de agora, sem preocupações e projetos futuros, o que aumenta o consumo, visto que é necessário consumir mais para sentir mais prazer (PEREIRA; PEREIRA; PEREIRA, 2009, pp. 14-15).

A base da sociedade de consumo é a promessa de satisfação dos desejos em um nível que nenhuma outra sociedade conseguiu atingir. A sociedade consumista alicerça-se e alinha-se pela produção contínua de desejos, mas sabe-se que satisfazer todos os desejos é impossível, uma vez que a lógica da produção de desejos é assimetricamente superior aos recursos naturais disponíveis. Ou seja, em outras palavras, a promessa

permanece e precisa pela lógica ser sempre mais sedutora, enquanto, por um lado, os desejos continuam inalcançáveis, e os recursos naturais, por outro lado, são escassos e finitos (BAUMAN, 2008, p. 63). Assim sendo, haverá prosperidade da sociedade de consumo enquanto ela conseguir manter a não satisfação suficiente de seus membros, o que é atingido mediante a prospectiva depreciação e desvalorização dos produtos de consumo. Nessa lógica, os produtos, ao serem lançados, e, serem direcionados, pelo *marketing* embutido e contido na lógica do consumo, para fomentar o desejo de os possuir por parte dos consumidores, e, após terem sido satisfeitos os tais anseios, novos anseios e desejos são criados, de maneira a acarretar e desembocar ou em novos anseios, ou então, na insatisfação por conta de os produtos consumidos já serem ultrapassados, exigindo, por consequência, novas e contínuas versões, o que acaba por gerar um ciclo sempre mais vicioso e sem fim (BAUMAN, 2008, p. 64).

Nota-se que sem a repetida insatisfação e frustração dos intentos, a demanda de consumo findar-se-ia. Ademais, a sociedade de consumidores representa, como evidenciado por Bauman (2008, p. 71), a espécie de sociedade que promove e reforça a escolha de um estilo de vida consumista, rejeitando, por óbvio, as opções culturais alternativas. Trata-se, em verdade, da única escolha aprovada incondicionalmente. Nesta sociedade consumista, o ser humano satisfeito é aquele que, ao optar pelo estilo de vida voltado ao consumo, só se torna plenamente satisfeito e realizado de acordo com o grau e o montante de bens por ele adquiridos e acumulados. Nesse contexto, (PEREIRA; PEREIRA; PEREIRA, 2009, p. 12) assevera-se que o indivíduo deixa de ser pessoa para se tornar consumidor, cujo consumo apresenta-se como uma verdadeira necessidade.

Consumir representa um investimento social de si próprio e na sua autoestima. O objetivo do consumo é a modificação ou recomodificação do consumidor, isto é, elevá-lo à condição de mercadorias vendáveis, consoante Bauman (2008, p. 76), e não a satisfação das necessidades e desejos. É o que explica o autor, ao aduzir que na mencionada sociedade

“ninguém pode se tornar sujeito sem primeiro virar mercadoria”. A subjetividade do sujeito concentra-se num esforço contínuo para se tornar e permanecer uma mercadoria vendável (BAUMAN, 2008, pp. 20-21). O consumismo ilude os indivíduos fazendo-os acreditar que se consumirem mais, serão mais importantes do que os outros que consomem menos, que serão mais e felizes e merecedores de elevado *status* social, ou seja, o consumo determina as regras sociais. Em verdade, a vida de consumo não se refere à aquisição de bens, tampouco com se desfazer rapidamente daquilo que foi adquirido. Refere-se, acima de tudo, a estar em movimento (BAUMAN, 2008, p. 126-127). Além do mais, é relevante enfatizar que, na cultura consumista, há a prevalência de uma pressão constante por “ser alguém mais”. Assim:

Os mercados de consumo se concentram na desvalorização imediata de suas antigas ofertas, a fim de limpar a área da demanda pública para que novas ofertas a preencham. Engendram a insatisfação com a identidade adquirida e o conjunto de necessidades pelo qual se define essa identidade. Mudar de identidade, descartar o passado e procurar novos começos, lutando para renascer – tudo isso é estimulado por essa cultura como um dever disfarçado de privilégio. (BAUMAN, 2008, p. 128).

Corroborando com todo o exposto o pensamento descrito pelo Papa Francisco na sua encíclica sobre o meio ambiente denominada *Laudato Si'* (2015, n. 105, p. 67), a qual, diga-se de passagem, completou em maio do corrente ano, 5 anos de publicação, de que os produtos tecnológicos não são neutros ou imparciais, no sentido de serem ausentes de intenção, porque criam uma realidade que condiciona os estilos de vida e orienta as possibilidades sociais nos interesses de determinados grupos de poder. Assim, certos lançamentos e campanhas que parecem inocentes são, na verdade, opções sobre o tipo de vida social que se pretende desenvolver. Cabe ponderar ainda que o consumo é uma característica e ocupação dos seres humanos como indivíduos, já o consumismo é um atributo da sociedade. O consumismo pode ser identificado como um tipo de arranjo social resultante de vontades, desejos e anseios humanos rotineiros e

permanentes, apenas assumindo relevância quando o consumo assume posição que na sociedade de produtores era exercido pelo trabalho (BAUMAN, 2008, p. 41). Pode-se perceber, por fim, que as mencionadas fases do consumo são complementares, sendo uma versão modificada da anterior, o que evidencia o caráter de continuidade.

Faz-se adequado referir que o consumo não é totalmente negativo, ele proporciona qualidade de vida, crescimento econômico, desenvolvimento social, etc. A tecnologia pode produzir coisas realmente valiosas para a melhora da qualidade de vida do ser humano, porém é imprescindível que esta seja bem orientada. Contudo, o consumo deve ser ponderado, vez que pode levar a sociedade a falência nos mais diversos aspectos, sejam eles econômicos como emocionais. Desse modo, consoante dispõe Souza e Oliveira (2016, p. 157) “consumir é um fim em si mesmo, e não um meio de o ser humano alcançar uma satisfação pessoal mediante o usufruto da coisa conquistada”. Consumir é necessário, mas deve ser realizado com consciência, isso porque o consumo desnecessário e exacerbado gera consequências extremamente prejudiciais nas esferas econômica, social e, principalmente, ambiental. No que pertine a questão ambiental, esta ocorre em virtude do consumo compulsivo que faz com que bens sejam cada vez mais produzidos, consumidos, destruídos e descartados em ritmo crescente, submetendo o meio ambiente a diversos danos, é o que abordaremos no capítulo que segue.

3 O consumo desmedido e suas consequências

Diante do contexto social no qual a população busca alcançar a felicidade e amenizar o sofrimento por meio do consumo exagerado em virtude da euforia temporária que ele pode vir a acarretar, o meio ambiente sofre sérias consequências, e, poder-se-ia afirmar, é provocado. E isso porque a sociedade consome cada vez mais para se satisfazer o desejo do objeto almejado o mais rápido possível, não se preocupando com o destino do produto descartado ou com a utilização exacerbada dos recur-

tos naturais como matéria prima para confecção de produtos, consumo de energia, etc. Nesse sentido, segundo Calgaro (2009, p. 45), a ameaça mais perigosa para o meio ambiente pode ser a busca desenfreada pelo alcance do poder e de benefícios que as relações de consumo possibilitam, representando uma das graves ameaças estratégicas enfrentadas na atualidade. Logo, a natureza enfrenta diversas dificuldades ante a comercialização de seus recursos pela falta de racionalidade humana.

Sabe-se que o mercado possui a tendência de criar um mecanismo consumista compulsivo para vender seus produtos, as pessoas se envolvem em um turbilhão de compras e gastos supérfluos. A mencionada situação desencadeia um sentido de precariedade e insegurança, favorecendo formas de egoísmo coletivo. Nesse contexto, a sociedade não deve focar sua preocupação apenas na possibilidade de terríveis fenômenos climáticos ou de grandes desastres naturais, mas também nas catástrofes resultantes de crises sociais. Isso porque, a obsessão por um estilo de vida consumista, especialmente quando parcela minoritária da população tem condições de o manter, só poderá provocar violência e destruição recíproca (FRANCISCO, 2015, n. 118, pp. 74-75).

O meio ambiente não dá conta de atender as demandas geradas pela atividade de consumo inconsequente. Assim, como evidenciado pelo Papa Francisco (2015, n. 22, p. 21), o funcionamento dos ecossistemas é exemplar: “[...] as plantas sintetizam substâncias nutritivas que alimentam os herbívoros; estes, por sua vez, alimentam os carnívoros, que fornecem significativas quantidades de resíduos orgânicos que dão origem a uma nova geração de vegetais”. Contudo, o sistema industrial não possui a mesma eficiência, visto que não é capaz de absorver e reutilizar resíduos e detritos no final do ciclo de produção e consumo. Não sendo, portanto, um modelo circular de produção que assegure recursos para as futuras gerações como a natureza possui. A esse respeito, uma sociedade de consumo não possui a preocupação em racionalizar na utilização dos recursos naturais para que as futuras gerações também tenham a oportunidade de consumir. Por sua vez, a sociedade consumerista (PEREIRA;

PEREIRA; PEREIRA, 2009, p. 18) não consegue ver além do consumo, só pensam em comprar e consumir, são pessoas individualistas que buscam pela felicidade imediata, inexistindo compaixão pelo meio ambiente ou pelas futuras gerações.

Essa despreocupação ocorre não apenas diante do egoísmo humano e da falsa sensação de felicidade proporcionada pelo consumo, mas também e acima de tudo pela crença de muitos no poder da tecnologia, isto é, parte da sociedade entende que a tecnologia é tão grandiosa que poderá substituir os recursos naturais na medida em que eles forem se findando. Entretanto, esse pensamento é ilusório, pois é impossível substituir uma beleza irreparável e irrecuperável que é a natureza por outra criada pelo ser humano (FRANCISCO, 2015, n. 32, p. 25). Explica o Papa Francisco (2015, n. 36, p. 26) que o cuidado com os ecossistemas requer que seja entendido de forma ampla, além da imediatividade, pois quando se busca apenas o ganho econômico imediato, ninguém se importa realmente com a preservação. Alerta, ainda, que o custo dos danos provocados pela negligência egoísta é infinitamente maior do que o benefício econômico que se possa obter.

Nessa esteira é imprescindível fazer menção ao discurso do Papa Paulo VI à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura em 1970: “os progressos científicos mais extraordinários, as invenções técnicas mais assombrosas, o desenvolvimento econômico mais prodigioso, se não estiverem unidos a um progresso social e moral, voltam-se, necessariamente, contra o homem” (PAULO VI, 1970). A sociedade parece esquecer que o ser humano está intrinsecamente vinculado ao meio ambiente, pois ele também é parte da natureza, e, conseqüentemente, ligado à degradação ambiental que causar, sofrendo as respectivas conseqüências conjuntamente. O ambiente humano e o ambiente natural degradam-se mutuamente, dessa forma, para enfrentar a degradação ambiental faz-se necessário suprimir as causas que convergem com a degradação humana e social (FRANCISCO, 2015, n. 48, p. 33). Nessa linha de pensamento, um tratamento ecológico sempre se torna um tra-

tamento social. E, no que tange a crise social, a qual possui como um de seus efeitos a crise ecológica, essa inclui no seu arcabouço da mudança global as consequências das inovações tecnológicas, a exclusão social, a desigualdade na concessão de serviços como energia, a fragmentação social, o crescimento da violência, etc. Esses, na verdade, são alguns sinais que demonstram que não vale o progresso econômico a qualquer custo, são, na mesma toada, sinais dos sintomas de uma verdadeira degradação social, da ruptura dos vínculos de integração e comunhão social (FRANCISCO, 2015, n. 46, p. 32).

Pertinente à desigualdade e exclusão social, cabe fazer adendo que o consumo alimenta ainda mais para que esses fenômenos sociais aconteçam, porque na sociedade de consumo aqueles que não possuem capacidade de consumir são automaticamente excluídos, escanteados. A esse respeito, Bauman (2008, p. 160) faz referência ao fato de que na sociedade de consumidores os pobres são inúteis, vez que os consumidores autênticos e membros “normais” da sociedade, nada desejam nem esperam dos pobres, devendo ser marginalizados. Assim, a crise ecológica, consoante dispõe o Papa Francisco (2015, n. 5, p. 11), mostra-se como uma problemática que é consequência da atividade descontrolada da humanidade, a qual explora a natureza inconsequentemente, destruindo-a e correndo o risco de destruir a si própria, sendo autor e vítima dessa degradação. Trata-se, pois, de uma necessidade urgente de mudança no comportamento de toda humanidade, uma vez que a “[...] ‘degradação da natureza está estreitamente ligada à cultura que molda a convivência humana’” (FRANCISCO, 2015, n. 6, pp. 11-12). Desse modo, são diversos os problemas ecológicos que resultam do consumo desenfreado, a exemplo de desertificações, modificações das correntes marítimas, alteração da acidez dos mares, buracos na camada de ozônio, mudanças climáticas, descongelamento das calotas polares, improdutividade das terras, entre outros tantos (PEREIRA; PEREIRA; PEREIRA, 2009, p. 17).

Trata-se, em verdade, de uma inversão de valores cuja valorização do material é superior ao natural, ou seja, os bem de consumo disponí-

veis na natureza são utilizados de forma irresponsável. Tanto se valoriza o lado econômico que hoje se fala na figura do “pagamento pela prestação de serviços ambientais”, como se com dinheiro pudesse ser recuperado o meio ambiente deteriorado. Refere Pereira (2007, p. 23) que, a crise ambiental “verte de irracionalidade ecológica dos padrões humanos de consumo, poder, produção e capital, além de uma forte busca por crescimento tecnológico, científico e econômico”. Obviamente não se quer penalizar o desenvolvimento econômico e tecnológico, mas alertar para as consequências desse desenvolvimento desamparado de consciência ecológica e sustentabilidade, pois a teoria da infinitude dos bens ambientais já foi superada há anos. A esse respeito, elucida Butzke:

Uma análise, ainda rápida, mostra que na mesma velocidade das conquistas e da geração de bens, estamos marchando para o esgotamento de grande parte de nossos recursos naturais. Estamos gerando níveis insuportáveis de poluição: estamos perdendo nossa biodiversidade e nossa água potável. Talvez devamos redimensionar nosso *modus vivendi* e até mesmo nosso paradigma de desenvolvimento, buscando a Sustentabilidade (BUTZKE, 2006. p. 15).

Durante muitos anos e ainda na atualidade, pesquisadores ambientais atribuíram a responsabilidade ao denominado antropocentrismo, isto é, o pensamento de que os seres humanos são superiores aos demais seres vivos, servindo estes últimos para satisfação dos primeiros, e, portanto, da respectiva degradação ambiental, aos cristãos, tendo em vista a passagem bíblica de Gênesis atinente à criação do universo, na qual haveria abertura para o entendimento da sugestão da dominação da terra pelos humanos. Trata-se de uma interpretação errônea da criação e do lugar e responsabilidade do ser humano na criação. Destarte, alega Francisco, que esta foi uma leitura inadequada da antropologia cristã e promoveu um entendimento equivocado da relação do ser humano com o universo, pois alegou-se que a narração de Gênesis (cf. Gn 1, 28), a qual convida a “dominar” a terra favorecia a exploração da natureza, tornando o ser humano como dominador e devastador. Entretanto, adverte o

Papa que essa não é uma interpretação correta do texto bíblico, como entendido pela Igreja (FRANCISCO, 2015, n. 67 p. 46). Segundo o Papa Francisco, é imprescindível ler os textos bíblicos no seu contexto com adequada hermenêutica, isso porque o citado livro bíblico convida os seres humanos a “cultivar e guardar” o jardim do mundo (cf. Gn 2, 15). Cultivar no sentido de lavar ou trabalhar no terreno e guardar significa proteger, cuidar, preservar, velar, etc. O que implica numa verdade relação de reciprocidade responsável entre o ser humano e a natureza. Deve-se entender a expressão “dominar”, portanto, no sentido de administrador responsável. “Mas a interpretação correta do conceito de ser humano como senhor do universo é entendê-lo no sentido de administrador responsável.” (FRANCISCO, 2015, n. 116, p. 72).

Outrossim, o consumo deve ser realizado de forma a satisfazer as necessidades básicas do ser humano, sem explorar a natureza e tornar ela um meio de comércio. O consumo pode ser utilizado para o bem e para o mal, e optando-se por utilizá-lo para o mal, ou seja, o consumo mal utilizado pode submeter a natureza à exploração exacerbada, a humanidade à dependência e a sociedade à crise econômica ou no equilíbrio (CALGARO, 2009, p. 66). Cabe ainda menção a outro trecho deste mesmo texto:

Nessa condição, a racionalidade econômica e a busca desenfreada de poder em suas diversas esferas potencializam uma devastadora ameaça aos ecossistemas naturais. Assim, o almejado desenvolvimento econômico provoca destruições nas condições fundamentais da sustentabilidade, ao passo que os estímulos dos bens de consumo e dos bens naturais provocam catástrofes. O atual modelo econômico gera um processo de crescimento baseado num consumo desordenado e na estimulação da destruição das condições ecológicas de sobrevivência. O consumo desenfreado e a falta de racionalidade por parte da humanidade levantam as dificuldades na busca de uma sustentabilidade (CALGARO, 2009, p. 70).

Segundo o Papa Francisco (2015, n. 2, p. 9), devemos entender a natureza como uma verdadeira irmã, a irmã terra, a qual clama contra o

mal que o ser humano lhe causou diante do seu uso irresponsável e do abuso de seus bens, pois o homem, buscando saciar suas necessidades de forma imediata, cresceu acreditando ser proprietário e dominador, autorizado a saqueá-la. A irmã terra, oprimida e devastada, “geme e sofre as dores do parto” (Rm 8,22). A humanidade esquece-se, então, que ela própria também é terra (Gn 2,7). Dessa forma, apesar do consumo proporcionar o desenvolvimento da sociedade moderna, parte significativa da população vem percebendo os sinais de insuficiência de condições do planeta e buscando formas para amenizar os danos ambientais causados pelo consumo, tornando-o um consumo sustentável. Nesse sentido, o item versa sobre possíveis soluções para o uso racional do meio ambiente nas atividades de consumo, abordando aspectos da teoria da Ecologia Integral, proposta pelo Papa Francisco na encíclica *Laudato Si'*, e do necessário diálogo entre economia e ecologia.

4 A ecologia integral

O hiperconsumo tem causado danos inimagináveis ao meio ambiente, esgotando os recursos naturais para obtenção de matéria prima e poluindo com a produção exacerbada de bens e o respectivo descarte. Faz-se, pois, urgente que o consumidor reveja seu comportamento, pois, em verdade, ele próprio será prejudicado porque também integra a natureza. Assim, o cuidado com o meio ambiente requer conservação, racionalização da utilização de seus recursos e, principalmente, consciência ecológica. Afirmo o Papa Francisco: “Dado que tudo está intimamente relacionado e que os problemas atuais requerem um olhar que leve em conta todos os aspectos da crise mundial, proponho que nos detenhamos agora a refletir sobre os diferentes elementos de uma *ecologia integral*, que inclua claramente as dimensões humanas e sociais.” (2015, n. 137, p. 85).

Urge atingir o equilíbrio entre o progresso, o desenvolvimento econômico e social, e a utilização dos recursos naturais exige planejamento

territorial e que possua diretrizes limítrofes para a sustentabilidade. Assim como, é necessário a conquista por uma justiça social, na qual o desenvolvimento econômico e a defesa do meio ambiente caminhem lado a lado, suprimindo as necessidades presentes sem prejudicar as gerações futuras. Se, por um lado, o progresso econômico, científico e tecnológico é importante em diversos âmbitos da sociedade, por outro lado, é gerador de miséria, desigualdade e de degradações ambientais (CALGARO, 2009, p. 55-57). Faz-se, nessa perspectiva e visão, uma conversão ecológica global, isto é, é urgente identificar as raízes éticas e espirituais dos problemas ambientais, encontrando soluções não só na técnica, mas também em uma mudança de comportamento do ser humano, e isso o quanto antes possível, pois, do contrário, apenas os sintomas emergentes e estridentes serão enfrentados e não as causas mais profundas e delineadoras desta profunda crise antropológica, e, por conseguinte, ecológica. Eis a profunda, inspiradora e desafiadora reflexão do Papa Francisco.

A crítica do antropocentrismo desordenado não deveria deixar em segundo plano também o valor das relações entre as pessoas. Se a crise ecológica é uma expressão ou uma manifestação externa da crise ética, cultural e espiritual da modernidade, não podemos iludir-nos de sanar a nossa relação com a natureza e o meio ambiente, sem curar todas as relações humanas fundamentais. Quando um pensamento cristão reivindica, para o ser humano, um valor peculiar acima das outras criaturas, suscita a valorização de cada pessoa humana e, assim, estimula o reconhecimento do outro. A abertura a um “tu” capaz de conhecer, amar e dialogar continua a ser a grande nobreza da pessoa humana. Por isso, para uma relação adequada com o mundo criado, não é necessário diminuir a dimensão social do ser humano nem a sua dimensão transcendente, a sua abertura ao “Tu” divino. Com efeito, não se pode propor uma relação com o ambiente, prescindindo da relação com as outras pessoas e com Deus. Seria um individualismo romântico disfarçado de beleza ecológica e um confinamento asfixiante na imanência. (2015, n. 119, p. 75).

A ecologia integral reclama a abertura para categorias que transcendem as ciências exatas ou da biologia, trazendo o contato com a essência do ser humano. Se o ser humano não se aproximar da natureza

e do meio ambiente sem encanto e admiração, suas atitudes continuarão sendo as de dominador, de consumidor como um mero explorador dos recursos naturais, incapaz de limitar seus interesses imediatos. Porém, pelo contrário, se o ser humano conseguir entender a ecologia integral sentindo-se intimamente unido a tudo que existe, então nascerá de modo espontâneo a sobriedade, consciência e solicitude. Importante fazer menção a trecho da encíclica *Laudato Si'*, no qual Francisco lança um convite de diálogo a respeito da maneira como a sociedade está construindo o futuro do planeta, veja-se:

[...] Precisamos de um debate que nos una a todos, porque o desafio ambiental que vivemos e as suas raízes humanas dizem respeito e têm impacto sobre todos nós. O movimento ecológico mundial já percorreu um longo e rico caminho, tendo gerado numerosas agregações de cidadãos que ajudaram na conscientização. Infelizmente, muitos esforços na busca de soluções concretas para a crise ambiental acabam, com frequência, frustrados não só pela recusa dos poderosos, mas também pelo desinteresse dos outros. As atitudes que dificultam os caminhos de solução, mesmo entre os crentes, vão da negação do problema à indiferença, à resignação acomodada ou à confiança cega nas soluções técnicas. Precisamos de nova solidariedade universal. (FRANCISCO, 2015, n. 14, p. 16).

Se a população entender a complexidade da crise ecológica e as suas variadas causas, reconhecerá que as soluções não podem vir de uma única maneira de mudar a realidade. É necessário o apego também às diversas riquezas culturais dos povos, à arte, à poesia, à espiritualidade, etc. Ademais, ressalta-se que para construir uma ecologia que permita reparar tudo o que foi destruído, nenhum ramo das ciências e nenhuma forma de sabedoria podem ser preteridos, assim como a sabedoria religiosa (FRANCISCO, 2015, n. 63, pp. 43-44). “Por isso é bom, para a humanidade e para o mundo, que nós, crentes, conheçamos melhor os compromissos ecológicos que brotam das nossas convicções.” (FRANCISCO, 2015, n. 64, p. 44).

Como mencionado acima, para muitos pesquisadores a economia atual e a tecnologia resolverão todos os problemas ambientais. Contudo,

não é uma questão de teorias econômicas, mas da sua instalação no desenvolvimento concreto da economia, vez que uma ciência que busca oferecer soluções deveria necessariamente tudo o que foi gerado pelo conhecimento gerado nas outras áreas do saber, incluindo a filosofia e a ética social. Nesse sentido, alguns estudiosos defendem o diálogo interdisciplinar entre as ciências da ecologia e da economia, para que estas encontrem, em comum acordo, a solução para o progresso sem prejudicar a natureza, ou seja, um desenvolvimento sustentável. Foi a partir dos anos 1960 e 1970, portanto, que os ecologistas passaram a interpelar os economistas sobre os limites do crescimento econômico, cuja resultado foi o apelo a um real encontro entre os representantes de ambas as comunidades (VIVIEN, 2011, p. 25).

Posterior à realização de dois eventos que evidenciaram uma crise ecológica planetária, quais sejam a publicação do relatório Brundtland em 1987 e a Cúpula da Terra no Rio de Janeiro em 1992, sentiu-se que a necessidade de um diálogo entre economia e ecologia nunca foi tão urgente. Buscando mudar os modos de produção e consumo, de inventar e promover um desenvolvimento econômico que não cause danos ao meio ambiente. A partir daí, ecologistas e economistas discutem o significado do conceito de “desenvolvimento sustentável”, assim como modalidades, teorias e conceitos para colocar esse desenvolvimento em prática (VIVIEN, 2011, p. 25-26). Após diversas tentativas de confrontar a economia e a ecologia de forma efetiva, a exemplo da implementação da ecologia ambiental, as quais falharam, surge nos anos 1980 uma verdadeira iniciativa da institucionalização do projeto, em virtude da sociedade científica, denominada Sociedade Internacional de Economia Ecológica (ISEE), a qual reúne pesquisadores, entre outros, da economia e da ecologia (VIVIEN, 2011, p. 115).

Importante referir que os precursores da “ecologização” da ciência econômica foram

Kenneth Boulding, Herman Daly e Nicholas Georgescu-Rogen (VIVIEN, 2011, p. 116). Mesmo com perspectivas teóricas diferentes, os

pesquisadores mencionados partem da possibilidade comum: “a incorporação do equilíbrio ecológico e da dinâmica biológica na análise econômica, sustentando que o sistema de trocas de bens e a vida social, enfim, devem se organizar levando em conta, ao mesmo tempo, os desequilíbrios e as integrações ecossistêmicas” (ROCHA, 2004, p. 02). Os princípios mais relevantes da economia ecológica são o sistema de produção de mercadorias como um processo aberto, incluído dentro de um sistema maior, o planeta Terra; e o caráter não renovável de vários recursos naturais e de suas funções ecossistêmicas (ROCHA, 2004, p. 16). Consoante Vivien (2011, p. 121), uma consequência importante da aproximação entre as mencionadas ciências é uma visão holística, cujo favorecimento vem da economia ecológica, a qual busca inverter a hierarquização operada pelos economistas convencionais, tentando internalizar a lógica ambiental no bojo da lógica econômica.

Entretanto, em que pese a teoria parecer trazer soluções importantes para que o progresso econômico não passe por cima do meio ambiente, na prática a teoria é de difícil consagração, vez que enfrenta diversos problemas identitários entre as duas ciências. Ainda, há a evidência de um possível perigo ao aproximar princípios ecológicos e princípios econômicos (economia ecológica). Podendo ser apenas mais uma maneira de dizer e fazer a mesma coisa (ideologia econômica) (VIVIEN, 2011, p. 131-134). Cabe, por isso, trazer o aspecto demonstrado por Souza e Oliveira (2016, pp. 170-171) a respeito da sustentabilidade nas relações de consumo, visto a importância de três aspectos atinentes:

- 1º) *responsabilidade do consumidor*: deve ponderar suas ações e consumir de forma consciente, sustentável e fazê-lo como forma de protesto ou incentivo (...).
- 2º) *inclusão social*: o consumo não promove a inclusão social, mas acentua as desigualdades já existentes (...). Além disso, se verifica que a classe alta degrada muito mais que a classe baixa que é a maioria da população.
- 3º) *atuação estatal incipiente*: poucos estados brasileiros têm demonstrado preocupação com resíduos sólidos e seu correto descarte [...].

Quando os hábitos da sociedade alteram as relações de consumo, afetando os ganhos das empresas, estas veem-se pressionadas a mudar seus modos de produção. Isso evidencia a responsabilidade social dos consumidores, pois comprar é sempre um ato moral, para além de econômico (FRANCISCO, 2015, n. 206, p. 121). Almeja-se, portanto, a redução do consumo para a correspondente diminuição de produção de lixo, repensando o comportamento social dentro da sociedade de consumo para que se consuma apenas o necessário, o básico. Faz-se imprescindível a adoção de técnicas de reutilização e reciclagem, evitando a confecção de produtos novos. Trata-se, em verdade, de uma mudança de paradigma, de pensamento, de cultura e conscientização. O ser humano é dono de uma capacidade incrível em termos de criatividade para criar produtos cada vez mais tecnológicos, inteligentes e sofisticados, principalmente, com a superveniência da inteligência artificial, bem como para agregar valor e multiplicar bens potencialmente existentes na natureza, porém não possui a mesma criatividade ou preocupação em devolver os resíduos desses bens consumidos à natureza, sem causar degradação, sem destruir as mencionadas potencialidades. É imprescindível que o descarte dos bens consumidos e os resíduos desses bens à natureza seja realizado de forma sustentável (RECH, 2009, p. 33). Eis a significativa admoestação do Para Francisco:

Sempre é possível desenvolver uma nova capacidade de sair de si mesmo rumo ao outro. Sem essa capacidade não se reconhece às outras criaturas o seu valor, não se sente interesse em cuidar de algo para os outros, não se consegue impor limites para evitar o sofrimento ou a degradação do que nos rodeia. A atitude basilar de se autotranscender, rompendo com a consciência isolada e a autorreferencialidade, é a raiz que possibilita todo o cuidado dos outros e do meio ambiente; e faz brotar a reação moral de ter em conta o impacto que possa provocar cada ação e decisão pessoal fora de si mesmo. Quando somos capazes de superar o individualismo, pode-se realmente desenvolver um estilo de vida alternativo e torna-se possível uma mudança relevante na sociedade. (2015, n. 208, pp. 121-122).

Para que haja uma verdadeira harmonia entre o ser humano e o meio ambiente é preciso uma educação ambiental para o fortalecimento de uma conscientização ecológica e uma, respectiva, mudança comportamental que seja feita de modo natural, automático pelo ser humano. Para Calgaro (2009, p. 61) em resposta à crise ambiental, a população deve reivindicar o envolvimento de todos os setores que compõem a sociedade, bem como iniciar uma nova relação entre a natureza e o homem, visto que o verdadeiro desenvolvimento só é possível mediante o equilíbrio nas relações entre as dimensões sociais, políticas, ecológicas, econômicas, espaciais e culturais. Para mais, a superação da crise ambiental requer modificações nas prioridades estatais, impõe mudanças individuais, tendo em vista que “o ser humano é o principal agente das transformações ambientais, e que suas escolhas pessoais ou mesmo sociais e políticas, continuam sendo, de certa maneira, trilhadas em um caminho ecologicamente insustentável”. Ainda, é necessária a valorização e o cuidado dos recursos naturais e preservar a biodiversidade (CALGARO, 2009, p. 61).

O Papa Francisco enfatiza a imprescindibilidade da educação para a criação de uma aliança real entre a humanidade e o ambiente. Desse modo, a consciência da gravidade da crise ambiental precisa traduzir-se em novos hábitos. A educação ambiental ampliou os seus objetivos, pois no início estava focada nas informações científicas, na prevenção dos riscos ambientais e na conscientização, agora visa incluir a crítica dos mitos referentes à resolução dos problemas ambientais por meio da tecnologia, baseados na razão instrumental (individualismo, progresso ilimitado, concorrência, consumismo, mercado sem regras). E pretende, também, recuperar os níveis ecológicos, isto é, “o interior consigo, o solidário com os outros, o natural com todos os seres vivos, o espiritual com Deus” (FRANCISCO, 2015, n. 210, p. 122). Trata-se, pois, de criar uma “cidadania ecológica” (FRANCISCO, 2015, n. 211, p. 123).

A necessidade desse equilíbrio entre as relações humanas e do ser humano com o meio ambiente também é enfatizado por Petry e Horn (2009, p. 170):

A ciência e a tecnologia, como já destacado, não são imparciais aos próprios resultados advindos. A produção tem assento naquelas, mas carece de consumo. A exacerbação destes numa espiral de crescimento econômico, desassociado do social e ambiental, é a grande marca negativa da modernidade: os novos riscos, o da modernidade radicalizada ou pós-modernidade. Um novo tratamento adequado ao meio ambiente passa necessariamente pelo repensar da produção e do consumo, mas, acima de tudo, pela exigência da opinião pública daqueles que realmente contam, ou seja, daqueles que carregam consigo parcelas de poder de decisão nos países que concentram tanto riquezas como produção e impacto ambiental. Frente aos riscos em que a sociedade atual se encontra imersa, é imposterável o realinho nas formas de consumo e produção engajada e consciente. O equilíbrio nas relações humanas, bem como na relação entre homens e natureza passa por uma readequação nas relações de poder, uma reorganização social profunda, moral e ética, e, acima de tudo, civilizacional.

Para finalizar, por ora, é importante mencionar uma vez mais o Papa Francisco: “[...] não basta falar apenas da integridade dos ecossistemas; é preciso ter a coragem de falar da integridade da vida humana, da necessidade de incentivar e conjugar todos os grandes valores” (FRANCISCO, 2015, n. 224, p. 129).

5 Considerações finais

Diante do exposto, resta evidente que o consumo é um aspecto essencial da vida em sociedade, vez que permeia todos os âmbitos da mesma, trazendo qualidade de vida, desenvolvimento econômico, tecnológico, cultural e social. Contudo, depara-se com uma problemática atinente às relações de consumo quando esse é obtido como um estilo de vida, se tornando uma obsessão, iludindo a população com falsos e temporários sentimentos de felicidade, tornando-a dependente e,

consequentemente, transformando-a em uma sociedade de hiperconsumo. Dessa forma, o consumo quando praticado de forma ilimitada e exacerbada acarreta diversas consequências em âmbito social, enfraquecendo as relações sociais e tornando-as superficiais e vazias, mas, principalmente, no âmbito ambiental. Isso porque, quanto mais se consome, mais bens de consumo precisam ser produzidos e, após o uso, descartados, visto que a sociedade de consumo possui a ferramenta de tornar os bens cada vez menos duráveis, para que a necessidade de consumo aumente de modo crescente.

Nesse contexto, diversos recursos naturais são extraídos de forma irrestrita para que os bens sejam fabricados em grande escala, bem como são descartados de forma incorreta, causando diversos danos ao meio ambiente e, respectivamente, ao ser humano, uma vez que ele também integra a natureza. Portanto, faz-se necessário uma conscientização ecológica e uma educação ambiental rigorosa para que o consumo seja praticado de forma consciente e adequada. Outrossim, o entendimento de que tudo no universo está interligado e que se o ser humano causa danos ao meio ambiente, consequentemente, estará causando a si próprio, deve ser internalizado pelos cidadãos. Ademais, a crise ambiental é um reflexo de uma sociedade que também encontra-se em crise, sendo imprescindível a reflexão acerca das relações humanas, da relação do ser humano com os bens materiais e com a natureza, como muito bem colocado pelo Papa Francisco em sua encíclica sobre o meio ambiente *Laudato Si'*, principal fonte bibliográfica do presente estudo.

Por fim, faz-se importante o diálogo entre todas as ciências, principalmente, a ciência ecológica e econômica para o encontro de um meio termo, um ponto em comum que beneficie ambos os lados e proporcione o crescimento e desenvolvimento econômico, mas de forma sustentável, sem degradar os recursos naturais e submeter o meio ambiente a danos irreparáveis, pois o progresso econômico não deve ser conquistado a qualquer custo, visto que as consequências ambientais e sociais são superiores a qualquer benefício econômico. Por isso, mesmo que, do ponto de

vista acadêmico-científico, não seja recomendável concluir um texto com uma citação, mas, por conta da beleza e profundidade da referência, cita-se o Papa Francisco uma vez mais, justamente, para que todos possam trabalhar, batalhar e assumir a causa do bem comum, e, neste caso, poder-se-ia denominar de a casa comum, na qual todos queremos nela bem viver, com vida digna e justa:

O bem comum pressupõe o respeito pela pessoa humana, enquanto tal, com direito fundamentais e inalienáveis orientados para o seu desenvolvimento integral. Exige também os dispositivos de bem-estar e segurança social e o desenvolvimento dos vários grupos intermédios, aplicando o princípio da subsidiariedade. Entre tais grupos, destaca-se de forma especial a família enquanto célula basilar da sociedade. Por fim, o bem comum requer a paz social, isto é, a estabilidade e a segurança de certa ordem, que não se realiza sem uma atenção particular à justiça distributiva, cuja violação gera sempre violência. Toda sociedade – e, nela, especialmente o Estado – tem obrigação de defender e promover o bem comum. (FRANCISCO, 2015, n. 157, p. 95).

Referências

- BUTZKE, Arlindo (Coord.). O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Caxias do Sul: Educs, 2006.
- CALGARO, Cleide. Desenvolvimento sustentável e consumo: a busca do equilíbrio entre o homem e o meio ambiente. In: PEREIRA, Agostinho; HORN, Luiz. **Relações de consumo: meio ambiente**. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.
- FRANCISCO, Papa. **Laudato Si': sobre o cuidado da casa comum**. Carta encíclica do Papa Francisco. São Paulo: Paulus; Loyola, 2015.
- LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- PAULO VI, Papa. **Discurso do Papa Paulo VI à assembleia geral por ocasião do XXV aniversário da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura**. Roma, 1970. Disponível em: http://www.vatican.va/content/paulvi/pt/speeches/1970/documents/hf_p-vi_spe_19701116_xxv-istituzione-fao.html. Acesso em: 09 jan. 2019.

PETRY, Diogo; HORN, Luiz F.D.R. O meio ambiente, a produção e o consumo na sociedade de risco de Anthony Giddens e Ulrich Beck. In: PEREIRA, Agostinho; HORN, Luiz. **Relações de consumo: meio ambiente**. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. **Direito Ambiental e Biodireito**. Caxias do Sul: EducS, 2007.

PEREIRA, Agostinho O.K.; PEREIRA, Henrique M.K.; PEREIRA, Mariana M.K. Hiperconsumo e a ética ambiental. In: PEREIRA, Agostinho; HORN, Luiz. **Relações de consumo: meio ambiente**. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

RECH, Adir Ubaldo. A sociedade de consumo e o desenvolvimento sustentável. In: PEREIRA, Agostinho; HORN, Luiz. **Relações de consumo: meio ambiente**. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

ROCHA, Jefferson Marçal da. **A ciência econômica diante da problemática ambiental**. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, 2004. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/IPES_TD_009_JUL_2004.pdf. Acesso em: 12 jan. 2019.

VIVIEN, Franck Dominique. **Economia e Ecologia**. Tradução de Virgília Guariglia. São Paulo: Senac, 2011.

ZYGMUNT, Bauman. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

A mediação como meio democrático de lidar com os conflitos ambientais

*Fabiana Marion Spengler*¹

*Hipólito Domenech Lucena*²

1. Introdução

As controvérsias ambientais no Brasil têm sido objeto de grande preocupação, no que concerne, mais especificamente, ao seu crescimento demasiadamente alto frente a questões críticas, que tanto Estado, quanto sociedade, enfrentam desde o surgimento do Estado Democrático de Direito. Não é demais asseverar, que as políticas públicas voltadas para solução de problemas dessa natureza, envolvem eventos como fiscalização, processamento das informações em meio adequado, disponibilização de pessoal e meios tecnológicos que possam auxiliar eficazmente na identificação de áreas em dissonância com a legislação ambiental.

¹ Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Pq02). Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, em Roma na Itália, com bolsa CNPq (PDE). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS - RS, mestre em Desenvolvimento Regional, com concentração na área Político Institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC - RS, docente dos cursos de Graduação e Pós Graduação lato e stricto sensu da UNISC - RS, Líder do Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos" vinculado ao CNPq, Coordenadora da Rede de Pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas - REDIHPP.

² Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), na linha de pesquisa "Direitos Sociais e Políticas Públicas", com ênfase no eixo temático "Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas". Integrante do grupo de pesquisa (CNPq) "Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos", certificado pelo CNPq, sob a coordenação da Prof^a. Pós-Dr^a. Fabiana Marion Spengler. Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Pós-Graduado em Direito do Estado pela Universidade Estácio de Sá. Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). E-mail: hipolitodluce-na@gmail.com

Nesse sentido, pouco se tem avançado em técnicas ou práticas de resolução de conflitos, calcadas em uma composição mediadora, que pudesse servir de norte não só ao esclarecimento do arcabouço normativo ambiental, mas de escopo fático à solução dos problemas daí advindos.

Notadamente, as celeumas envolvendo o tema em debate, restam por confluir para a via Judiciária, o que colabora para que uma série de objeções e críticas ao sistema judicante, seja de parte da doutrina, ou mesmo do cidadão que propõe ou responde ao litígio, sejam imediatamente correlacionadas à morosidade, excesso de formalidades, trâmites desnecessários e etc.

Entretanto, não há como negar que os parcos esforços envidados na solução de conflitos ambientais, têm surtido pouco ou nenhum efeito, tendo em vista o avultamento quantitativo de ações sobre temas que versam sobre direito ambiental, que se reflete, inexoravelmente, no aumento da carga processual judiciária. Decorrência lógica do exposto, reside na incapacidade do Estado de lidar extrajudicialmente na solução desses conflitos, razão pela qual o cidadão se vê compelido a ingressar com uma demanda, que poderá ser traduzida em um verdadeiro calvário jurídico, em razão dos dissabores que são oriundos do próprio enfrentamento entre as partes. Gize-se, que essa contenda se restringe apenas ao debate de ideias e legislações, mas em audiências presenciais desgastantes, na maioria das vezes com momento único e exíguo reservado à composição. Outro ponto a ser observado, consubstancia-se na tensão e no constrangimento da espera das partes em um mesmo local, sem uma possibilidade efetiva de aproximação que possa gerar um acordo em que ambos manifestem com exatidão e sugestões, tendentes à um entendimento em que se abrevie o resultado, que só sobreviria com a sentença.

Sem sombra de dúvida, a mediação pode se constituir em um instrumento democrático hábil e eficaz à resolução de conflitos ambientais. Para isso, faz-se necessário capacitar mediadores e ambientalistas, para que se chegue à uma composição qualitativa e quantitativamente rele-

vante, através da *expertise* dos agentes envolvidos. O trabalho deve primar pelo zelo e pela facilitação do diálogo *intra partes* em ambiente propício para tal, sem interferências que, em última instância, conduziriam às agruras do trâmite judicial, cujo desfecho pode não representar os interesses de ambos.

É sob essa perspectiva que pretende-se abordar o presente estudo, sobretudo em um cenário permeado pela judicialização e completa ausência de políticas públicas eficazes e vinculadas a realidade fática dos mais variados conflitos da área ambiental, em especial de instrumentos que viabilizem a criação de câmaras especializadas que possam trazer novas luzes ao tema, observando a vontade dos envolvidos, sem descuidar da legislação pertinente.

Exposto o tema, cabe ressaltar que o problema de pesquisa a ser respondido por intermédio do texto é: “qual a possibilidade da aplicação da mediação aos conflitos ambientais?”. O objetivo do presente trabalho é avaliar a possibilidade de aplicação da mediação aos conflitos ambientais, tendo em vista a especificidade da matéria e a carência de iniciativas que possibilitem uma composição em um âmbito externo ao Poder Judiciário. No que tange aos aspectos metodológicos, o método de pesquisa utilizado é o dedutivo, pois parte de uma premissa geral, para alcançar um conceito particular. Dentre os procedimentos técnicos existentes, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental. No primeiro caso, porque abrange a análise de livros, artigos, periódicos, tanto de direito ambiental, quanto de autocomposição e mediação, caracterizando-se como uma pesquisa de cunho interdisciplinar. Por outro lado, a pesquisa documental, também transparece de forma inequívoca, tendo em vista a consulta a documentos emitidos pelo Estado Brasileiro.

2. A mediação no Brasil

Muito se fala do asoerramento do Poder Judiciário e do congestionamento das demandas colocadas à sua apreciação. Em uma toada

semelhante, sugere-se que uma completa revitalização do sistema jurisdicional, poderia proporcionar uma mudança de rumos da realidade que se apresenta no momento. Não obstante, as iniciativas colocadas em discussão, têm pouquíssima, ou nenhuma consideração com o passado recente do Estado Brasileiro, que passou de um estado mínimo, calcado em um modelo com reduzida intervenção e enxugamento da máquina estatal, para um estado social, em que a proteção de liberdades individuais do cidadão, surge como principal foco da estrutura pública. Esse cenário se exasperou no pós-revolução francesa, cujos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, potencializaram a transição do estado mínimo para o estado social, que se configurou no sentido de garantir aos indivíduos, direitos inerentes à cidadania, externando um papel de prestador público positivo e passando a disseminar a efetivação dos direitos sociais, atualmente encartados na Constituição Brasileira³, sob a égide de seu artigo 6^o⁴. Portanto, a configuração da pessoa jurídica estatal, da maneira que é visualizada hodiernamente, foi conformada a partir de uma série de eventos históricos, que restaram por demonstrar a real necessidade de mecanismos, que pudessem sobrepujar os novos conflitos e necessidades populares que se avizinhavam em determinado período histórico. O *welfare state* é exemplo disso, pois surge como consequência das conquistas sociais deflagradas pelo Estado Mínimo.⁵

Muito embora as transformações configuradas no seio do Estado, sejam perceptíveis em nível de socialização e disponibilização de políticas públicas, o mesmo não se pode dizer com relação à eficácia das medidas legislativas deflagradas, o que gera conflitos de ordem social, tanto de particulares em contraposição do Estado, como entre particulares. Por

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 14.05.20.

⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

⁵ EIDT, Elisa Berton. **Solução de conflitos no âmbito da administração pública e o marco regulatório da mediação: da jurisdição a novas formas de composição**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017. Disponível em: <http://www.essenelmondo.com/pt/direito-autocomposicao-na-administracao-publica-ebook100.php>. Acesso em: 14 mai. 2020.

consequência, eleva-se o nível de dificuldade, ao incluir-se nessa seara os interesses metaindividuais, que englobam uma categoria de indivíduos, que se encontram filiadas à um mesmo interesse jurídico.⁶

Ocorre, que em um ambiente tão cheio de diversidades e direitos individuais e coletivos disponíveis, os artifícios engendrados pelos Poderes Públicos, para dar vazão aos pleitos colocados em pauta pela sociedade, aparentemente, geram pouco ou nenhum efeito. O que parece ocorrer, é que em um passo inversamente proporcional à evolução dos direitos fundamentais do cidadão, caminham medidas tendentes à solução efetiva dessas demandas, cujo caráter paliativo, não têm o condão de conter a convergência de um grande número de lides ao Poder Judiciário. Para identificar a ineficiência dos modelos admitidos como pretensas soluções ao problema, verifica-se, em todos os âmbitos dos Poderes da República, algumas experiências que, de certa forma ou/e por um determinado período, surtem mínimo efeito perante a sociedade, mas que, até a presente data, não se mostraram com grau de densidade suficiente, para criar um ambiente otimista em relação às práticas adotadas. Mesmo assim, o legislativo tem sido criativo em ampliar um sistema normativo já bastante fértil, mas que, raras vezes, atinge os objetivos visados, tendo em vista que a fixação da norma não garante sua aplicabilidade, que carece de estrutura mínima administrativa para cumpri-la. Questões fiscalizatórias, funcionais, estruturais e de governabilidade, trazem consigo obstáculos, muitas vezes intransponíveis, à plena execução da lei, papel que caberia ao Executivo, na persecução de sua missão constitucional. Resta ao Judiciário, imiscuir-se no papel de garantidor do exercício das liberdades individuais e coletivas do cidadão, calcado em um pedido procedente das falhas, obscuridades e ineficiências de uma engrenagem, que não tem a completude de seu ciclo nas demais instâncias de Poder. Tanto é verdade, que as discussões mais severas e polêmicas têm sido

⁶ WRASSE, Helena Pacheco. **Autocomposição entre administração pública e particulares: (im)possibilidades e desafios**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018. Disponível em: [http://www.esserenelmondo.com/pt/direito-autocomposicao-entre-administracao-publica-e-particulares-\(im\)possibilidades-e-desafios-ebook129.php](http://www.esserenelmondo.com/pt/direito-autocomposicao-entre-administracao-publica-e-particulares-(im)possibilidades-e-desafios-ebook129.php). Acesso em: 14 mai. 2020.

travadas em torno da judicialização de políticas públicas e do ativismo judicial, ambas originárias do funcionamento deficitário da Administração Pública, no sentido de fazer valer os postulados por ela mesma criados.⁷

Iniciativas para frear uma previsível pressão sobre os órgãos judicantes não faltaram. A edição da CLT⁸, na era Vargas, trouxe ferramentas voltadas para a conciliação em momentos diferentes do processo trabalhista, prevendo, inclusive, nulidade, para aqueles casos em que não se faça presente essa possibilidade. As Leis 9.099/95⁹ e 10.529/2001¹⁰, responsáveis pela criação do Juizados Especiais Estaduais e Federais, respectivamente, pretendiam colaborar na tarefa de tornar mais ágil a atividade jurisdicional. Como se pode notar, o que ocorreu ao invés disso, foi a aceleração de uma rotina cada vez mais crescente de demandas. Posteriormente, a partir da Emenda Constitucional n° 45/2004¹¹, intitulada como Reforma do Poder Judiciário, vislumbraram-se novos horizontes no que tange à parâmetros diferenciados no trato da processualística que envolve as ações sob o encargo dos juízes de direito, especialmente pela inclusão do princípio da celeridade. Todavia, vale repisar, que a simples existência do dispositivo, apesar de seu caráter principiológico, não possui força cogente suficiente para, somente com a sua vigência, alterar o *status quo* do Judiciário Brasileiro. Não obstante, o Conselho Nacional de Justiça, responsável pelo controle da atividade

⁷ SILVA, Caroline Pessano Husek; SPENGLER, Fabiana Marion; DURANTE, Ismael Saenger. A Conciliação como Alternativa à Jurisdição Estatal na Busca por uma Justiça Efetiva e Célere. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **Do Conflito à Solução Adequada: mediação, conciliação, negociação, jurisdição & arbitragem**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 9-26. Disponível em: <http://www.esserenelmondo.com/pt/direito-do-conflito-A-soluCAo-adequada-ebook60.php>. Acesso em: 14 mai. 2020.

⁸ BRASIL. **Decreto-lei n° 5452, de 1° de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 15 mai. 2020.

⁹ BRASIL. **Lei n° 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 15 mai. 2020.

¹⁰ BRASIL. **Lei n° 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm. Acesso em: 15 mai. 2020.

¹¹ Emenda Constitucional n° 45, de 30 de dezembro de 2004. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

administrativa no Poder Judiciário, com o propósito de propor medidas que aplacassem o número crescente de litígios, propôs, por intermédio da resolução 125/2010¹², o tratamento adequado de conflitos na esfera judicante, propondo ações de incentivo à autocomposição de litígios e o estímulo à conciliação e mediação. Na esteira do propugnado pelo CNJ, sobrevém a Lei nº 13.140/2015¹³, marco regulatório da mediação, calcada no firme propósito de solucionar contendas de forma antecipada ao Judiciário. Baseada em princípios sólidos, visa a contenção, por intermédio da resolução de conflitos, envolvendo tanto os particulares, quanto a Administração Pública, mas não basta a ela o crédito do pioneirismo. É necessário que haja a demonstração da plena confiabilidade dos Poderes Públicos constituídos, em sua própria criação, o que impende a divulgação e implantação das disposições da Lei de Mediação em tantos quantos forem os locais que dela necessitem.¹⁴

3. Espécies de conflitos ambientais no brasil e suas consequências

O crescimento populacional, aliado ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e a ampliação da expectativa de vida, principalmente a partir da segunda metade do século XX, fez com que o Brasil experimentasse uma urbanização exponencial, a partir da década de 60. Em um mesmo sentido, é possível observar, que a partir da década de 20, o ingresso de capital estrangeiro, por intermédio de investimentos provenientes dos Estados Unidos e da Alemanha, fez com que o País passasse por um subs-

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico/CNJ*, Brasília, DF, n. 219, 01 dez. 2010. p. 2-14. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf. Acesso em: 15 mai. 2020.

¹³ BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 15 mai. 2020.

¹⁴ FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila; GOULART, Juliana Ribeiro. O Marco Legal da Mediação no Brasil: aplicabilidade na administração pública. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflito*, Curitiba, PR, v. 2, n. 2, p. 148-164, jul./dez. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322621384_Marco_Legal_da_Mediacao_no_Brasil_Aplicabilidade_na_Administracao_Publica. Acesso em: 09 mai. 2020.

tancial crescimento econômico. Alguns fatores históricos foram determinantes a toada dessa pujança histórica. Veja-se, por exemplo, o governo de Juscelino Kubitschek, que acompanhado de um ousado plano de metas, efetivou investimentos vultuosos nos setores automobilísticos e de geração de energia elétrica.¹⁵

Esses fatores, agregados à característica da personalidade humana, que encontrou na conquista da natureza uma solução para se alimentar, proteger-se das intempéries, dos perigos iminentes de uma cadeia alimentar, em que o indivíduo sempre esteve bem longe do topo, fizeram com o ambiente em que estavam inseridos, sofresse severamente na conservação de uma mínima qualidade de vida. No intuito da manutenção dessa condição, o homem destruiu florestas inteiras, para utilizar pequenos espaços para cultivo de sua alimentação básica, moradia e defesas contra os perigos que pudessem significar qualquer tipo de ameaça à sua manutenção e à do núcleo familiar ou do clã que o cercava, inclusive modificando, paisagisticamente, cenários historicamente compostos por florestas densas. Por outro prisma, foi necessário que se intensificassem os cuidados com as matas e o sistema hídrico, mas ainda não havia qualquer relação com a preservação do meio ambiente e sua salutar utilização.¹⁶

O comportamento humano vinculado às características acima expostas, é tido como o início do novo Período Geológico do Antropoceno, em razão da interferência de uma única espécie sobre o sistema do Planeta Terra. É possível também pontuar o período pós segunda guerra mundial, perdurado até os dias atuais, denominado como “a grande aceleração”. Não obstante, sabe-se que os recursos naturais são finitos e seu consumo equivale a alterações climáticas que podem alterar todo o ecossistema.¹⁷

¹⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro Eletrônico, não paginado.

¹⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

¹⁷ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

A exigência de medidas mais drásticas no sentido de conter danos relativos ao meio ambiente, intensificam-se a partir de 1964, com a instalação do regime cívico-militar e a identificação dos problemas inerentes ao meio ambiente, que durante o decorrer dos tempos foram se agravando, sem uma preocupação efetiva de que os esgotamentos de recursos naturais pudessem, algum dia, extinguirem-se. Seria necessário implantar ou ampliar medidas protetivas que pudesse impactar positivamente e retroceder a crescente poluição, ocasionada pelo avultamento do setor comercial e industrial, o que significa que a preservação do ecossistema, conformou-se mediante políticas públicas recheadas de contradições, uma vez que, ao mesmo tempo em que havia uma necessidade premente de proteção da fauna e da flora existente, em um mesmo sentido, o incentivo às atividades potencialmente degradantes da natureza, também deveriam ser privilegiadas. No mesmo período, um arcabouço normativo foi erigido, na tentativa de mitigar os danos deflagrados, dentre eles, é possível citar: Lei nº 4.504/64, que instituiu o Estatuto da Terra; Lei nº 4.771/65, que instituiu o novo Código Florestal; Decreto-Lei nº 200/67, reorganiza a Administração Pública Federal; Decreto-Lei nº 227/67, que modifica o Código de Minas; Lei nº 5.371/67, que autoriza a criação da Fundação Nacional do Índio – FUNAI; e Lei nº 6.001/73, Estatuto do Índio.¹⁸

Ainda assim, não foi possível conter os efeitos da poluição sempre crescente e do uso indiscriminado dos recursos renováveis. O advento de conferências, com o fito de discutir e implantar medidas, baseadas em declarações com alcance mundial, foram determinantes no sentido de trazer novos rumos ao tratamento da questão ambiental. O evento pioneiro, ocorreu em 1972, consagrando a Convenção de Estocolmo na qualidade de marco no pensamento do meio ambiente como um todo no século XX, elevando o assunto à um direito humano fundamental, fixando bases privilegiadas ao tratamento do meio ambiente, nas Constituições de vários países irredimidos com o tratamento dispensado

¹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Livro Eletrônico, não paginado.

ao ecossistema. Na sequência, outras convenções se perfilharam à de Estocolmo, deflagrando um processo de elaboração de uma “ordem jurídica ambiental”, em que despontou, no âmbito do Poder Executivo Federal, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente. A Convenção de Viena, o Protocolo de Montreal, a convenção-quadro sobre mudanças do clima - Protocolo de Kyoto – e a Declaração do Rio de Janeiro – Rio 92 – trataram de temas sensíveis e polêmicos, como aquecimento global ou efeito estufa e destruição da camada de ozônio. O destaque do Protocolo de Kyoto, consistiu no fato de que ele passou a definir com maior precisão o compromisso global com os dois temas anteriormente citados, já a Rio 92, estabeleceu bases para com a diversidade biológica.¹⁹

Embora a Constituição Brasileira tenha dedicado um capítulo específico ao meio ambiente, por intermédio do artigo 225²⁰ e os demais regramentos que compõem o regime jurídico pátrio²¹, também tenham se conformado no sentido de corroborar os princípios e mecanismos de proteção, emanados dos protocolos e convenções anteriormente citados, não restou possível implantar uma sistemática adequada, com vistas à contenção dos efeitos maléficos ocasionados pela depauperação do meio ambiente, especialmente quando se visa o avanço industrial, comercial e tecnológico, o que, sem dúvida, faz com que haja, mesmo que comedidamente, o consumo dos recursos naturais. Um desses meios de contenção das atividades dos seres em sociedade, diz respeito à função extrafiscal dos impostos. Malgrado o entendimento corriqueiro e popular, acerca do mister eminentemente arrecadatório dos tributos, subsiste, ao mesmo tempo, um viés ideológico, em que uma função regulatória,

¹⁹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. p. 31-41.

²⁰ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

²¹ Quando se fala em regime jurídico pátrio, é bom que os entes públicos, independentemente da pessoa jurídica federativa a que pertençam, tem a obrigação constitucional de proteção ao meio ambiente, capitulada no artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, portanto, a utilização dessa expressão, é bem mais ampla do que simplesmente atribuir aos Estados e a União a responsabilidade por medidas efetivas na preservação dos recursos naturais, mesmo porque, é no Município que se identificam as causas que interferem na manutenção do bem estar social. FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Ambiental**. Livro eletrônico, não paginado.

tão ou mais importante que a primeira, desponta como essencial na contenção de comportamentos conformados em contrariedade à legislação brasileira, em especial à ambiental.²²

Importa asseverar, que tanto de uma forma, quanto de outra, ou seja, independentemente do objetivo a ser alcançado pelo Estado, o fato é que os tributos emergem com carga coercitiva sobre os cidadãos, para que o uso de sua liberdade esteja, inexoravelmente, identificado com a utilidade coletiva, cabendo à Administração uma análise a respeito, apenas e tão somente, da imprecisa extensão do conteúdo, que cerca os direitos inerentes à liberdade. A par das questões conceituais que norteiam o assunto, não menos importante é o fato de que tal conformação perfectibiliza um dos poderes mais importantes da Administração, presentes nos atos administrativos, estejam eles no Executivo, Legislativo ou Judiciário. O Poder de Polícia. É através dele que se restringem determinadas atividades em prol do bem comum.²³

Essa prerrogativa do Estado, também abarca a proteção do meio ambiente, por intermédio de restrições ao uso da propriedade, baseada na autoridade de que dispõem os agentes públicos no sentido de corrigir desvios indesejados de comportamento, mesmo a despeito de estarem associados à produção de alimentos ou geração de empregos. Tal fator não deve, ou pelo menos não deveria, interferir no equilíbrio ecológico, razão pela qual a discussão acerca da medida da intervenção estatal, conformar-se de forma tão polêmica quanto a atual.²⁴

Por conseguinte, para que o Estado exerça a força coercitiva sobre os cidadãos, delinea um conjunto de normas tributárias, com o fito de compelir todos ao cumprimento dos desígnios almejados pela legislação correlata. Sendo assim, estabelece-se uma rede de segurança voltada para a defesa de um direito humano fundamental, entretanto, primordial

²² OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves. **Direito Ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. Livro Eletrônico, não paginado.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

²⁴ MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. Livro Eletrônico, não paginado.

salientar, que essa mesma tributação não dispõe de mecanismos voltados ao ágil e eficaz resgate das dívidas oriundas de infrações ambientais, constituindo o crédito público, objeto do lançamento. Nessa senda, o processo administrativo tributário poderia perfectibilizar-se como uma das soluções possíveis, entretanto, o que se vê, é um crescimento exponencial dos pleitos carreados ao Poder Judiciário. Constata-se, especialmente na área ambiental, é que não há um sistema que se conforme como garantidor das partes e que se torne um método efetivo de solução de conflitos, cada vez mais frequentes na seara ambiental, em razão dos motivos já expendidos no presente trabalho. Constituído o crédito tributário e ingressando o contribuinte em dívida ativa, na maioria das vezes, a satisfação da obrigação para com o fisco, é exigida perante o Poder Judiciário.²⁵

4. Os efeitos e possíveis soluções trazidas pela mediação, quando aplicada a área ambiental

Mormente, pesa sobre o Poder Judiciário a pecha de se constituir em um órgão permeado pela morosidade. A despeito disso, o crescimento em progressão geométrica, verificado nas instâncias judicantes, instala-se por uma série de fatores alheios ao andamento dos feitos – que possuem um trâmite atrelado a normas processuais, codificadas em uma legislação que tem por mote o resguardo do direito de defesa, constitucionalmente estatuído, além de mecanismos garantidores da lisura do procedimento – ou seja, o trâmite auferido às causas afetas ao Judiciário, tem uma estrada percorrida com um certo grau de previsibilidade. Isso não impede que recursos meramente protelatórios e a utilização de expedientes antiéticos sejam verificados, com vistas a escudar interesses escusos das partes. Para além dos problemas já existentes na seara judicial, outros de ordem externa, asseveram as dificuldades trazidas por um

²⁵ HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro Eletrônico, não paginado.

sistema tributário, que persiste em tratar créditos oriundos de dívidas fiscais e extrafiscais, através do encaminhamento ao Judiciário. Muito embora essa medida - considerada extrema quando se trata da percepção de valores vinculada aos tributos - possa denotar a falsa impressão de que o Executivo resolveu, de forma definitiva, a questão da percepção do *quantum* não arrecadado, na verdade, o que ocorre é, além da postergação do recebimento dívida, a transferência de tarefa que poderia ser implementada no seio da própria administração, principalmente no que tange aos débitos correlatos às infrações ambientais, que, na maioria das vezes, permitem a execução de providências tendentes à mitigação do prejuízo causado à natureza. Nessa linha de raciocínio, a mediação constituiu-se em instrumento hábil para viabilizar caminhos tendentes à aproximação das partes, em um cenário que destoava sobremaneira do ambiente belicoso gerado pelo processo judicial.²⁶

A Lei nº 13.105/2015, estabelece novos parâmetros ao tratamento das alterações ambientais, prevendo uma metodologia em que o diálogo prevalece sobre a litigância ferrenha estabelecida perante o Judiciário, em que uma pluralidade de técnicas - desde a negociação até a terapia - visam a solução do conflito de uma forma mais branda, tanto judicial, quanto extrajudicial. Pode-se dizer que há uma forma consensuada de tratamento do litígio, em que o mediador apenas auxilia as partes na composição voluntária de suas vontades, havendo aceitação recíproca dos termos sob divergência, tendo em vista que finalidade proposta pela mediação é exatamente a de responsabilizar ambas as partes pelo deslinde da controvérsia. Em particular, a mediação poderia ser implantada não somente às controvérsias corriqueiras do direito ambiental, mas também às que demandam conhecimentos técnicos específicos, de qualquer nível de complexidade, pois uma vez estruturada de acordo com os

²⁶ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Ambiental**. Livro eletrônico, não paginado.

requisitos legais, a nomeação do mediador pode obedecer a área de atuação que se pretende trazer à baila.²⁷

Isso, porque ao confluir as demandas para a mediação extrajudicial, em consonância com o que preveem os artigos 9º e 10º da Lei 13.140/2015, basta que o mediador tenha a confiança das partes e a capacitação necessária para efetuar o procedimento, além do que, é proporcionado às partes – como consectário do princípio da ampla defesa e contraditório – o acompanhamento de todos os atos praticados, por advogado constituído para tal.²⁸

Observada por esse prisma, o conflito ganha contornos naturais, em que não há efetivamente uma perda, mas uma composição em que ambas as partes obtêm êxito, sem que, necessariamente, tenha que se determinar um vencedor e um perdedor, cuja lógica arraigada endogenamente no âmago da sociedade, faz com que as discussões – mesmo as mais simples – exijam um desfecho determinado por um juiz de direito, que sob o manto da intangibilidade jurídica proveniente do Poder Judiciário, alcança em caráter definitivo o direito à uma parte, gerando aos demais, o dissabor do fracasso, ou mesmo da injustiça, uma vez que o ser humano está sujeito à falibilidade. Assim se perfaz a mediação, construída por princípios basilares sólidos, que conduzem à possibilidade de execução dos termos delineados presente trabalho e na própria legislação de referência. Imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé, norteiam um processo que vai muito além da justiça beligerante encruada na sociedade, é o acesso à justiça sob um formato não traumático, em que não há uma situação de competição e sim de conexão. Com assento no exposto e calcada em condições físicas, estruturais e financeiras a mediação se mostra como meio eficaz de acesso à justiça, predominantemente em questões voltadas para os

²⁷ SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de Conflitos**: da teoria à prática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

²⁸ BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

litígios ambientais, que diferentemente das demais causas, não há um único prejuízo e nem sempre é possível a eliminação total do dano causado.²⁹

Merece destaque a inserção da responsabilidade ambiental, elevada à previsão constitucional, através do § 3º, do artigo 225, da C.F./88, que considera as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, como passíveis de sanções penais e administrativas, além da obrigação de reparar o dano, pouco importando o fato do infrator caracterizar-se como pessoa física ou jurídica.³⁰

Nessa esteira, primordial repisar a amplitude do direito ambiental, diante da amplitude de reflexos gerados pela ofensa dos preceitos que as legislações brasileiras e internacionais lhe conferem. Nesse sentido é o ensinamento de

Os danos ambientais podem ser de várias espécies e é importante que se esteja atento a tal fato. Um derramamento de óleo no mar, o rompimento de uma barragem, um incêndio florestal e tantos outros acontecimentos podem gerar diferentes consequências, dependendo do ponto de vista do observador. É importante salientar que o Decreto Federal nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, em seu artigo 2º, II, ao estabelecer o conceito normativo de “desastre”, claramente, reconhece as repercussões diferentes que podem resultar de: “eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem” sobre um ecossistema vulnerável, originando “danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.³¹

Agregue-se a isso – em virtude do dever de irrestrita proteção do Estado em favor do Meio Ambiente - a presença constante da Administração Pública na quase totalidade desses conflitos, gerando demandas que exorbitam a simples relação entre particulares. Também nessa seara, a Lei de Mediação se destaca como instrumento de composição não litigioso, em razão de previsão específica, a nortear um procedimento voltado

²⁹ WRASSE, Helena Pacheco. **Autocomposição entre administração pública e particulares: (im)possibilidades e desafios**. p. 51-53.

³⁰ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

³¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Livro Eletrônico, não paginado.

para abarcar as contendas em que um dos polos seja composto por pessoas de direito público. A talante do presente trabalho, em que pese a relevância das observações até então expendidas, há no tópico concernente à Administração Pública, evidente vantagem em optar-se pela mediação, em razão da dualidade de papéis executados pelo Estado, ao mesmo tempo gestor das relações sociais e integrante da relação conflitiva. Por essa última faceta, percebe-se que o papel do ente público, reveste-se de vital importância, posto que se encontra na condição de representante do interesse público, ou seja, daqueles que o legitimam. Ao mesmo tempo se opõe ao cidadão no momento em que este se insere como transgressor da norma. Paralelo à isso há que se inferir a existência de princípios voltados exclusivamente à seara administrativa, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público sobre o particular, indisponibilidade do interesse público e tantos outros, que se perfilham no sentido de preservar a atividade administrativa, voltada para a consecução do bem comum.³²

É por intermédio da iniciativa dos entes municipais, que se pode deflagrar um processo de transformação das demandas ambientais, em especial nas que envolvem a Administração Pública. Iniciativas locais têm o poder de disseminarem-se com muito mais facilidade do que imposições provenientes do Governo Federal, que sequer têm em consideração a realidade local. É no Município que a população vive e é exatamente nesse espaço local que o fato gerador dos conflitos ocorre. Muito embora haja uma complexidade nas demais pessoas jurídicas – União e Estado – é no espaço local que se pode proporcionar uma efetiva participação dos atores sociais, contribuindo para que o cidadão redefina o centro de debate e não seja um mero expectador das decisões estatais.³³

³² SPENGLER, Fabiana Marion; WRASSE, Helena Pacheco. A (Im)Possibilidade da (Auto)Composição em Conflitos Envolvendo a Administração Pública: do conflito à posição do terceiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**, Rio de Janeiro, ano 11, v. 18, n. 3, p. 69-93, set./dez. 2017.

³³ PRIEBE, Victor Saldanha; SPENGLER, Fabiana Marion. O Papel do Município Como Fomentador da Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos Instituída na Resolução 125 do CNJ. **Revista DEDIR/PPGD. DIREITO UFOP**, Ouro Preto, MG, n. 3, p. 181-197, set./out. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufop.br:8082/pp/index.php/libertas/article/view/897/832>. Acesso em: 09 mai. 2020.

5. Conclusão

Diante do exposto no presente trabalho, conclui-se que não basta considerar a mediação como meio hábil a dirimir conflitos existentes na seara ambiental. Os benefícios vão muito além disso. Seria a constituição de um círculo virtuoso, que poderia servir de paradigma para a transformação de um cenário repleto de animosidades, em razão de uma complexidade comparável a das mais intrincadas temáticas jurídicas.

Não é onírico imaginar, que se aproxima a data da inviabilidade da solução de controvérsias somente com o ingresso da demanda via Poder Judiciário, por outro lado, não há uma demonstração verdadeiramente confiável, da condução de um processo que poderia trazer novas luzes ao tema.

Intensifica-se ainda mais a gravidade desse marasmo, ao se inferir que a legislação que poderia desobstruir o acesso à justiça, encontra-se inserida no arcabouço jurídico-normativo brasileiro, sedenta por uma oportunidade de se espriar nos mais recônditos rincões de nossas paragens. Sem sombra de dúvida, traz um novo formato de composição de conflitos, prestigiando atores sociais que estavam relegados ao ostracismo, e que, segundo várias correntes doutrinárias, poderiam modificar o estado de coisas atual. Para tanto, basta que participem efetivamente do processo democrático. A esse contingente, o direito administrativo confere o alcance do interesse primário, ou seja, o povo.

Uma outra faceta das vantagens da mediação, reside na possibilidade de composição em espaços jamais pensados para sua aplicação, especialmente por um componente já devidamente inserido no desenvolvimento do texto, que é a atuação da administração pública na condução de procedimentos tendentes à autocomposição, participando como polo ativo ou passivo, independentemente de sua condição de gestor das relações sociais.

Por óbvio, permanecem intactos os princípios reservados à ordem democrática dessas instituições, que devem zelar pelo bem comum, resguardando o interesse público frente ao particular. É a partir desses postulados que se perfectibiliza uma administração pública voltada para a moralização de seus mais diversos setores.

Nesse sentido, o que se vê atualmente, é que os pleitos encaminhados pela gestão pública aos tribunais, poderiam ser, em grande parte, dirimidos internamente, relegando a seara judicial a casos extremos, em que a mediação se mostrou ineficaz, ou que a existência de direitos indisponíveis, possa subjugar a demanda à nulidade.

Mesmo assim, somente nas causas que envolvam o meio ambiente, é possível a contenção de várias contendas, haja vista a diversidade de responsabilidades oriundas desse ramo do direito e os reflexos advindos das condutas dos agentes.

Nesse perde e ganha, muitas vezes o derrotado é a sociedade, que vislumbra na justiça, algo muitas vezes inatingível, pois se o Estado sucumbe, a sociedade como um todo também padece. Por outro lado, suplantado o contribuinte, houve o movimento de toda a máquina pública para que se pudesse alcançar esse desiderato, o que impõe custos internos para a persecução do que se reputa como justo e muito embora a parte derrotada seja responsável pelo pagamento de custas, estas restringem-se ao âmbito judiciário e não compensam, nem em mínima medida, os afazeres, materiais e pessoal do Poder Executivo. Esses dispêndios são simplesmente esquecidos, pois dragados pelo orgulho da vitória.

Em razão disso, não é exagero dizer, que a sociedade perde sempre, pois a administração, quando em contenda judicial, dispense para receber. Essa opção, será eternamente débil, frente à implantação de uma mediação bem estruturada e manejada de forma organizada e célere, com base em princípios sólidos amparados pela Lei.

Referências:

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro Eletrônico, não paginado.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 14.05.20.

_____. **Decreto-lei nº 5452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm. Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 15 mai. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico/CNJ**, Brasília, DF, n. 219, 01 dez. 2010. p. 2-14. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf. Acesso em: 15 mai. 2020.

EIDT, Elisa Berton. **Solução de conflitos no âmbito da administração pública e o marco regulatório da mediação: da jurisdição a novas formas de composição**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017. Disponível em: <http://www.essenelmondo.com/pt/direito-autocomposicao-na-administracao-publica-ebook100.php>. Acesso em: 14 mai. 2020.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila; GOULART, Juliana Ribeiro. O Marco Legal da Mediação no Brasil: aplicabilidade na administração pública. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflito**, Curitiba, PR, v. 2, n. 2, p. 148-164, jul./dez. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322621384_O_Marco_Legal_da_Mediacao_no_Brasil_Aplicabilidade_na_Administracao_Publica. Acesso em: 09 mai. 2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro Eletrônico, não paginado.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. Livro Eletrônico, não paginado.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves. **Direito Ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. Livro Eletrônico, não paginado.

PRIEBE, Victor Saldanha; SPENGLER, Fabiana Marion. O Papel do Município Como Fomentador da Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos Instituída na Resolução 125 do CNJ. **Revista DEDIR/PPGD. DIREITO UFOP**, Ouro Preto, MG, n. 3, p. 181-197, set./out. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufop.br:8082/pp/index.php/libertas/article/view/897/832>. Acesso em: 09 mai. 2020.

SILVA, Caroline Pessano Husek; SPENGLER, Fabiana Marion; DURANTE, Ismael Saenger. A Conciliação como Alternativa à Jurisdição Estatal na Busca por uma Justiça Efetiva e Célere. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Org.). **Do Conflito à Solução Adequada: mediação, conciliação, negociação, jurisdição & arbitragem**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 9-26. Disponível em: <http://www.esserenelmondo.com/pt/direito-do-conflito-A-soluCAo-adequada-ebook60.php>. Acesso em: 14 mai. 2020.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de Conflitos**: da teoria à prática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion; WRASSE, Helena Pacheco. A (Im)Possibilidade da (Auto)Composição em Conflitos Envolvendo a Administração Pública: do conflito à posição do terceiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP**, Rio de Janeiro, ano 11, v. 18, n. 3, p. 69-93, set./dez. 2017.

WRASSE, Helena Pacheco. **Autocomposição entre administração pública e particulares: (im)possibilidades e desafios**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018. Disponível em: [http://www.esserenelmondo.com/pt/direito-autocomposicao-entre-administracao-publica-e-particulares-\(im\)possibilidades-e-desafios-ebook129.php](http://www.esserenelmondo.com/pt/direito-autocomposicao-entre-administracao-publica-e-particulares-(im)possibilidades-e-desafios-ebook129.php). Acesso em: 14 mai. 2020.

A periferia em defesa da natureza: um pequeno estudo sobre a abordagem do meio-ambiente no pensamento e no constitucionalismo latino-americano

*Filipe Rocha Ricardo **

*Renata Piroli Mascarello ***

Introdução

Ao longo da sua existência, a humanidade interagiu com os bens naturais, utilizando desses recursos para finalidades que vão desde a subsistência até desejos de consumo. Com a ascensão do capitalismo e as revoluções industriais, no entanto, essa interação se agravou e seguiu até sair do controle, ocasionando a crise ambiental que se manifesta pelas mudanças climáticas, extinção de espécies e catástrofes naturais. Para tentar lidar com a crise, o mundo passou a debater possíveis estratégias, teóricas e práticas, nas quais ficou nítida a necessidade de se repensar a ideia de “desenvolvimento”.

Se, por um lado, os discursos eram de redução do consumo, respeito aos limites da natureza, redução de resíduos e fomento à energia renovável, por outro, as práticas eram de expansão da exploração de ecossistemas em outros terrenos. A conciliação desses elementos então distintos se deu porque quem se apropriou da fala em defesa da natureza

* Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professor de direito na Faculdade de Integração do Ensino Superior do Cone Sul (FISUL). Advogado.

** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

foram, em sua maioria, os países desenvolvidos; logo, em suas próprias áreas, eles defendiam a preservação ambiental, enquanto em outros territórios, especialmente dos países subdesenvolvidos, seguiam com a expropriação dos bens naturais.

Iniciou-se, assim, uma outra forma de imperialismo consolidada na dicotomia herdada pela Segunda Guerra Mundial, qual seja: nações desenvolvidas *versus* nações subdesenvolvidas. Nessa conjuntura, os impérios (países centrais ou desenvolvidos) se movimentam em nome do “desenvolvimento”, “[lançando] mão de operativos de interferência nos assuntos internos dos países periféricos ou subdesenvolvidos”¹. Isso demonstra que o “desenvolvimento”, ainda que chamado de “sustentável”, não subverteu a lógica tradicional, dando novos nomes aos mesmos hábitos.

Em contraposição a essas nações, um movimento oriundo da América Latina passou a criar suas próprias alternativas à preservação ambiental à sua maneira, isto é, ao invés de *criar* conceitos e ações, os latinos optaram por *resgatar* memória, saberes e crenças de seus povos nativos. Para consagrar essa ancestralidade, no início do século XXI, ganhou força um movimento que objetivava o reconhecimento constitucional de alguns fundamentos da sua população originária, possibilitando, dessa forma, o comprometimento formal do poder público e da sociedade na sua efetivação. Na contramão da “modernidade europeia”, o novo constitucionalismo latino-americano trouxe para textos constitucionais palavras que carregam na sua concepção outra forma de lidar com a natureza e com a vida em comunidade.

Nesse contexto, no presente estudo, almeja-se analisar propostas descentralizadas para resolução da crise ambiental, criticando o modelo de desenvolvimento sustentável a partir das referências teóricas e modelos constitucionais oriundos da América Latina. Assim, não se trata de falar apenas em textos legais, mas de concepções teóricas produzidas

¹ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 55.

tanto pela ciência quanto pelos saberes tradicionais. Para tanto, o primeiro tópico explora a ideia de “desenvolvimento sustentável” a partir das críticas de Alberto Acosta e Enrique Leff, pensadores que entendem que o termo pensado pelos países hegemônicos não altera a lógica de apropriação da natureza para fins de manutenção capitalista, inclusive, permitindo que o próprio mercado regule o equilíbrio ecológico.

Partindo da ideia de que o desenvolvimento sustentável está atrelado à uma racionalidade econômica, a segunda seção traz as propostas de Leff para construção de modelos sustentáveis. Tendo em vista que essas proposições defendem ecossistemas como contraponto à globalização, além de valorizar a vida e o manejo de bens naturais em comunidade, elas são relacionadas com a noção de *bem-viver* abordada por Acosta, de modo a mostrar que, embora os saberes venham de locais distintos – uma teoria vem do estudo e pesquisa universitária e a outra vem da experiência da população tradicional –, possuem valores muito próximos.

Se a visão latino-americana serve como crítica ao desenvolvimento sustentável, é também nessa percepção que se pode encontrar caminhos para a mudança. Dessa forma, o último tópico examina as Constituições que reconhecem os pressupostos e comportamentos dos povos ancestrais como estratégias para a preservação da natureza. Com essa finalidade, apresenta-se conceitos e teorias desenvolvidas dentro do novo constitucionalismo latino americano, tendo como exemplo as Cartas Magnas do Equador e Bolívia, tais desígnios poderiam ser utilizados no fomento da ideia de Estado de Direito Ambiental, presente no Brasil, que embora esteja vinculado à visão hegemônica, poderiam orientar o Estado na preservação ambiental.

Diante da urgência da temática ambiental, este estudo objetiva refletir criticamente sobre o desenvolvimento e mostrar que existem alternativas a esse ideal mais promissoras que as hegemônicas, tanto para o Estado e sociedade brasileiros, quanto para todo o mundo.

2. A crítica à noção de desenvolvimento sustentável por um viés latino-americano

A crise ambiental pode ser entendida como “a escassez de recursos naturais e as diversas catástrofes em nível planetário, surgidas a partir das ações degradadoras do ser humano na natureza”². A temática passou a compor formalmente o debate internacional com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (1972) e foi retomada no Informe Social no Mundo (1982), também realizado pela Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com o relatório intitulado “Nosso Futuro Comum” (1987), também conhecido como “Relatório *Brundtland*”, as crises como a ecológica decorrem da pobreza, injustiça e do uso demasiado dos recursos naturais para satisfação de necessidades determinadas social e culturalmente³.

Como possível resposta, o documento inovou ao propor um modo alternativo de crescimento, objetivando maior resguardo com a natureza, mais igualdade social e oportunidades a todos. Assim, por meio da integração das questões ambiental, social e econômica, criava-se o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Essa concepção de desenvolvimento não implica no fim da exploração dos bens ambientais, mas no seu uso moderado, considerando “a disponibilidade do recurso, de tecnologias que minimizem seu esgotamento, e a probabilidade de se obterem substitutos para ele. Portanto, a terra não deve ser deteriorada além de um limite razoável de recuperação”⁴. Pode-se entendê-lo, ainda, como “aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a

² LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 21

³ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 49.

⁴ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 49.

capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”⁵. Em suma, o desenvolvimento sustentável é:

[...] um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas⁶.

Entretanto, o termo vem sendo utilizado de modo esvaziado e retórico, estando mais presente em discursos do que nas práticas econômicas. Enrique Leff aponta que há uma diferenciação entre os termos “sustentável” (do espanhol “*sustentable*”) e “*sostenible*”⁷, distinção de extrema importância para sua análise do tema da sustentabilidade. Segundo o autor⁸, a “sustentabilidade” está bipolarizada: de um lado está o termo “*sostenible*”, ligado à liberação do comércio e à atuação equilibradora do mercado⁹; do outro, a palavra “sustentável”, que aponta para uma democracia ambiental e na participação direta da população no manejo de seus recursos ambientais¹⁰.

Na perspectiva do sociólogo mexicano, o modelo de sustentabilidade que prevalece no discurso das políticas mundiais é de “*sostenibilidad*”, ou seja, voltado na produção e no crescimento econômico capitalista. Mais do que isso, “o conceito de sustentabilidade foi apropriado pela racionalidade econômica e tergiversado dentro do discurso o desenvol-

⁵ SANTILLI, Juliana. 2005. *Socioambientalismo e Novos Direitos*: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo : Peirópolis, 2005, p. 11-12.

⁶ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 49.

⁷ Na língua portuguesa, não existe uma expressão que substitua o termo *sostenible* (LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 10-11)

⁸ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 228-229.

⁹ Nesse discurso é possível a compatibilização entre ecologia e economia de mercado, como se eles pudessem se integrar sem conflitos (LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 228-229).

¹⁰ Essa concepção reconhece uma diferença essencial entre os povos e a marginalização social (LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 228-229).

vimento *sostenible*¹¹, sendo assim, o autor critica as políticas ditas “sustentáveis” que objetivam disfarçar o interesse real de apropriação da natureza¹² por meio de fórmulas e números que incentivem a fé em que a “mão invisível do mercado” regulará o equilíbrio ecológico¹³.

Segundo esse entendimento, “os problemas ecológicos não surgem como resultado da acumulação de capital, nem por falhas do mercado, mas por não se haver uma atribuído direitos de propriedade e preços aos bens comuns”¹⁴. Portanto, uma vez superadas essas fragilidades – isto é, flexibilizadas ao máximo as formas de proteção ambiental –, as leis de mercado é quem serão capazes de ajustar os desequilíbrios ecológicos e as diferenças sociais, gerando a sustentabilidade¹⁵. Para fortalecer essa narrativa, o discurso de desenvolvimento sustentável é fundamental, pois “[harmoniza] a reprodução da natureza como objetos e meios do processo produtivo na reprodução ampliada de capital”¹⁶.

Se Leff aponta as controvérsias Da palavra “sustentabilidade”, Alberto Acosta faz a crítica à ideia de “desenvolvimento”. Para o economista, o termo “desenvolvimento” é problemático em si, apresentando-se como proposta global unificadora que desconhece as lutas dos povos subdesenvolvidos. Segundo Acosta, em nome do desenvolvimento, foi negado o que é próprio dos povos latinos, a partir de ações diretas ou indiretas das nações consideradas desenvolvidas; também foram negadas

¹¹ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 208.

¹² A incorporação da natureza ao capital se dá de duas formas: (a) ao atribuir valor econômico aos bens ambientais, ou seja, tornando-a um custo para ser internalizado pelo mercado; e (b) ao tornar o ambiente, a cultura e o ser humano parte da mesma essência, qual seja, o capital (LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 250).

¹³ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. Da reapropriação social da natureza à epistemologia ambiental: novas racionalidades para a compreensão do ambiente. In: *Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Enrique Leff*, por Belinda Pereira da CUNHA, Sérgio AUGUSTIN, Leticia Gonçalves Dias LIMA e Nálbia Roberta Araújo da COSTA. Caxias do Sul: Educ, 2015, p. 82.

¹⁴ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 235.

¹⁵ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 235.

¹⁶ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 216.

suas raízes históricas e culturais, além da oportunidade de modernização própria; por fim, a ciência e a tecnologia da acumulação de capital normatizaram a organização da sociedade, na qual tudo é tolerado, inclusive a devastação ambiental e social¹⁷. Nas palavras do autor:

Em nome do “desenvolvimento”, os países centrais ou desenvolvidos – nos grandes referenciais – lançaram mão de operativos de interferência nos assuntos internos dos países periféricos ou subdesenvolvidos. Assim, por exemplo, registramos recorrentes ingerências econômicas por meio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, e inclusive ações militares para impulsionar “o desenvolvimento” dos países atrasados, protegendo-os da influência de potências rivais. Não faltaram intervenções que supostamente buscavam proteger ou introduzir a democracia como base política para o ansiado desenvolvimento¹⁸.

O discurso do “desenvolvimento”, assim como outrora fora o do “progresso” e agora o “desenvolvimento sustentável”, podem ser vistos como armadilhas para manutenção de uma pauta neocolonial, assentada na dominação econômica e ampliação capitalista. Assim, o problema, a partir de uma visão descentralizada, é que de que as teorias ecológicas servem para a manutenção de seus interesses econômicos, devastando social e ambientalmente os países periféricos. Nesse ceara, o pensador equatoriano lembra que se “vale tudo”, o problema não é dos jogadores, mas das próprias regras do jogo. Em outras palavras, o sistema mundial está mal desenvolvido graças a sua própria lógica, e é para essa lógica que devemos dirigir as atenções¹⁹.

Antes ao próprio fenômeno desenvolvimentista, colonial e centralizado, poderia se dizer que “desenvolvimento” é o termo sucessor de “progresso”, o qual foi utilizado durante a expansão europeia para às

¹⁷ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outras mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 58-60.

¹⁸ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outras mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 55.

¹⁹ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outras mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 59.

Américas²⁰. Por esse motivo, o conceito carrega a visão colonial que progride sobre os saberes dos povos originários das regiões colonizadas, os quais sempre foram menosprezados e abandonados pelos sistemas econômicos. Essa expansão está atrelada a visões ingênuas sobre desenvolvimento e suas tecnologias, as quais esquecem que não existe desenvolvimento infinito e que o estilo de vida da modernidade é preocupante para preservação do planeta, ainda que, se explore/devaste outros territórios. Portanto, as promessas do desenvolvimento, que não se cumpriram até agora, nunca se cumprirão.²¹

Em acordo com as ideias de Leff e Acosta, tem-se uma perspectiva latino-americana sobre o desenvolvimento sustentável em que as principais problemáticas giram em torno da devastação ambiental, *especialmente em países periféricos*, em prol de interesses econômicos das grandes potências. O “desenvolvimento” figura como pretexto e a “sustentabilidade” como disfarce, em interpretação à seguinte crítica:

[...] o discurso do crescimento *sostenible* levanta uma cortina de fumaça oculta as causas reais da crise ecológica, [...] se desconhece a degradação entrópica produzida pela atividade econômica exercida sob a racionalidade econômica [...] e se nega a origem antropogênica do fenômeno ao classificar seus efeitos como desastres ‘naturais’.²²

Os chamados “desastres naturais” indicam as consequências da acumulação de capital em escala mundial, a necessidade de novos investimentos se transferiram para os países subdesenvolvidos ao arrimo dos bens naturais²³, o que, alimentadas por demandas que visam a geração de lucros, inviabilizam a redução do crescimento e aceleram o colapso²⁴.

²⁰ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outras mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 63.

²¹ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outras mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 66-67.

²² LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 249.

²³ A análise de Leff sobre a questão na América Latina é bem presente em sua obra, mas é uma questão isolada ante ao reconhecimento da crise global. Acerca dessa abordagem, cabe destacar que, na agricultura em especial, o modelo de produção dos povos originários foi abandonado para a introdução de um modelo de “irracionalidade

Uma vez que os discursos e práticas que o permeiam ampliam a exploração dos bens naturais, constata-se que o desenvolvimento sustentável não reduziu a crise ambiental, mas serviu (e serve) como pressuposto para sua manutenção. Diante disso, além da crítica aos seus fundamentos, é preciso repensar a sustentabilidade e/ou o desenvolvimento, viabilizando outra racionalidade a partir do resgate de práticas, saberes e visões de mundo que surgiram muito antes desse debate vir à tona.

3. Articulando concepções: racionalidade ambiental e bem-viver como alternativas ao desenvolvimento

Para a construção da racionalidade ambiental é necessário a articulação de quatro esferas²⁵, quais sejam: (a) racionalidade substantiva: consiste em um sistema que define os valores que orientam as ações sociais para a criação da racionalidade ambiental (como equidade social, sustentabilidade, diversidade cultural); (b) racionalidade teórica: sistematiza a racionalidade substantiva, organizando os processos que constituem as condições para a construção da nova racionalidade produtiva; (c) racionalidade instrumental: cria os meios técnicos, entre os objetivos do desenvolvimento sustentável; e (d) racionalidade cultural: sistema que não se submete a valores homogêneos, visa produzir a iden-

produtiva" (o qual reduziu a capacidade de resiliência do solo) e monocultura (que acaba com a produção de subsistência). A deformação do modelo de desenvolvimento, que inicialmente empurrou as populações tradicionais para encostas de montanhas, findou na transformação dos povos de países subdesenvolvidos em dependentes dos países de primeiro mundo. A exploração de um país sobre os recursos de outros contribui para o agravamento da crise ecológica, entre outros motivos, porque a incorreta apropriação dos recursos tropicais não culminou somente na extração de importantes recursos naturais, mas culminou na perda de regulação microclimática e favoreceu o surgimento de catástrofes naturais (LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 35-49).

²⁴ “[...] o discurso neoliberal afirma que já não existe contradição entre ambiente e crescimento. Os mecanismos de mercado se convertem no meio mais certo e eficaz de internalizar as condições ecológicas e os valores ambientais ao processo de crescimento econômico” (LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 22).

²⁵ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 137.

tidade de cada cultura, para dar coerência às práticas produtivas de cada região, analisando os seus recursos e entornos geográficos.

Em relação ao modelo de produção a ser adotado, propõe-se que a produção atenda a três processos²⁶: (a) produtividade cultural: caracterizada no conhecimento cultural das condições de fertilidade e de uso produtivo dos ecossistemas, mediante as práticas produtivas das comunidades; (b) produtividade ecológica: baseada na conservação da fertilidade dos solos e na manutenção de certas estruturas funcionais dos ecossistemas; e (c) produtividade tecnológica eficiente: considera os outros níveis, produtividade cultural e ecológica, possibilitando a autogestão dos recursos. O autor aponta que esse modelo encontra obstáculos em razão “das inércias teóricas, dos obstáculos epistemológicos e da rigidez institucional, assim como dos interesses políticos e econômicos que sustentam e se beneficiam da racionalidade produtiva”²⁷.

Além das mudanças no modo de produção, o modelo de sustentabilidade proposto por Leff passa por sérias mudanças geopolíticas, em especial com a necessidade de frear a globalização (tomando como exemplo o modelo insustentável na apropriação capitalista de grãos²⁸). O sociólogo sugere um combate à homogeneidade da globalização, partindo da premissa de que o desafio para a criação da sustentabilidade está no reconhecimento das singularidades locais, devendo a racionalidade ambiental integrar diferenças²⁹. Nas palavras do pensador:

²⁶ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 159-164.

²⁷ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 169.

²⁸ Nesse ponto, o autor retoma a América Latina ao dizer que não é sustentável, na visão do autor, o domínio que as indústrias dos grãos exercem sobre os países do sul. As empresas biogenéticas apropriam-se da biodiversidade, invadem os países com seus transgênicos e causam uma dependência do agricultor do sul. (LEFF, Enrique; *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental* Petrópolis: Vozes, 2009, p. 250). Denuncia o autor que “os resultados da biotecnologia no campo das modificações genéticas tem aprofundado a brecha entre a promessa de um mundo mais justo e sem fome e a realidade do controle da natureza por umas poucas empresas” (LEFF, Enrique; *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 265).

²⁹ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 275.

A racionalidade ambiental leva a repensar a produção a partir dos potenciais ecológicos e das significações da natureza. Esta leva a uma política do ser, da diversidade, da diferença que reformula o sentido do uso da natureza na produção e abre as perspectivas do desenvolvimento para a construção social de um futuro sustentável³⁰.

A racionalidade econômica contribuiu para as desigualdades, agravou o processo de empobrecimento da população e a marginalização social (chamada de colonização ecológica)³¹. A emergência de conservação, tanto da diversidade biológica como a social, ambiciona a retomada do saber dos povos originários e o fomento de uma produção em níveis locais. Para isso, são necessárias atividades produtivas no meio rural, evitando o fluxo migratório e descentralizando a questão urbana, ecologicamente desequilibrada. Ou seja, é preciso partir de uma descentralização espacial das forças produtivas e estabelecer uma autogestão das comunidades, de modo a melhorar o seu poder de decisão local e a capacidade de gestão produtiva dos recursos³².

Uma estratégia antidesenvolvimentista pode ser a produtividade ecotecnológica que visa à autogestão e autodeterminação da vida econômica, bem como a emancipação dos povos na perspectiva da sustentabilidade³³. Nessa ótica, destinam-se, sobretudo, às organizações indígenas e camponesas, as quais reclamam o seu patrimônio histórico e os seus recursos naturais, para que, por meio de valores culturais e princípios de autogestão, possam conservá-los e transformá-los³⁴. É necessário o protagonismo das comunidades que foram desprezadas pela racionalidade econômica para a construção de uma racionalidade ambi-

³⁰ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 280.

³¹ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 289.

³² LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 315.

³³ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 322.

³⁴ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 65.

ental, a qual “depende da constituição de novos atores sociais que objetivem através de sua mobilização e concretizem em suas práticas os princípios e potenciais do ambientalismo”³⁵.

Nesse contexto, o autor lembra que os movimentos que vêm promovendo sustentabilidade numa racionalidade ambiental são os povos originários, quilombolas, seringueiros³⁶, entre outros, cujos esforços devem ser somados, sempre que possível, a medidas institucionais. Esse modelo de autodeterminação e autogestão supera “o conceito de unidade de conservação ambiental – onde a população fica excluída – para converter a população em protagonista principal da gestão dos recursos naturais”³⁷.

Os princípios que inspiram a racionalidade ambiental e sugerem um modo alternativo de civilização – em que seja possível garantir a coexistência entre todos os seres vivos – são oriundos dos povos originários. Em acordo com Leonardo Boff (2012, p. 62), entende-se como “originários” os povos indígenas que viviam nas regiões que vão desde Patagônia até ao norte da América do Sul e do Caribe, e se enxergavam como os filhos e filhas de *Abya Ayala* – modo como se chamava a América Latina e que significava “terra boa e fértil”. Eles não são “originários” por serem antigos, mas por irem “às origens primeiras da organização social da vida em comunhão com o universo e com a natureza” (BOFF, 2012, p. 62).

³⁵ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 136.

³⁶ O modelo de reserva agroextrativista dos seringueiros liderados por Chico Mendes, por exemplo, rompe com o modelo de sustentabilidade pregado pela lógica mercantilista: “o caso dos seringueiros é emblemático, da mudança de racionalidade. No começo os seringueiros eram proibidos de plantar pelos patrões para dedicar-se a coleta de látex. Posteriormente, com a crise da borracha, os patrões deixaram eles plantar, mas no meio da mata de forma suave, permitindo o crescimento das seringueiras e outras plantas do interesse” (LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 382). As reservas extrativistas propostas pelos seringueiros, em face do avanço da pecuária na floresta, foi um exemplo de mudança de racionalidade. O seringueiro aprendeu a respeitar a floresta e extrair o látex de forma sustentável, ao passo, em que realizava também à agricultura diversificada, respeitando o solo e a floresta. No modelo de reserva, a propriedade é da União, mas a gestão é dos seringueiros, que combinam o usufruto de cada família.

³⁷ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 396.

Conforme relata Acosta³⁸, a cultura indígena considera que todos os seres vivos estão unidos pela Mãe Terra, ou *Pacha Mama*, o que rompe com as divisões sociais (subdesenvolvido *versus* desenvolvido; ricos *versus* pobres), valorizando, por conseguinte, práticas solidárias e comunitárias. Essa cultura também busca um modo de vida em que natureza e sociedade se relacionem de forma responsável e harmonizada³⁹, propósitos que podem ser sintetizados pelo conceito de *bem-viver*⁴⁰.

O *bem-viver* andino possui uma visão integradora e equilibrada do ser humano com a natureza⁴¹ na qual as pessoas não podem ser vistas como ameaça ou sujeitos a serem derrotados, ao mesmo tempo em que a natureza não pode ser entendida como massa de recursos inexplorada⁴². O conceito não se sustenta na ética do progresso material ilimitado – o que nos convoca à devastação socioambiental e, muitas vezes, satisfação individual –, mas na suficiência para toda a comunidade – o que remete ao uso racional de recursos naturais e ao bem-estar coletivo.⁴³ Na contramão do pensamento ocidental, Acosta⁴⁴ alega que o *bem-viver* questiona a “ética do viver melhor” na medida em que, uma vez que os recursos são finitos, para que alguns possam “viver melhor”, milhões de pessoas tiveram e ainda têm que “viver mal”. Na mesma linha, Boff⁴⁵

³⁸ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 79-82.

³⁹ NETTO, Mariana Corrêa. *Natureza Cidadã: perspectivas ambientais no novo constitucionalismo latino-americano*. 2015. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015, p. 49.

⁴⁰ Traduzido literalmente para o português, esse termo possui diversas grafias, como *buen vivir* (Equador) ou *vivir bien* (Bolívia). De modo mais tradicional, pode ser conhecido como *Sumak Kawsay* (em quíchua, uma das línguas oficiais da Bolívia, Peru e Equador) e *Suma Qamaña* (para o povo Aymará) (Mariana Corrêa. *Natureza Cidadã: perspectivas ambientais no novo constitucionalismo latino-americano*. 2015. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015, p. 49).

⁴¹ BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 62.

⁴² ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 84

⁴³ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 91-92.

⁴⁴ ACOSTA, Alberto. O Buen Vivir: uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: BARTELT, Dawid Danilo (org.). *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Heinrich-böll-stiftung, 2012. p. 198-216, p. 201.

⁴⁵ BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 62 -63.

acrescenta que a preocupação central do bem-viver não é acumular porque, além d'a terra já oferecer o que é preciso para subsistência de todos os seres vivos, o uso racional de recursos reduz o desperdício e a produção de resíduos.

Esses fundamentos demonstram que mais importante que buscar “desenvolvimentos alternativos” é criar “alternativas ao desenvolvimento” em que seja possível conciliar a tecnologia e modernização da sociedade com o resgate da cosmovisão dos povos originários⁴⁶. Portanto, “uma das tarefas fundamentais reside no diálogo permanente e construtivo de saberes e conhecimentos ancestrais com a parte mais avançada do pensamento universal, em um processo de contínua descolonização da sociedade”⁴⁷. A junção do ancestral com o moderno reforça que o conceito é plural, ou seja, não nega ou se sobrepõe ao legado de toda a história do mundo, de outras culturas existentes no planeta ou mesmo aos avanços tecnológicos⁴⁸, mas objetiva, a partir de uma construção conjunta, o bem comum.

Embora tenham uma origem teórica distinta, o bem-viver se aproxima facilmente com algumas racionalidades pensadas por Leff que, articuladas, compõem o que ele chama de racionalidade ambiental: a racionalidade objetiva do bem-viver pode ser sintetizada na harmonia e no bem comum de todos os seres vivos; a racionalidade teórica é oriunda dos saberes e práticas de povos originários, o que, inclusive, valoriza a produção de conhecimentos informais; e a racionalidade cultural se manifesta no apreço à vida em comunidade e à cultura local. Das racionalidades de Leff, apenas a instrumental não corresponde às origens do termo, e teve que ser contemplada do modo mais formal.

⁴⁶ ACOSTA, Alberto. O Buen Vivir: uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: BARTELT, Dawid Danilo (org.). *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Heinrich-böll-stiftung, 2012. p. 198-216, p. 201.

⁴⁷ ACOSTA, Alberto. O Buen Vivir: uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: BARTELT, Dawid Danilo (org.). *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Heinrich-böll-stiftung, 2012. p. 198-216, p. 201.

⁴⁸ NETTO, Mariana Corrêa. *Natureza Cidadã: perspectivas ambientais no novo constitucionalismo latino-americano*. 2015. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015, p. 51.

Do que diz respeito ao modelo de produção proposto por Leff, o bem-viver atende aos seus três processos: a produtividade cultural se encontra nas práticas em comunidade, o que requer um conhecimento prévio sobre o manejo dos ecossistemas; a produtividade ecológica se manifesta no respeito à Mãe Terra e ao que ela produz para a sobrevivência dos seres vivos; e a produtividade eficiente articula os itens anteriores e se expressa na ideia de sustentabilidade na gestão dos recursos naturais. Por fim, a racionalidade ambiental de Leff tem como finalidade frear a globalização e, por consequência, a valorização da gestão de recurso em âmbito local, efetuando a produção com respeito aos seus potenciais e limites.

As semelhanças entre o bem-viver e a racionalidade ambiental denunciam a urgência da proteção ao meio ambiente por meio de uma mudança de paradigma cultural, social e econômico, ou seja, mediante alternativas ao desenvolvimento moderno. Ao mesmo tempo, a associação entre maneiras aproximadas de pensar aprofunda o debate, tanto na formulação teórica quanto estratégica acerca de sua efetivação. Se, por um lado, o abandono ao modelo primitivo desenvolvido pelos povos tradicionais é um dos fatores que tem nos levado à escassez de recursos naturais⁴⁹, por outro, seu resgate traz à tona questionamentos práticos e conceituais ao desenvolvimento⁵⁰. Essa relação indica não apenas a necessidade e importância de recuperar práticas tradicionais, mas também a dificuldade que é readequar os hábitos de toda uma sociedade.

Por esse motivo, as mudanças propostas e resgatadas devem estar somadas, sempre que possível, aos esforços institucionais. Nesse contexto, o vínculo institucional com o Estado abre espaço para diálogos entre poder público e sociedade, ao mesmo tempo em que protege as vivências ancestrais dos anseios econômicos.

⁴⁹ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 206.

⁵⁰ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 73.

[...] um novo projeto de civilização que implica a construção de uma nova racionalidade produtiva e uma nova cultura. Isto problematiza o papel do Estado como “lugar” de confrontação dos interesses em conflito e de conciliação dos objetivos comuns das diferentes classes e grupos sociais e como instância responsável pela planificação do desenvolvimento e do ordenamento ecológico em nível nacional apontando a necessidade de reformas do Estado, com o objetivo de reconhecer os novos direitos culturais e ambientais e de oferecer as condições necessárias para uma gestão participativa dos povos no aproveitamento de seus recursos naturais e produtivos.⁵¹

É necessária a construção de governo dos bens comuns, que atuem através dos poderes locais. Esse modelo deve ter acompanhamento estatal forte na formação de regras claras sobre proteção de bacias, biodiversidade e mananciais e aproveitamento florestal, gerando um novo pacto social das comunidades⁵². O modelo proposto por Leff é de apropriação da natureza pelas comunidades num processo de descentralização econômica e política, muito semelhante ao que busca resguardar o novo constitucionalismo latino-americano⁵³.

4. Novo constitucionalismo latino-americano e a valorização do bem-viver a construção de um estado de direito ambiental

Em face da crise ambiental, há tempos exige-se do poder público a proteção ambiental como uma de suas tarefas primordiais⁵⁴. Teses apontam para a necessidade de que o direito imponha normativamente obrigações aos indivíduos e instituições, buscando a preservação e manutenção do meio ambiente; desse modo, formando o que o ocidente

⁵¹ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 323.

⁵² LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 399

⁵³ LEFF, Enrique. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 403.

⁵⁴ LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini. A expressão do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. *Repensando o estado de direito ambiental*. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 20.

moderno chama de Estado de Direito Ambiental. Quando se fala em formar um ente público que se pauta na questão ambiental por meio da lei, é fundamental iniciar a discussão a partir da sua Constituição, e nesse ponto o novo constitucionalismo latino-americano⁵⁵ pode ser o caminho para sua consagração.

Como proposta teórica, o Estado de Direito Ambiental se projeta no mundo real ainda como um “dever ser”. A despeito desse fato, “a relevância do paradigma proposto deve ser observada para uma melhor compreensão das novas exigências impostas pela sociedade moderna”⁵⁶, sobretudo quando se considera o constante agravamento da crise ambiental. Dessa forma, o Estado de Direito Ambiental é um conceito de cunho teórico-abstrato, que abrange elementos sociais, políticos e jurídicos que objetivam a satisfação da dignidade humana e da harmonia dos ecossistemas⁵⁷.

Ao Estado de Direito Ambiental cabe proteger e defender o meio ambiente, promover a educação ambiental, criar espaços de proteção ambiental e executar o planejamento ambiental⁵⁸; cabe ainda, controlar as ações poluidoras, impondo-lhes as correspondentes sanções políticas, legislativas, administrativas e penais. Ao atribuir esta dupla dimensão ao direito do ambiente (preventiva e punitiva), fica garantida a dupla natureza implícita do direito ao ambiente, simultaneamente direito a *ser* realizado e de *não ser* perturbado⁵⁹.

⁵⁵ Utiliza-se o termo novo constitucionalismo latino americano, uma vez que existe um movimento constitucionalista latino americano anterior que ocorreu nos anos 80, pós-ditaduras, da qual a Constituição Brasileira é um exemplo. Diferentemente, do novo constitucionalismo latino americano, seguia padrões teóricos semelhantes ao constitucionalismo europeu (BARBOSA, Maria Lúcia; TEIXEIRA, João Paulo Allain. Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino Americano: dois olhares sobre igualdade, diferença e participação, *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro Vol. 8, n. 2, 2017, p. 1125).

⁵⁶ LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini. A expressão do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. *Repensando o estado de direito ambiental*. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 22.

⁵⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 153.

⁵⁸ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 34.

⁵⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. 3.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.p. 348 *Apud* LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano*

Na prática, “a realização de um Estado de Direito Ambiental só será possível a partir da tomada de consciência global da questão ambiental, sob pena de esgotamento irreversível dos recursos ambientais”⁶⁰. Carlos Pimenta ressalta que a mudança de comportamento é extremamente difícil, uma vez que estamos falando de responsabilidades difusas:

O meu ganho é individual, tal como é ao nível de cada país. Esse eu posso qualificá-lo. Quanto aos custos globais difusos, esses são repartidos por todos e numa escala temporal que ninguém sabe calcular. Portanto, adotando a velha máxima – com o mal dos outros passo eu bem – continuamos a fazer o que estamos a fazer. Este é meu caminho lógico em termos individuais, mas suicida, quando analisado de forma global⁶¹.

Nesse ponto, a construção de um Estado de Direito Ambiental esbarra na lógica liberal que exclui da análise os custos globais, comunitários e os passivos ambientais que são arcados comunitariamente. A experiência de pensar o Estado sob a égide jurídica ambiental exige o abandono da visão de mundo eurocêntrica e colonial essencialmente capitalistas. Nesse ponto, as propostas teóricas latino-americanas possibilitam um olhar diferenciado na construção de um Estado voltado aos interesses da natureza, permitindo novas experiências.

As teorias ameríndias resgatam o conhecimento ancestral dos povos nativos e têm oportunizado grandes discussões jurídico-políticas nos países latino-americanos que vêm sendo ampliadas ao restante do mundo. As modificações constitucionais ocorridas no Equador em 2008 e na Bolívia em 2009, ao trazerem conceitos oriundos dos povos nativos, como bem-viver e *Pacha Mama*, elevam a discussão político-jurídico dos direitos ambientais.

ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 34

⁶⁰ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 33.

⁶¹ PIMENTA, Carlos. Enquadramento geral da problemática do ambiente. In: AMARAL, Diogo Freitas do (Org.). *Direito do ambiente*. Oeiras: INA, 1994 p. 45 *Apud* LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

Na Constituição Equatoriana, por exemplo, foram reconhecidos os Direitos da Natureza, o que, ao considerar a natureza como sujeito de direitos em si mesma, sem a necessária relação com o ser humano, estabeleceu um marco para a humanidade. Tudo isso só foi possível a partir da transcendental incorporação do termo *Pacha Mama* e o reconhecimento a plurinacionalidade e interculturalidade⁶².

Em seu preâmbulo, a Constituição Equatoriana já demonstra todo o seu significado, pois reconhece suas raízes plurais formadas por distintos povos; celebra a natureza, como *Pacha Mama*, da qual todos fazemos parte; apela para a sabedoria de todas as culturas que enriquecem a sociedade; e comprometem-se com o passado, presente e o futuro, lutando contra todas as formas de dominação e colonialismo⁶³. Do mesmo modo, a Constituição Boliviana reconhece a importância da sagrada Mãe Terra, a pluralidade e diversidade dos seres, combatendo os tempos coloniais.⁶⁴

Fica claro já no preâmbulo dessas Constituições o objetivo de quebra ao colonialismo – ruptura que, no contexto atual, não é apenas política. Para Bragato e Castilho essa ruptura representa uma desobediência epistêmica que “desafia a hegemonia das grandes narrativas da modernidade, presentes nos modelos constitucionais até então dominantes na América Latina”⁶⁵. Por esse motivo há que se destacar a importância das Constituições do Equador e da Bolívia, na medida em que abrem caminho para toda uma teoria ameríndia deslocada na teorias eurocêntricas, exigindo novas formas de comunidades, que expressem a diversidade social, conforme Acosta:

⁶² ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 130.

⁶³ “[...] el pueblo soberano del Ecuador RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro, (EQUADOR, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

⁶⁴ BOLÍVIA, *Constitución Política del Estado*, 2009.

⁶⁵ BRAGATO, Fernanda Frizzo; CASTILHO Natalia Martinuzzi. A importância do pós-colonialismo e dos estudos descoloniais na análise do novo constitucionalismo latino-americano. In: VAL, Eduardo Manuel; BELLO, Enzo. *O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul: Educs, 2014, p. 23.

[...] sinaliza, com o fim da homogeneidade institucional do Estado-nação, construindo instituições distintas, assegurando as igualdades nas diversidades. Este novo Estado terá de aceitar e propiciar as autonomias territoriais dos povos e nacionalidades. Tudo isso, em essência, significa a produção democrática de uma sociedade democrática, como parte de um processo continuidade de longo prazo⁶⁶

Nessa perspectiva, países como Bolívia e Equador, buscam formar um novo modelo de Estado baseado nas múltiplas diversidades existentes, normalmente marginalizadas e subjugadas⁶⁷. Podemos chamar de Estado Plurinacional, que não nega a nação, mas propõe outra forma de pensar, que diversamente das propostas unificadoras centrais, demonstra a existência não de uma única nação, mas múltiplas nacionalidades dentro do mesmo estado.

A plurinacionalidade prevista nos modelos constitucionais latino-americanos, busca tanto o reconhecimento de outras culturas e forma de vida, em especial a dos povos originários, quanto a realização de uma democracia radical e direta, permitindo a autogestão comunitária, reconhecendo o bem-viver, dentro de uma racionalidade ambiental não desenvolvimentista. Segundo Acosta: “A plurinacionalidade não é apenas o reconhecimento passivo da diversidade de povos e nacionalidades. É fundamental, uma declaração pública do desejo de incorporar perspectivas distintas de sociedade”⁶⁸.

Contrapor o desenvolvimento capitalista-colonial, esse é o norte das propostas teóricas que emergem dos oceanos do hemisfério sul. Com o novo constitucionalismo latino-mericano é possível ir mais além, com mudanças em conjunto capazes de garantir uma política anticapital em diversas esferas, conforme Boaventura de Souza Santos:

⁶⁶ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 160.

⁶⁷ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 153.

⁶⁸ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 156.

[...] la voluntad constituyente de las clases populares en las últimas dos décadas se manifiesta a través de una vasta movilización social y política que configura un constitucionalismo desde abajo, protagonizado por los excluidos y sus aliados, con el objetivo de expandir el campo de lo político más allá del horizonte liberal, a través de una institucionalidad nueva (plurinacionalidad), una territorialidad nueva (autonomías asimétricas), una legalidad nueva (pluralismo jurídico), un régimen político nuevo (democracia intercultural) y nuevas subjetividades individuales y colectivas (individuos, comunidades, naciones, pueblos, nacionalidades). Estos cambios, en su conjunto, podrán garantizar la realización de políticas anticapitalistas y anticoloniales⁶⁹.

Esse movimento constitucionalista, como demonstra Santos, pretende ser transformador do modelo de Estado Moderno. Nesse ponto, é fundamental entender o sincretismo do constitucionalismo latino-americano, que por um lado busca modificar o modelo estatal vigente, mas utiliza da constituição para isso, é um exemplo de uso contra hegemônico do direito a partir da constituição⁷⁰. No exemplo equatoriano, a nova perspectiva passa necessariamente pela mudança na forma de entender os direitos da natureza, saindo da visão do antropocentrismo para o biocentrismo. Nesse sentido, em alguns momentos da constituição de Montecristi⁷¹ são os direitos ambientais que dão origem a direitos constitucionais fundamentais,

[...] se a Natureza inclui os seres humanos, seus direitos não podem ser vistos como isolados dos direitos do ser humano, embora tampouco devam ser reduzidos a eles. Inversamente, os Direitos Humanos – como direito ao trabalho, à moradia, ou à saúde – devem ser compreendidos também em termos ambientais⁷².

⁶⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. La refundación del Estado en América Latina. In: CORAGGIO, José Luis; LAVILLE, Jean-Louis. *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2014, p. 285- 286.

⁷⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. La refundación del Estado en América Latina. In: CORAGGIO, José Luis; LAVILLE, Jean-Louis. *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2014, p. 287.

⁷¹ Refere-se à Constituição do Equador cuja Assembleia Constituinte reuniu-se na cidade de Montecristi, naquele país.

⁷² ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 148.

Há uma profunda mudança de análise nesse contexto, pois no art. 71⁷³ da Constituição Equatoriana, o bem-viver incorpora entre os seus pilares a valorização dos “Direitos da Natureza”. É a partir da *Pacha Mama* que se reconhecem direitos, ao reconhece-la como o local em que se reproduz e se realiza a vida. Por esse motivo, qualquer membro da sociedade pode exigir das autoridades sua proteção, tendo o reconhecimento da natureza como sujeito, na qual todos podem atuar como titulares dos interesses da natureza.

A Constituição do Equador pretende a construção social pós desenvolvimentista, pós-capitalista, pensada com base em dois elementos chaves: o bem-viver e os direitos da natureza, a partir dos quais se consolidam os direitos coletivos e comunitários. Nesse contexto, é preciso ampliar a vigência do pluralismo jurídico, com critérios plurinacionais e interculturais, a fim de assegurar maior e efetiva participação cidadã e comunitária. Todas essas questões estão em pontos centrais do novo constitucionalismo, latino-americano e descolonizador⁷⁴.

A importância do novo constitucionalismo latino-americano está nessa valorização das comunidades plurais, que podem defender a natureza e organizar-se de formas mais sustentáveis, fora do paradigma desenvolvimentista. Pode-se dizer que os movimentos constitucionalistas latinos apresentam as características de Direito Ecológico⁷⁵, Um verdadei-

⁷³ Art. 71 - La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

⁷⁴ ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016, p. 165.

⁷⁵ Quando se analisam questões envolvendo bem comum e direito, entende-se o Direito Ecológico como aquele pensado de baixo para cima, com novas leis naturais baseadas na comunidade, acabando com a lógica dualista entre estado e privado, direito público e direito privado, para uma visão de comunidade ecológica que negocie suas próprias leis (CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. *A revolução ecojurídica: O direito sistêmico em Siintonia com a Natureza e a Comunidade*. São Paulo: Cultrix, 2018, p. 192).

ro diálogo progressista, livre da bagagem ideológica eurocêntrica, a partir da construção de poderes locais, gerando um novo pacto social das comunidades, implementando o bem viver e a racionalidade ambiental.

Nesse ponto, é possível falar-se em Estado de Direito Ambiental, a partir do novo constitucionalismo latino-americano e suas construções teóricas, uma vez que o fenômeno, embora controvertendo as bases do Estado Moderno Ocidental, utiliza do instrumento jurídico moderno para isso, a constituição política. Conforme Santos:

[...] cuando las constituciones de Ecuador y de Bolivia establecen “el buen vivir” (Sumak Kawsay o Suma Qamaña) como principio orientador de la organización económica, política y social, recurren a un dispositivo conceptual y normativo híbrido que junta en el texto jurídico matricial de la modernidad occidental –la constitución política– recursos lingüísticos y conceptuales no coloniales y no occidentales.⁷⁶

O novo constitucionalismo latino-americano é um movimento sincrético, que utiliza do direito como instrumento de transformação a partir da norma fundante. O objetivo é a mudança da visão eurocêntrica sobre a forma de Estado, incapaz de lidar com o ambiente plural dos países colonializados. Em especial na relação com o meio ambiente, é imperioso resgatar as noções originários dos povos indígenas, o reconhecimento da *Pacha Mama* como elemento central de um relacionamento verdadeiramente sustentável, entre os humanos, estado e natureza.

Considerações finais

Em meio as crises que cercam o humanidade, os pensadores latino-americanos exaltam que “imaginar outros mundos é possível”. O capitalismo e as crises ambientais que advêm com a modernidade podem ser enfrentadas por meio de uma retomada teórica ao conhecimento subj-

⁷⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. La refundación del Estado en América Latina. In: CORAGGIO, José Luis; LAVILLE, Jean-Louis. *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2014, p. 283.

gado dos povos que se relacionam de maneira diferente com o planeta. Não é preciso ir longe para se pensar em alternativas práticas a humanidade.

É fundamental reconhecer que os colonialismos seguem ocorrendo de outras maneiras em relação aos países latinos. Na relação com o meio ambiente, é notório que teorias como “desenvolvimento sustentável” têm sido utilizadas como discurso para fomentar o crescimento econômico e o aumento de produção, de acordo com os interesses das grandes potências. Esse modelo busca manter os lucros do mercado e o crescimento econômico e, nesse ponto de vista, a sustentabilidade acaba por manter o modelo hegemônico de produção. Portanto, busca-se a sustentabilidade econômica em primeiro lugar, ficando o meio ambiente como algo secundário.

Para enfrentar a crise ambiental, é essencial demonstrar a insustentabilidade do modelo de produção capitalista. Por essa razão que toda a doutrina, leis e políticas de desenvolvimento sustentável nas últimas décadas não tem obtido êxito na efetivação da sustentabilidade. Não há como incrementar uma verdadeira sustentabilidade dentro da lógica racional econômica. O desenvolvimento, seja qual “sobrenome” venha a ter, é uma proposta eminentemente eurocêntrica, capitalista e colonizadora.

As alternativas que surgem da periferia do mundo apontam para a necessidade de integração entre o ser humano e a natureza, retomando práticas antigas que respeitem a biodiversidade, criando um futuro verdadeiramente sustentável. Isso só será possível, a partir da reversão da lógica do capital e a desconcentração do poder, combatendo o capitalismo e sua devastação ambiental.

No presente estudo, demonstraram-se teorias críticas ao desenvolvimento sustentável que reconhecem a necessidade de novos modelos de Estado, a partir de uma racionalidade ambiental, que pode ser arraçoada a partir de conceitos dos povos indígenas como o *bem-viver* e *Pacha Mama*. A cosmovisão dos povos nativos e o plurinacionalismo trazidos nas

constituições do Equador e da Bolívia demonstram que as teorias, pensamentos e práticas latino-americanas possibilitam a analogia de diversos marcos teóricos em profícua discussão a respeito do modelo de Estado que se pretende seguir na busca por sustentabilidade. Contudo, diante do pensamento plural, o objetivo nunca será criar teorias integradoras ou unificadoras, manter o reconhecimento de múltiplas formas de ver e lidar com os recursos naturais.

Defende-se que o novo constitucionalismo latino-americano pode inspirar a ordem jurídica brasileira, na medida em o Brasil também compõem a periferia global e possui povos originários. Mais do que estudar e apreciar as inovações dos “vizinhos” latino-americanos, cabe ao Brasil refletir sobre seus paradigmas de desenvolvimento, globalização, norma de proteção ambiental e que tipo de herança se pretende reafirmar: o de colônia de exploração ou de parte da América Latina. Se outro mundo é possível, outro Brasil também é: mais ligado aos seus pares latinos e relacionado com sua cultura mais tradicional e diversa.

Referências

ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

_____. O Buen Vivir: uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: BARTELT, Dawid Danilo (org.). *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Heinrich-böll-stiftung, 2012.

BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. Petrópolis: Vozes, 2012.

BOLÍVIA, *Constitución Política del Estado*, 2009.

BRAGATO, Fernanda Frizzo, e Natalia Martinuzzi CASTILHO. A importância do pós-colonialismo e dos estudos descoloniais na análise do novo constitucionalismo latino-americano. In: VAL, Eduardo Manuel; BELLO, Enzo *O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul: Educus, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. 3.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. *A revolução ecojurídica: O direito sistêmico em Siintonia com a Natureza e a Comunidade*. São Paulo: Cultrix, 2018.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

EQUADOR, *Constitución de la República del Ecuador*, 2008

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *Ecologia, Capital e Cultura: A territorialização da Racionalidade Ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____, FERREIRA, Heline Sivini. A expressão do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. *Repensando o estado de direito ambiental*. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

_____, MELO, Melissa Ely. Da reapropriação social da natureza à epistemologia ambiental: novas racionalidades para a compreensão do ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio; LIMA, Letícia Gonçalves Dias; COSTA, Nálbia Roberta Araújo da. *Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Enrique Leff*. Caxias do Sul: Educs, 2015.

NETTO, Mariana Corrêa. *Natureza Cidadã: perspectivas ambientais no novo constitucionalismo latino-americano*. 2015. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

PIMENTA, Carlos. Enquadramento geral da problemática do ambiente. In: AMARAL, Diogo Freitas do (Org.). *Direito do ambiente*. Oeiras: INA, 1994.

SANTILLI, Juliana. 2005. *Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. La refundación del Estado en América Latina. In: CORAGGIO, José Luis; LAVILLE, Jean-Louis. *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2014.

BARBOSA, Maria Lúcia; TEIXEIRA, João Paulo Allain. Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino Americano: dois olhares sobre igualdade, diferença e participação, *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro Vol. 8, n. 2, 2017.

O princípio responsabilidade: base de salvaguarda jurídica aos riscos oferecidos pela “ideologia técnico-científica” ao ambiente e à vida?

Israel Caberlon Maggioni ¹

Introdução

O avanço tecnológico e a construção de uma sociedade permeada e desenhada pela evolução técnico-científica não são mais meras imagens formadas pela literatura ficcional, hoje são a realidade cotidiana. Nesta nova realidade, o poder e as possibilidades quase ilimitadas de transformação do ambiente são tangíveis e, muitas vezes, testadas até as fronteiras do duvidoso e da incerteza científica. São estes enormes poderes e as ameaças provenientes de seu mal-uso que levaram Hans Jonas a construir uma perspectiva ética nova, para impor limites a este poder, impedindo que ele nos destrua², por meio do que chamou de princípio responsabilidade.

O intuito que move o presente estudo consiste, sumariamente, em analisar se esta base teórica de um princípio responsabilidade pode ser um verdadeiro nascedouro jurídico de salvaguarda do meio ambiente e da vida, pensando numa perspectiva de uma “ideologia técnico-

¹ Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul(2014), graduação em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul(2015) e especialização em Processo Matrimonial Canônico pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul(2017). Atualmente é Taxista da Universidade de Caxias do Sul. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Privado.

² JONAS, Hans. *O princípio da responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2015. p. 237.

científica”, que seria hoje dominante. Esta análise partirá de uma apreciação do que representa uma ideologia, para depois discutir se o princípio responsabilidade é uma alternativa de salvaguarda jurídica à vida e ao meio ambiente, pelas ameaças observadas.

A fim de satisfazer tal escopo, o trabalho adota a seguinte esquematização: dedica, num primeiro momento, seus esforços em percorrer, ainda que em tons de panorama, uma cronologia evolutiva do conceito de ideologia, verificando pontos de tangência desta evolução com a construção do princípio responsabilidade. No segundo tópico, almeja apontar para uma definição conceitual de ideologia que permita pensar a aplicação do princípio responsabilidade para efetivar a tutela jurídica da vida e do meio ambiente. Por sua vez, o terceiro momento pretende fazer uma breve contextualização do que representa o princípio responsabilidade, para confrontar a perspectiva de usá-lo como base de proteção jurídica frente à “ideologia técnico-científica”, em que parecemos viver.

Conclui por destacar um caso concreto na realidade brasileira, em que a perspectiva ideológica técnico-científica não foi obstada pelo princípio responsabilidade, justamente por existirem outras ideologias, que se sobrepõe, e que nos oferecem ameaças muito maiores.

O método de abordagem utilizado na confecção do presente estudo é o analítico, ancorado em pesquisa eminentemente bibliográfica.

1. Evolução das percepções conceituais de ideologia e suas relações com a construção do princípio responsabilidade

Antes de adentrar às avaliações que concernem o objetivo deste trabalho cabe uma primeira ponderação, ainda que haja o uso reiterado dos termos ideologia e utopia na obra “*O Princípio Responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*”, não foi delimitado por Hans Jonas, expressamente, o significado que atribuía aos termos, embora dê para tomar tal dimensão contextualmente. Apesar do emprego dos termos na obra, a presente análise se vale de outras conceituações para os

vocábulos, que serão devidamente expostas, mais adiante. Uma conceituação mais específica, principalmente de ideologia, é necessária para efetivar a interligação entre o Princípio Responsabilidade e a noção de salvaguarda ou tutela jurídica.

A delimitação daquilo que será entendido como ideologia também é importante pela existência de uma vasta gama de conceitos e definições diferentes, que não necessariamente condizem com o viés adotado na obra de Jonas, até por se tratar de uma terminologia que teve conotações diferentes ao longo do tempo. Justamente pela evolução conceitual no tempo, é importante revisitar as origens do termo e de sua concepção, para melhor delimitar e localizar o “problema ideológico” e diversos pontos de tangência entre esse percorrer evolutivo conceitual e a construção do princípio responsabilidade.

Os primeiros a tratarem do tema da ideologia foram os autores precursores do movimento iluministas, dos quais se destaca Francis Bacon, que formulou a doutrina dos *ídolos* para explicar a razão de desvios da racionalidade humana. O autor sugere que os *ídolos*, por ele divididos em quatro gêneros, assediariam o espírito humano, influenciando e distorcendo sua racionalidade, ao ponto de lhes impedir a abstração do pensamento puro, que seria capaz de desvelar a verdade e a essência das coisas³. Interessante notar que o termo ideologia não foi empregado por Bacon, só vindo a ser usado, pela primeira vez, mais de cento e cinquenta anos depois, por um discípulo dos enciclopedistas franceses, Destutt de Tracy⁴, que atribuía ao termo um sentido bastante diverso do ideário formulado por Bacon, identificando ideologia como o resultado da interação entre a natureza e o cérebro humano.

A concepção do ídolo e o sentido de falsa representação da realidade, atribuída por Bacon, restou muito bem recepcionada no contexto histórico de sua época, no nascimento do iluminismo, no início da Idade Moderna, na Europa que recém deixava a Idade Média. O racionalismo se

³ BAPTISTA DA SILVA, op. cit. p. 6.

⁴ LÖWY, Michel. *Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 11.

insere perfeitamente no movimento iluminista, de valorização do homem, de sua razão e das artes, numa ruptura com o sistema medieval que centralizava tudo em torno da figura divina, atrelando a realidade a uma mitologia ditada pela Igreja e proveniente de Deus.

Na construção dos conceitos do Princípio Responsabilidade, fica evidente a proximidade de Jonas com a obra baconiana, tanto é que por várias passagens faz menção ao “ideal baconiano”⁵, esse ideal não se relaciona com o conceito de ideologia propriamente, sendo apenas uma referência de objetivo primordial, no caso de Bacon um poder humano racional crescente sobre a natureza. Na verdade, pelo contexto da obra, parece razoável dizer que Jonas percebe ideologia como uma disposição filosófico-política, que poderia levar a tomada de posições ou decisões tendenciosas, algo próximo a uma “fé incondicional”⁶, o que é uma especulação, frente à tradução da obra para o português brasileiro, e a uma interpretação dos contextos expressos.

O racionalismo se perfaz no sustentáculo paradigmático do novo sistema, que atribui ao Homem a preponderância e centralidade da vida, que antes estava posta na figura de Deus, é o momento da transição do teocentrismo para o antropocentrismo. Justamente para fazer a oposição ao teocentrismo e ocupar o lugar que antes era reservado a Deus (tido como infalível, onipotente, onisciente e onipotente) as bases do racionalismo precisavam estar alicerçadas em certezas absolutas, que pudessem ser verificadas pela lógica humana e oferecendo segurança aos que pretendiam sair da proteção da religião que prometia uma salvação eterna⁷. Outra concepção que fundamenta a construção do princípio responsabilidade, pois Jonas se pauta justamente nesta transferência de importância de Deus e de princípios morais religiosos para a valorização da técnica moderna, impulsionada pela razão e pela tecnologia, que esvaziou as

⁵ JONAS, Hans. *op. cit.* p. 239.

⁶ *Ibidem*, p. 309.

⁷ LUNELLI, Carlos. MARIN, Jeferson Dytz, *op. cit.* p. 21-22.

“éticas antigas”⁸, claro que a realidade cientificamente transformada, vivenciada e posta na obra de Jonas, é muito mais vultosa e profunda do que a experimentada pelo período Iluminista.

A visão racionalista se baseou num pressuposto de que pela razão seria possível alcançar uma verdade absoluta e universal, replicável e testável. De sorte que pretenderam aplicar esta indistinta concepção de racionalidade a tudo, uma vez que acreditavam que haveria verdades universais e absolutas capazes de explicar e racionalizar qualquer fenômeno e qualquer coisa, pois a lógica permitiria penetrar a essência de qualquer objeto de estudo. Diante dos avanços que viam prosperar, pelo método aplicado às ciências naturais⁹, que permitem e aceitam tal tipo de abordagem, os racionalistas pretenderam fazer o mesmo com as ciências do espírito, desprezando que nestas últimas há uma complexa interligação dinâmica e indissociável entre pessoas, sociedade, meio cultural e contingências histórico-geográficas. A ideia racionalista, em verdade, trouxe a lume uma concepção antropocêntrica não num viés de humanidade, ou de coletividade humana, mas sim no sentido individualista, que entende este indivíduo como elemento descolado de qualquer amarra social ou cultural, livre dos ídolos (aqueles propostos por Bacon).

Neste sentido, Ovídio Baptista faz o enlace entre estes pilares que sustentaram a cultura da idade moderna:

Estamos nos primórdios do movimento depois conhecido como *racionalismo*, para o qual o indivíduo, valendo-se apenas da razão, evitando as influências dos *ídolos*, inteiramente desligado de seus laços culturais e livre da tradição e das doutrinas filosóficas tradicionais, seria capaz de atingir as verdades absolutas.¹⁰

Importante perceber, o contato desses ideais iluministas com a realidade descrita por Jonas, muito tempo depois, já no século XX, apenas

⁸ JONAS, Hans. op. cit. p. 39.

⁹ Ibidem, p. 35.

¹⁰ BAPTISTA DA SILVA, op. cit. p. 6.

tendo mudado o foco. Antes, a razão pura pretendia levar o homem à “verdade absoluta”, para Jonas, o poder tecnológico, proveniente da razão pretende levar o homem a realizar o que antes era mero exercício especulativo hipotético¹¹. Nos dois momentos, o homem pretende ter um poder que beira o “divino”.

A pretensão de encontrar verdades universais e atemporais, próprias do racionalismo, levou muitos a desprezarem a utilidade de um conceito de ideologia, justamente por considerarem que fatores externos a esta pretensa “verdade” seriam apenas distorções ou concepções falsas, ao ponto que não viam na ideologia uma dimensão do próprio fato social. Tal concepção foi atrelada, também, ao Direito, que passou a receber a mesma orientação racionalista, voltada a um rigorismo lógico, próprio das ciências naturais, em que não importavam mais as relações sociais reguladas pelo Direito, mas sim o alcance de uma verdade fundante e universal¹², o que veio a ser denominado de jusracionalismo.

O jusracionalismo se sobrepôs ao, até então hegemônico, direito natural, libertado daquelas concepções próprias do medievo e da Igreja, no qual o conhecimento do Direito não seria mais proveniente do divino, mas sim da razão humana¹³. Ainda assim, preservava-se uma concepção de uma verdade absoluta por trás da jurisdição, que deixou de ser Deus e passou a habitar na razão, sem qualquer compromisso com a dinâmica ou com a realidade social, pois pela lógica seriam elaboradas leis de validade universal, que seriam aplicáveis independentemente de local, tempo ou espaço. Condição necessária para a própria validação da premissa de uma razão natural, inerente a própria condição humana, que permitiria a qualquer ser racional, pelo uso dos atributos lógicos, alcançar a validade das premissas universais.

Até então, a construção do pensamento e da própria ciência jurídica se mostraram bem alinhadas às ideias dos ídolos e da concepção ideoló-

¹¹ JONAS, Hans. op. cit. p. 63.

¹² LUNELLI, Carlos Alberto. *Além da condenação* [recurso eletrônico]: a inclusão do comando mandamental na sentença civil condenatória. 1. ed. Rio Grande, RS: Ed. Da FURG, 2017b. p.61.

¹³ LUNELLI, Carlos. MARIN, Jeferson Dytz, op. cit. p. 59.

gica de falso conceito, que precisavam ser excluídas e eliminadas para alcançar a verdade. Porém, há outros conceitos de ideologia, que propõem um approach diferente, não mais voltado ao plano psicológico individual, partindo para uma dimensão coletiva e social do aparato ideológico¹⁴. Essa nova concepção é fruto do pensamento marxista, que se volta para uma dialética materialista, uma interpretação de mundo do materialismo histórico, não mais preocupado com uma verdade absoluta, mas sim com o contexto histórico e social das relações humanas, que fica bem delimitado pela assertiva de Karl Marx, no livro *A ideologia alemã*: “os filósofos apenas *interpretam* o mundo de diferentes maneiras, porém, o que importa é transformá-lo”¹⁵.

O foco de Marx não estava mais no ideal, na verdade, mas sim na realidade histórica, social e cultural, em que compreendia o conceito de ideologia como aspecto necessário e fundamental na prática social, ainda que lhe atribua uma conotação unicamente negativa de uma consciência equivocada da realidade.

Antes de continuar a tratar da evolução do conceito de ideologia, considerando as ponderações “marxianas”, cumpre fazer um registro acerca das percepções externadas na obra de Jonas sobre o materialismo histórico, bem como das correntes socialistas. No quadro histórico em que foi escrito “O Princípio Responsabilidade”, fica bastante evidente que Jonas se posicionou muito mais acerca das impressões que tinha sobre o socialismo real da URSS e de outros países autoproclamados socialistas do que sobre os conceitos de Marx. Assim, Jonas chega a propor que a oposição do socialismo ao capitalismo se daria pela subversão da lógica do lucro pela da racionalidade em prol do coletivismo, fazendo uma leitura do socialismo como tirânico e antidemocrático¹⁶, o que não se coaduna com a melhor concepção de “ditadura do proletariado”, em que a classe trabalhadora assumiria o poder e o administraria em bases democráticas.

¹⁴ LUNELLI, Carlos Alberto. 2017a. op. cit. p. 60.

¹⁵ MARX, Karl; ENGEL, Friedrich. *A ideologia alemã*. In: JINKINGS, Ivana; SADER, Emir (Orgs.). *As armas da crítica*: antologia do pensamento de esquerda. Tradução: Paula Almeida. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 35-44.

¹⁶ JONAS, Hans. op. cit. p. 244.

Ainda assim, as experiências de Jonas, no período da Guerra Fria e da polarização mundial, devem ser tomadas como possíveis razões para tais conceituações equivocadas.

Voltando à ideologia, registra-se que o valor do conceito marxista reside na percepção de que há uma aura ideológica profundamente relevante na construção da realidade e que abrange o plano político e econômico. Posteriormente, sobrevieram pensadores marxistas que repositonaram o conceito de ideologia proposto por Marx, se afastando da relação de falsa consciência e dando novas perspectivas à ideologia, não necessariamente acolhendo um mesmo entendimento. Destes autores marxistas alguns se destacam, como Georg Lukács, Louis Althusser e, principalmente, Antonio Gramsci, que identificou na leitura de Marx e Engels um erro contido na ideia de divisão da estrutura social em infra e superestrutura (proposta no livro *A ideologia alemã*), que generalizava o enquadramento da ideologia na superestrutura, o que, em última análise, tornava toda ideologia inócua, por não ter capacidade de alterar a infraestrutura social, o que Gramsci categorizou como “*un elemento di errore*”¹⁷, a proposição gramsciana é a de uma divisão entre ideologias orgânicas e arbitrárias, de forma que se manteria a divisão estrutural, mas com enquadramentos distintos para cada tipo de ideologia.

Como já destacado, o grande mérito de Marx, relativamente à ideologia, foi a mudança do eixo central de análise, que alterou o centro de sua atenção do aspecto individualista para a perspectiva social de sua concepção. Apesar deste importante passo, que acolhe a importância do estudo e da construção conceitual do que é a ideologia e de sua intrínseca correlação com todos os objetos analisados pelas ciências do espírito, tanto o conceito “marxiano” quanto os de seus sucessores marxistas, apresentam uma vinculação político-filosófica que limita seu uso em análises mais abrangentes. Razão pela qual será necessário buscar uma teorização que disponha de um ferramental mais funcional a entender a interligação da ideologia com a jurisdição e com o direito, portanto, ade-

¹⁷ GRAMSCI, Antonio. *Lettere dal cárcere*. SANTUCCI, Antonio A. (Org). Roma: L'Unitá, 1988. p. 868.

quado para pensar o Princípio Responsabilidade como salvaguarda jurídica às “ameaças tenebrosas”¹⁸ da sociedade técnico-científica, que se expande sem controle ou sem respeito a uma ética responsável.

2. Ideologia social: realidade que permeia a sociedade e seus julgamentos de valor – reflexo no estabelecimento de uma ideologia jurídica de estado

As construções conceituais que se deram ao longo do tempo em torno da temática da ideologia, embora não estabeleçam premissas e definições concisas e fechadas, serviram para fomentar o entendimento de que é importante observar e estudar este fato social, que se insere na realidade das sociedades e dos grupos, ainda que em muitos casos estejam dispostas nessa malha de forma que sequer permitam-se ser reconhecidas pelos agentes sociais¹⁹. Nesse cenário, o conceito mais funcional e aplicável, para uma proposição analítica da interligação existente entre ideologia e jurisdição, é o proposto por Mannheim, observação que já havia sido feita por Ovídio Batista²⁰, ao propor a interpretação do contexto ideologia e processo, ao tratar de jurisdição.

Como já mencionado, Jonas não percebe as ideologias como aspectos inerentes e existentes por toda a malha social, sendo que a noção de “fé incondicional” presente apenas nos agentes sociais, dotados de posições político-filosóficas, se mostra insuficiente, pois permite que cada agente possa atribuir ao outro, o oponente discursivo, a “pecha” de ideológico²¹, um parâmetro meramente subjetivo e, portanto, esvaziado e aleatório.

O conceito trazido por Mannheim é muito mais rico e aplicável, uma vez que ele parte das primeiras construções conceituais materialistas,

¹⁸ JONAS, Hans. op. cit. p. 235-236.

¹⁹ LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção de bem ambiental: a contribuição do *contempt of court*. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson (Org.). Estado, meio ambiente e jurisdição. Caxias do Sul: Educs. 2012. p. 150.

²⁰ BAPTISTA DA SILVA, op. cit. p. 22.

²¹ MANNHEIM, Karl. 1950. op. cit. p. 51.

mas não se restringindo ou limitando a elas, ampliando o espectro conceitual para melhor compreensão da realidade social, promovendo, em certa medida, avanços com novas classificações, tal qual fez Gramsci, mas resguardando maior profundidade e rigorismo sociológico ao tema.

A classificação proposta por Mannheim se dá sob a ótica de que há dois tipos de ideologia, uma particular e outra total, às quais ele conceitua, inicialmente como:

O conceito particular de ideologia está implícito no emprego do termo para denotar que consideramos com ceticismo as ideias e representações avançadas pelo nosso oponente. Vemo-las como disfarces mais ou menos conscientes da natureza real de uma situação, cujo verdadeiro reconhecimento contraria os seus interesses. Essas deformações abrangem uma vasta gama de variações – das mentiras conscientes aos disfarces semiconscientes e mesmo inconscientes; das tentativas calculadas para iludir o próximo às formas mais ingênuas de automistificação. Esse conceito de ideologia, gradualmente diferenciado do conceito comum de mentira é particular sobre vários aspectos. Sua particularidade se torna evidente quando o contrastamos com o conceito total, mais inclusivo, de ideologia. Aqui nos referimos à ideologia de uma época, de um grupo histórico social concreto – por exemplo, de uma classe – quando queremos falar das características e da estrutura total do espírito dessa época ou desse grupo.²²

Apesar da divisão promovida, o conceito de ideologia que mais interessa no presente exame é o da ideologia total, ao qual Mannheim vincula símbolos e consciências que se estabelecem na estrutura social de um determinado grupo, num contexto histórico e cultural específico, que acabam por influenciar e formar o sujeito, sob uma análise sociológica, que fica submetida a este fenômeno da ideologia. Este é o entendimento de que ideologia representa a visão de mundo de uma coletividade social, dentro das suas contingências ambientais²³, o que, não significa um desprezo ou uma negação à existência da ideologia particular.

²² MANNHEIM, Karl. 1950. op. cit. p. 51-52.

²³ LUNELLI, Carlos Alberto. 2017a. op. cit. p. 59.

Na concepção total adotada, há uma verdadeira simbiose entre a situação social vivida pela coletividade e uma consciência coletiva que se estabelece, à qual não há pensamento individual que fique imune. Quanto ao teor dessa ideologia, que acaba influenciando os indivíduos da sociedade, mais interessante do que se voltar ao modelo marxista de observar uma única falsa consciência produzida pela burguesia, será acolher a proposição de Mannheim, que assegura que todos os grupos são portadores de ideologias próprias, ou melhor, todos os grupos acabam construindo distorções da realidade, uns para manterem o *status quo* (os conservadores), e outros grupos tentam introduzir na realidade algo que seria desejável, mas que ainda não se concretizou (os revolucionários).²⁴ Às ideias tendentes a manutenção do estado de coisas atual, voltada ao passado, dá-se o nome de pensamentos ideológicos, já para os revolucionários, que buscam inserir novas realidades à sociedade, o nome dado ao pensamento desenvolvido é utópico.

Diante deste novo conceito de utopia, que acaba sendo uma decorrência da própria definição de Mannheim acerca da ideologia, fica claro que o vocábulo “utopia” também foi empregado por Jonas com uma conotação diferente. Na obra Princípio Responsabilidade, há inúmeras passagens que cunham o termo, naquele que é o sentido mais difundido e conhecido, como sendo um lugar ou estado ideal, de perfeição inatingível. Esta própria ideia de condição inatingível já é uma noção incutida pelas ideologias vigentes, que levam a crer que o estado atual (*status quo*) não tem como ser alterado.

A estipulação de duas vertentes de visões de mundo com distorções da realidade é muito mais profícua para qualquer forma de avaliação da ciência jurídica, pois o ordenamento está posto, sendo uma formulação intelectual abstrata que pretende regular as relações sociais²⁵, bem como é notório que esta formulação não está moldada ou adequada para tutelar os anseios sociais da realidade presente, em que há uma crescente

²⁴ BAPTISTA DA SILVA, op. cit. p. 23.

²⁵ Ibidem, p. 22.

demanda por direitos sociais, coletivos e difusos que não encontram no Judiciário a resposta esperada, situação que fica ainda mais evidenciada quando se trata da tutela ambiental, área da reflexão de Jonas²⁶. No cerne do entendimento da distorção promovida pela ideologia, Mannheim expõe que o conhecimento que não leva em conta a realidade que se apresenta, buscando ocultar o novo contexto social, se torna um conhecimento ideológico. No mesmo diapasão, elenca como ideológica a teoria que se vale de conceitos e categorias que impedem o Homem a se adaptar ao novo momento histórico, essas serão ideológicas uma vez que terão como fim e propósito não apresentar a realidade, mas sim ocultá-la, para manter o *status quo*.

Ora, ao tratar-se dos riscos e ameaças promovidas pela sociedade técnico-científica ao meio ambiente e à própria vida, parece mais do que evidente a relação ideológica, uma vez que a jurisdição não está conseguindo suprir as necessidades da realidade, mostrando-se uma construção intelectual ideológica, uma vez que o bem ambiental vem sendo devastado e a tutela jurisdicional não consegue dar a resposta devida nem para a proteção deste e nem para salvaguardar a vida, como um todo.

Retornando a temática da ideologia e à forma como esta influencia o pensamento, ainda é possível dizer que não há como compreender o significado desta partindo do pensamento individual (cunho mais psicológico), até porque, cada homem em si, vai ser um resultado, em maior ou menor escala, do tempo histórico em que está inserido e da comunidade da qual faz parte, pilares determinantes de sua forma de pensar e de interagir – aspecto da ideologia total. Esta perspectiva social, da qual nenhum indivíduo fica imune, também penetra na atividade jurisdicional institucional e dos operadores do Direito, afinal, por ser uma atividade preponderantemente interpretativa será, fatalmente, uma atividade igualmente ideológica, na dimensão proposta por Mannheim²⁷. Ou seja,

²⁶ JONAS, Hans. op. cit. p. 39.

²⁷ LUNELLI, Carlos Alberto. 2017a. op. cit. 61.

ainda que haja princípios estanques para tutelar um bem da vida, juridicamente, as ideologias vigentes, naquele espaço histórico-geográfico, trarão efeitos diretos quanto a efetividade ou não da salvaguarda pretendida.

O fato de haver uma tecnicidade e um aparato estrutural formal para a atuação dos operadores do Direito não afasta e nem elimina sua dimensão ideológica, até porque estão indissociavelmente atreladas por aquilo que Mannheim chamou de consciência coletiva do grupo, uma consciência jurídica. Ao jurista são dados parâmetros e delimitações técnicas de atuação (lei e procedimentos), inclusive provenientes da linguagem²⁸, que é o seu instrumento de interação com a jurisdição.

O aparato técnico, em si, já tem um fundo ideológico claro, pois provém de uma tradição jurídica e de uma construção que frutifica da historicidade jurídica, não sendo a legislação ou os procedimentos formais isentos da ideologia, já que são construídos dentro de um cabedal de valores e de interpretações da sociedade em que se inserem. Ainda mais imerso no contexto ideológico do que a legislação está o ato interpretativo desta e do ordenamento em que se insere, assim, quando o jurista se debruça sobre um caso concreto, ele acaba por confrontar as particularidades fáticas do caso com suas experiências e vivências pessoais, ou seja, fará seu exame influenciado pelos valores pessoais e sociais que carrega consigo (ideologia particular e total). Portanto, toda a operação do jurista, estará imersa na ideologia, tanto pelo ordenamento jurídico emergente deste contexto, quanto por sua forma de pensar e agir na operação da ciência jurídica²⁹.

Mais a frente, será visto que o ordenamento jurídico, especialmente o brasileiro, adotou princípios que são fundados na construção teórica de Jonas, de um princípio responsabilidade. Ainda assim, não é apenas a construção do teórico que se expressa na realidade, sobretudo são as interpretações vindas das ideologias que permeiam os sistemas jurídicos

²⁸ *Ibidem*, p. 65.

²⁹ *Ibidem*, p. 62.

que acolhem a teoria e dos operadores do Direito que as aplicam. Circunstâncias que dão sinais bem claros do porquê a importações de experiências jurídicas nem sempre geram resultados positivos.

A noção da ideologia por trás do processo e da jurisdição se coloca como ponto fundamental na busca de respostas concretas para o alcance de uma tutela jurisdicional, sobretudo em proteção ambiental e da vida, pois mais do que uma ideologia a moldar a operacionalização da jurisdição, no contexto social e histórico-temporal de uma coletividade, há um enlace maior e anterior, que relaciona os valores da sociedade com estes bens jurídicos. A mesma ideologia que permeia o âmbito jurídico, também vincula a relação da sociedade com o ambiente, de forma que, por vezes, ainda que se alterem códigos e que se criem leis de proteção ambiental, se o grupo social não estiver ideologicamente preparado para promover a preservação e a proteção ambiental, esta provavelmente não se efetivará, pois ficará limitada pela ideologia vigorante. Enquanto o grupo não tiver criado a consciência social de que o bem deve ser protegido, se desvinculado de ideologias que ocultam a necessidade da proteção e tutela ambiental, a simples criação da lei não propiciará qualquer proteção, até porque além da lei e da sociedade, o operador do direito também deverá estar imbuído para efetivar a tutela ambiental³⁰. Este ponto tem correlação mais facilmente estabelecida ao tratar de meio ambiente, sendo temerário alegar que há ideologias de estado que não percebem o valor e a importância de proteção da vida, mas não há dúvida, há ideologias que classificam e que atribuem valores diferentes para vidas humanas, separando entre as que importam e as que não importam proteção, talvez houvesse exemplos mais recentes, mas na Alemanha Nazista e no regime do Apartheid evidencia-se tal horrenda ideologia de Estado.

O texto legislativo não é suficiente em si mesmo, ele depende de interpretação e aplicação para sua completude, que será feita pelo jurista, dentro de seu contexto social, imerso na ideologia social e nas suas expe-

³⁰ Ibidem, p. 70.

riências de vida. Os operadores do Direito não são meros repetidores da lei, sobre tudo, a interpretação e a hermenêutica são atos de construção, dentro de limitações formais, mas que prescindem de uma produção, que sempre estará permeada pela ideologia. Tanto é verdade que o ordenamento estabelece que o julgador seja imparcial, que mantenha a equidistância das partes, mas não que seja neutro, uma vez que a ciência jurídica tem essa noção de que a neutralidade não é possível e nem desejável, pois seria perdido o princípio do juiz natural, sensível ao fato, para poder construir a aproximação entre este e o direito, não se criariam laços de empatia para alcançar um senso de justiça.

Apesar destas noções, na prática é ainda muito tangível uma vinculação grande da jurisdição aos princípios racionalistas/liberais, que não se adequam mais a realidade atual. Assim, a ideologia tenta manter o *status quo*, que na concepção de Ovídio Baptista se pauta em dois pilares principais, o primeiro é o do juiz submisso à lei, a quem não é permitido a hermenêutica construtiva da decisão devendo se prender a certezas e não podendo dar margem à verossimilhança e ao provável, pois assim estaria deixando de ser “técnico”³¹. O outro pilar ideológico é a supremacia do mercado e do poder econômico, de tal sorte que “a função do Poder Judiciário não é mais fazer justiça, mas acalmar o mercado”³², ambas concepções são armas conservadoras de manutenção do Poder.

Note-se, a teoria do direito encara dois aspectos ideológicos que acabam gerando severos prejuízos à eficaz entrega da prestação jurisdicional, e os elenca dentro de uma sociedade mais definida, entendendo seus problemas dentro da sociedade capitalista ocidental, formado pelo arcabouço racional iluminista. Por outro lado, Jonas procura respostas para a derrocada dos ideais iluministas e para o esvaziamento das éticas tradicionais, buscando o estabelecimento de um novo imperativo categórico³³, na esteira da filosofia Kantiana, tanto é que ele apresenta negações

³¹ BAPTISTA DA SILVA, op. cit. p. 21.

³² *Ibidem*, p. 22.

³³ JONAS, Hans. op. cit. p. 47.

ao capitalismo e ao socialismo, mirando o futuro e buscando a garantia de uma “autêntica vida sobre a terra”, descolando sua percepção de uma realidade histórico-política definida, o que pode ser um problema no uso de tal princípio como base de tutela jurisdicional.

3. Princípio responsabilidade: base jurídica de tutela?

Depois de percorrida a temática da ideologia e de sua íntima presença em tudo aquilo que permeia uma visão de mundo de um grupo social, é importante ressaltar um pressuposto de fundo, que permeia e serve de tela para a construção do princípio responsabilidade de Hans Jonas, a noção de “ideologia técnico-científica”. Jonas não cunhou esta exata expressão, mas deu a entender que, atualmente, vive-se aquilo que seria uma ideologia tecnológica, em que o progresso material se confunde com progresso moral, onde mais avanço tecnológico, mais luxo e comodidade sempre levam a melhora de vida, como se essa fosse uma tendência crescente e ilimitada³⁴. Tanto é uma ideologia, que Jonas assevera que esse pensamento é uma falácia, e que a manutenção do curso atual da sociedade e da lógica tecnológica desenvolvimentista nos levará ao abismo, uma vez que já vivemos uma “situação apocalíptica”³⁵, que só poderá ser revertida por meio da responsabilidade, este é um dado que será importante para ser retomado ao final deste trabalho, para refletir o uso do princípio responsabilidade numa tutela jurídica da vida e do meio ambiente.

A solução apresentada por Jonas, como já visto, é a adoção de uma nova ética, da responsabilidade, para evitar as “tenebrosas catástrofes” que rondam o planeta terra, em razão da degradação do meio ambiente, pelos perigos da energia nuclear e pelo avanço da biotecnologia e da engenharia genética. Em suma, ele compreende a responsabilidade como a cautela obrigatória ao agir humano, pensando nas consequências que

³⁴ Ibidem, p. 213-214.

³⁵ Ibidem, p. 235.

este causará para o outro. A figura do outro é muito abrangente e não se limita apenas aos convivas próximos, alcançando esferas mais longínquas, numa perspectiva de responsabilidade frente a pessoas com as quais jamais se exercerá alguma convivência e com gerações futuras, que ainda nem existem. No contexto tecnológico, essa responsabilidade passa por uma necessária reflexão do sentido de “poder como dever”, em que Jonas propõe uma pergunta, “o que pode acontecer a ele, se eu não assumir a responsabilidade por ele?”³⁶, pois as novas ameaças ultrapassam meras infrações a legislações ou prescrições morais, pondo em risco a perpetuação humana no planeta.

Há uma íntima relação entre esta preocupação responsável e o medo dos efeitos que as ações possam gerar, o que leva a uma necessária “heurística do medo” aplicada no desenvolvimento tecnológico, empenhado não só em produzir inovação, mas, principalmente, em criar um quadro futuro hipotético advindo da nova tecnologia, diagnosticando riscos (prevenção) e prognosticando aspectos desconhecidos, que podem não apresentar margens seguras de atuação (precaução). Jonas apresenta uma expressão para descrever essa ciência que reconhece riscos existentes e que especula riscos ainda não conhecidos, como “futurologia comparativa”³⁷.

A base do princípio responsabilidade que atribui um novo amparo teórico para a tutela jurídica ambiental vem exatamente desta perspectiva de prognosticar possibilidades de riscos que não são ainda conhecidos, do qual sobrevém o princípio da precaução, o qual é descrito por Jonas como:

Mas, para fatores atuais (como a qualidade bioquímica do solo e dos lençóis freáticos, a economia planetária de oxigênio e vários outros), tal cálculo precisa ser feito bem antes dessa situação, pois seria melhor antecipar os patamares críticos do que aguardar a chegada até eles. Para tal, necessitamos de uma nova ciência que saiba lidar com a enorme complexidade das inter-

³⁶ Ibidem, p. 352.

³⁷ Ibidem, p. 70.

dependências. Enquanto não existirem projeções seguras - levando-se em conta, particularmente, a irreversibilidade de muitos processos em curso -, a prudência será a melhor parte da coragem e certamente um imperativo da responsabilidade; talvez para sempre, se, por exemplo, para avaliar o conjunto das nossas possibilidades técnicas, aquela ciência tiver de captar a totalidade dos dados para então processá-los em suas inter-relações. A incerteza poderá ser o nosso destino permanente - o que acarreta consequências morais³⁸.

Note-se, há uma vinculação que permite pensar em formas de tutelar o meio ambiente, e até mesmo garantias à vida, pelo princípio da responsabilidade, que estabelece uma dimensão precaucional, necessária à atuação tecnológica, que parte do pressuposto de que caso não se tenha projeção segura para uma ação, deve ser ponderada a possibilidade de produzir riscos, e se estes forem irreversíveis, ou praticamente irreversíveis, a precaução deve levar a não fazer tal ação. A origem de tal princípio jurídico na obra de Hans Jonas é amplamente reconhecida pela doutrina³⁹, que entabula a precaução como resguardo ambiental para as gerações futuras e, conseqüentemente, para a vida humana e terrestre também.

Na prospeção jurídica, a tutela ambiental se dá em casos em que são levados à apreciação judicial situações fáticas em de agentes que estejam exercendo ou na eminência de exercer uma atividade que não apresenta projeção segura e conhecida para o meio ambiente, para que a avaliação judicial decida se realmente não há segurança reconhecida e se os riscos hipotéticos têm caráter irreversível. Entendendo ser caso de aplicação do princípio da precaução deve sobrevir decisão proibindo a execução ou continuidade das atividades, até que se tenha alguma perspectiva concreta de segurança e de não produção de danos irreversíveis.

³⁸ *Ibidem*, p. 307.

³⁹ ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Ano XI n.22, 02.2008. p. 9.

Agora, na avaliação da aplicação do princípio na busca de tutela jurídica ao bem ambiental e à vida é que deve ser retomada a questão da ideologia. Na experiência brasileira é notório que o princípio da precaução não tem uma efetiva e profícua aplicação, muitas vezes negligenciada e outra mal usada, e muito em função da “problemática ideológica”.

Não há dúvida que vivemos num período histórico de gigantesco desenvolvimento tecnológico e ampla confiança social nas tecnologias desenvolvidas, porém, da experiência jurídica brasileira verifica-se que o risco de agravamento da degradação ambiental não se deve à “ideologia técnico-científica”. Para tal constatação, é didático mencionar um exemplo ocorrido, referente ao pedido de proibição do uso de um agrotóxico, o “2,4-D”.⁴⁰

Havia uma suspeita de que o uso de tal agrotóxico na cultura da soja, acabava levando à perda da safra de outras culturas em propriedades vizinhas por ser tóxico para certas espécies e ser levado facilmente com o vento, o que levou agricultores e o MPF a ajuizarem ações, alegando aplicabilidade do princípio da precaução, para suspender a comercialização e proibir o uso do “2,4-D”. Note-se, não havia conhecimento da real influência do uso do agrotóxico na perda da safra de outras culturas, mas era uma hipótese possível, e os danos associados tinham caráter irreversível. Ainda assim, a maior parte das ações não prosperaram e foi mantida a comercialização e permitido o uso do agrotóxico, sob o argumento de que a proibição causaria prejuízos financeiros aos latifundiários que plantam soja. Posteriormente constatou-se que aquele agrotóxico realmente era causador da morte de outras culturas agriculturáveis.

A degradação e o avanço contra o abismo não se deu por uma ideologia tecnológica ou científica, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro acolhe o princípio responsabilidade (precaução), havendo remédio jurídico para tutelar o ambiente e impedir a degradação promovida pelo novo agrotóxico. As ideologias que permitiram a degra-

⁴⁰ NASCIMENTO, Leandro J. MPF recorre e tenta suspender registro de agrotóxicos com 2,4-D. *G1- Globo*, Mato Grosso, 30 de abr. de 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/mato-grosso/agrodebate/noticia/2014/04/mpf-recorre-e-tenta-suspender-registro-de-agrotoxicos-com-24-d.html> > Acesso em 28 de dez. 2019.

dação e que diariamente pavimentam a estrada da nossa sociedade para o abismo foram aquela já identificada por Ovídio Baptista, que estão postas para tenta manter o *status quo*, como juízes submisso à letra fria da lei, a quem não é permitido a hermenêutica construtiva, estando preso à necessidade de certezas, sem dar margem à verossimilhança e ao provável (com medo de ser considerado pouco técnico) e o mais robusto pilar ideológico, da supremacia do mercado e do poder econômico, que acaba preponderando e se sobrepondo à tutela do ambiente e da própria vida.

A construção do princípio responsabilidade é importantíssima, principalmente na realidade contemporânea ultra tecnológica, como muito bem delineou Hans Jonas, porém não há como desconsiderar as ideologias e crer que é apenas o poder tecnológico que nos direciona a perspectivas catastróficas. Desconsiderar as ideologias, que permeiam a sociedade e a formação dos estados é primordial para achar saídas que salvaguardem o planeta e a vida humana, a mera construção de um novo imperativo categórico não conseguirá produzir a proteção desejada, o que a experiência brasileira demonstra.

Considerações finais

Frente às questões expostas, fica claro que o princípio responsabilidade não consegue ser uma base profícua para a tutela jurídica do meio ambiente ou da vida, justamente porque no Estado e na sociedade há ideologias muito mais fortes e pujantes do que a técnico-científica, e que acabam não sendo impedidas pelos instrumentos legais provenientes do princípio construído por Hans Jonas. A influência ideológica consegue relativizar os riscos e os danos ambientais, mas não consegue questionar ou pôr em risco o lucro e os anseios de mercado, pois são estas distorções que exercem a manutenção do Poder e do *status quo*.

A ideologia do juiz neutro parece mais clara quando visualizada da perspectiva de um Judiciário neutro, que deve se ater a lei (proposta por

uma elite dominante, que está no poder), assim o sistema judiciário se estrutura de tal forma que, quando juízes de instâncias inferiores promovem uma verdadeira hermenêutica jurídica, fazendo uma construção do direito, ainda que dentro dos parâmetros limitadores da lei, se esta se opuser ao poder dominante, certamente haverá reforma nos tribunais superiores. A lei sem interpretação é estagnante e não produz qualquer perspectiva de proteção ou salvaguarda dos bens jurídicos, apenas protege a estrutura de poder, algo que não é concebido na construção filosófica de Hans Jonas.

A ideologia da supremacia da Economia sobre o Direito e sobre o Estado como um todo é ainda mais notória. A começar pela lógica de que prejuízo irreparável é o financeiro e não o ambiental, mesmo diante de todos os elementos necessários para aplicar o princípio responsabilidade, o que demonstra que não é a dita “ideologia técnico-científica” que mais nos ameaça.

A ideologia que se arrega na sociedade e na jurisdição, atribuindo-lhes um claro compromisso privatista e econômico é, certamente, um dos entraves que se apresentam para a efetiva tutela do bem ambiental, pois não é encarado como um direito coletivo e difuso, mas sim como um simples bem, passível de monetização. A ideologia economicista impede a própria tutela do meio ambiente e da vida, pois estes são bens que não podem ser repostos, não podem ser reconstituídos, eles precisam ser protegidos, de forma precaucional, caso contrário, não se está tratando de tutela ambiental, mas sim de penalização do ofensor, sendo que isso em nada impede o caminhar da sociedade para o abismo que se avizinha.

Referências

ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Ano XI n.22, 02.2008.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia: introdução à sociologia do conhecimento*. Tradução Emilio Willems. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1950.

GRAMSCI, Antonio. *Lettere dal cárcere*. SANTUCCI, Antonio A. (Org). Roma: L'Unitá, 1988.

JONAS, Hans. *O princípio da responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2015.

LÖWY, Michel. *Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 2008.

LUNELLI, Carlos Alberto. *Além da condenação* [recurso eletrônico]: a inclusão do comando mandamental na sentença civil condenatória. 1. ed. Rio Grande, RS: Ed. Da FURG, 2017b.

_____. *Jurisdição italiana, ideologia e tutela ambiental*. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educs, 2017a.

_____. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção de bem ambiental: a contribuição do contempt of court. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson (Org.). Estado, meio ambiente e jurisdição. Caxias do Sul: Educs. 2012. p. 147-164.

LUNELLI, Carlos. MARIN, Jeferson Dytz. *As razões da crise do processo na teoria de Ovídio Baptista da Silva*. [recurso eletrônico]. Caxias do sul: Educs, 2017.

MARX, Karl; ENGEL, Friedrich. A ideologia alemã. In: JINKINGS, Ivana; SADER, Emir (Orgs.). *As armas da crítica: antologia do pensamento de esquerda*. Tradução: Paula Almeida. São Paulo: Boitempo, 2012.

NASCIMENTO, Leandro J. MPF recorre e tenta suspender registro de agrotóxicos com 2,4-D. *G1-Globo*, Mato Grosso, 30 de abr. de 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/mato-grosso/agrodebate/noticia/2014/04/mpf-recorre-e-tenta-suspender-registro-de-agrotoxicos-com-24-d.html> > Acesso em 28 de dez. 2019.

A reconstrução da democracia em tempos de tecnologia

*José Everton da Silva*¹

*Marcos Vinícius Viana da Silva*²

Introdução

A democracia é uma construção de política com mais de 2 mil anos, tendo origem na Grécia Antiga e representando a participação do povo na tomada de decisão. Hoje, o conceito de democracia, assim como tantos outros, passou por remodelações, a fim de permitir sua existência em um planeta cada vez mais numeroso.

Desde sua origem a democracia representou a avaliação dos diversos interesses para a construção de uma ideia final que se harmonizem os diferentes grupos sociais, ideias e culturas. Entretanto, apesar de muito já ter se alterado, os preceitos da democracia, principalmente no que pese sua característica representativa, permanecem os mesmos pelos últimos 100 anos, não acompanhando as alterações que a humanidade sofreu.

Diante disto, o presente capítulo apresenta uma discussão introdutória sobre os processos de alteração da democracia na perspectiva da inserção tecnológica em seus meandros. Assim, tem-se o seguinte objeto

¹ Professor de Doutorado do PPCJ – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Contato pelo e-mail: caminha@univali.br

² Professor de Mestrado do PMGPP – Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí. Contato pelo e-mail: mvs.viana@univali.br

de análise: poderia a tecnologia representar uma revolução na democracia, encerrando o modelo da forma com que é hoje conhecida.

Para a construção do pensamento, faz-se imperiosos compreender o que é democracia, como ela ganhou os contornos atualmente conhecidos, o que a tecnologia tem a contribuir com esta relação e como ela já pode ser percebida nos entranhas da tomada de decisão. Dessa forma, a pesquisa se divide em seções, discutindo a democracia, tecnologias e os impactos da segunda na primeira, respectivamente.

A metodologia da presente pesquisa diz respeito ao método indutivo, partindo-se de uma análise mais ampliada para uma mais restrita, aplicando técnica de fichamento e conceito operacional, além da análise bibliográfica, com fontes primárias e secundárias.

1. A democracia

Para os gregos o conceito de cidadania era semelhante ao conceito de família, englobava a ideia de pertencimento, de responsabilidade com outro e com a cidade, portanto, o homem grego era o espelho da sociedade que integrava.

Neste modelo, pertencer a uma sociedade significava que a vida seria regida pelos mesmos valores de sua *polis*, responsabilidade social se confundia com o conceito de responsabilidade com a *polis*, em outras palavras, a lei da cidade era a lei de sua vida. Neste sentido, apontam-se as palavras de Kiericz³: “[...] ser parte de uma cidade era também ser a própria cidade”.

O discurso moderno nos passa a metáfora de que a liberdade individual era um conceito grego, ou seja, a *polis* era um espaço democrático voltado para a glorificação dos direitos e garantias individuais, podemos afirmar com certeza, de que na verdade o conceito de cidadania grega era

³ KIERICZ, Marlon Silvestre. A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL. Cadernos do Programa de pós-graduação em Direito, UFRGS.vol.11, nr.2,2016. p.361

muito mais carregado de deveres em relação a *polis* do que propriamente de direitos.

O conceito de democracia⁴ concentrava-se na ideia de decisões coletivas (Ágora) e supervisão do Executivo pela *Bulé* (assembleia restrita de cidadãos encarregados de deliberar sobre os assuntos da *polis*), o judiciário era regulado pelas Efésias (conselho de cidadãos que funcionava como instância recursal). Neste contexto todas as relações de poder emanam do povo e recaem sobre o mesmo povo, ainda que tal contexto não trouxesse a em sua essência uma igualdade entre os habitantes da *polis*.

É importante recordar que a sociedade grega convivía muito bem com a escravidão e o papel inferior dedicado as mulheres, o que claramente é contraditório com a ideia de direitos e garantias individuais. Não se trata aqui de menosprezar a democracia grega, afinal de contas o voto feminino e a conseqüente participação das mulheres na política será uma conquista do século XX na maioria das nações, assim como à escravidão ainda era uma realidade no final do século XIX e início do XX.

A realidade dos grupos apresentava uma segregação entre habitantes da *polis* e cidadãos (quem realmente decide o futuro da *polis*. É interessante ressaltar o cuidado que a democracia grega (neste caso específico a ateniense) buscava, de sempre fazer prevalecer a vontade da maioria, como exemplo desta afirmação, destaca-se assim que eram considerados cidadãos os homens maiores de 16 anos, aos quais eram garantidos os direitos a voz e voto, independente de posição econômica.

Ademais, a tomada de decisão ainda ponderava para que as decisões fossem tomadas por maioria; as posições nas bulés eram sorteadas a cada reunião, para evitar a formação de grupos; as reuniões eram sempre públicas, assim como as votações sempre abertas; os cargos, quer

⁴ Segundo Bobbio “Na teoria contemporânea da democracia confluem três grandes tradições do pensamento político: a) a teoria clássica (de matriz aristotélica), b) teoria medieval (de matriz romana) apoiada na soberania popular, que deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se dá por representação, c) teoria moderna (Maquiavel), em que a democracia é a forma de representação política derivada da república”. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de Política**. Brasília. Ed. UNEB, 5ª ed. 200. pag. 319.

públicos ou políticos eram de curta duração, havendo alternância obrigatória de funções.

É justo deduzir que, a assimilação da participação na *polis* como dever é um fator limitador da noção de liberdade individual, livre arbítrio e direito pessoal, pelo menos no formato como o construímos pós Revolução Francesa. Para os Gregos e sua democracia, a solidariedade era concebida como um valor, assim como desconheciam o sentido de Estado, um grego jamais diria “Atenas deve”, mas sim “os Atenienses devem”, a noção pública e de Estado é o próprio conceito de sociedade.

Analisando este pensamento em termos de história, a experiência grega foi um sopro de tempo no contexto da humanidade, mas graças aos romanos foi possível que esta experiência chegasse a todos os cantos da Europa e posteriormente ao mundo. É importante evidenciar também que, uma vez que a democracia chega nos EUA, ela se altera e solidifica para toda o planeta, principalmente como uma base sólida de teoria política denominada de democracia representativa.

2. A democracia representativa

A noção de Estado, com a acepção moderna⁵, apesar de não estar presente na Grécia Antiga, tampouco era necessária, visto que cada cidade era autônoma e, portanto, a resolução dos problemas era uma questão que poderia ser resolvida de forma direta, em uma agora, política que nos causa espanto até hoje. Nos dizeres de Cruz⁶:

A inviabilidade da participação direta da comunidade política em todas as decisões, através da intervenção direta nas decisões pública de todos os seus membros implica, para se manter o princípio democrático, que esta intervenção seja levada a cabo de maneira indireta, através de sujeitos que atuem em nome da comunidade, ou seja, representando-a, no sentido de que se possa considerar que sua vontade expressa a vontade da comunidade políti-

⁵ A expressão Estado vai usada pela primeira vez em “O Príncipe” de Nicollo Maquiavel, em 1513. MAQUIAVEL, Nicollo. **O Príncipe**. São Paulo. Martin Claret.2001.

⁶ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba. Juruá Editora. 2001 p.169

ca e, portanto, que seja possível considerar que o decidido por estes “representantes” seja imputado a toda comunidade como decisão desta.

O surgimento de estruturas mais complexas de organização política, com abrangência territorial difusa e desconcentrada, com dificuldades evidentes de logística e informação, tornam a ideia de democracia direta quase uma utopia, o aumento do tamanho (geopolítico) do poder não coaduna com a *Ágora*, pois o processo que se conhece no ocidente, além da experiência grega, é o da centralização das decisões e do poder em poucos atores e de forma concentrada. O que vai atingir o seu ápice no absolutismo⁷.

Durante muito tempo, pelo menos na Roma antiga e na idade média, a concentração de poder representou uma óbvia exclusão da participação popular no contexto da política e da tomada de decisão, outros atores foram mais importantes, como a igreja por exemplo, que se apresentava como representante de Deus e da vontade do fiel.

No século XIX a discussão acerca da democracia se pauta pelas duas visões políticas vigentes no período, o liberalismo⁸ e o socialismo⁹. O pensamento socialista ganha ou perde força no passar dos anos, porém e na perspectiva liberal que a democracia tem maior vitrine, haja vista a quantidade de espaços que escolhem tal sistema.

Na vertente liberal, a noção de democracia é a defesa intransigente do indivíduo em relação ao Estado, notadamente sua liberdade civil e sua

⁷ MIGLINO, Arnaldo. **A Cor da Democracia**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 51.

⁸ “Em primeiro lugar, a história do liberalismo acha-se intimamente ligada à história da democracia; é pois, difícil chegar a um consenso acerca do que existe de liberal e do que existe de democrático nas atuais democracias liberais: se factualmente uma distinção se torna difícil, visto a democracia ter realizado uma transformação mais quantitativa do que qualitativa do estado liberal, do ponto de vista lógico essa distinção permanece necessária, porque o Liberalismo é justamente o critério que distingue a democracia liberal das democracias não liberais (plebiscitárias, populista, totalitária). BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de Política**. Brasília. Ed. UNEB, 5ªed. 2000. pag.686.

⁹ “Em geral, Socialismo tem sido historicamente definido como programa político das classes trabalhadoras que se foram formando durante a Revolução Industrial. A base comum das múltiplas variantes do socialismo pode ser identificada na transformação substancial do ordenamento jurídico e econômico fundado na propriedade privada dos meios de produção e troca, numa organização social na qual: a) o direito de propriedade seja fortemente limitada; b) os principais recursos econômicos estejam sob controle das classes trabalhadoras; c) a sua gestão tenha por objetivo promover a igualdade social (e não somente jurídica ou política), através da intervenção dos poderes públicos.” BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de Política**. Brasília. Ed. UNEB, 5ªed.2000. pag.1.196.

liberdade política. Para tanto dever-se-iam resolver o problema da participação popular da política, já que a *Ágora grega* não era mais possível¹⁰.

No sentido de preservar de alguma forma a participação popular, o caminho encontrado foi o da construção de modelo de participação política baseado na representação, que recebeu o nome de democracia representativa. Talvez a característica mais marcante desta democracia seja a total independência do representante em relação ao representado.

Em síntese, na perspectiva liberal de democracia representativa, o representante recebe um salvo conduto e uma total liberdade de tomada de decisão em relação aquele que ele representa. A conexão entre eleito e eleitor ocorrerá obrigatoriamente no momento da escolha, mas em regra se inicia em encerra ali, inexistindo um dever de prestação de contas ao titular real do poder.

A ideia de mandatos imperativos (representante obedecendo cegamente a vontade do representado) foi pensada, mas logo abandonada, por questões de princípios, notadamente depois da Revolução Francesa, que voltou a enaltecer as liberdades individuais, desta forma, completamente contraria a ideia de mandatos imperativos.

A liberdade experimentada pelo representante é total, submetendo-se somente aos limites legais oriundos da norma, sem medo de errar, pode-se afirmar que o representante pode decidir da melhor forma que lhe aprouver¹¹, somente prestando contas no próximo certame eleitoral, quando então o eleitor poderá, de alguma forma, estabelecer uma espécie de controle a posteriori do representante.

Assim, a questão central da democracia participativa é o processo de escolha do representante, que formalmente se dá por processo eleitoral,

¹⁰ Apenas para registro, a questão da democracia e socialismo, apresenta uma outra característica, já que o ideal democrático não é a principal característica do socialismo, mas sim a permanente revolução do sistema econômico, além do que a participação na máquina do estado passa a ser um legitimador da ação individual e, portanto, um referendo da ação pública. A democracia representativa liberal, sempre foi motivo de crítica do socialismo, pelo seu resultado elitista e excludente de acesso, pela questão financeira.

¹¹ “Isto confere uma importância singular á figura do representante, tornando-se transcendente determinar quais são suas capacidades de atuação – até onde chega sua representação – e qual é sua relação com os representados”. CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba, Juruá Editora. 2001 p.169

mas que na verdade está centrada na lógica de partidos políticos.¹² Num sistema político partidário, o distanciamento natural entre representante e representado, seria amenizado pela existência dos partidos políticos. Em tese, o eleitor vota no partido e na sua ideologia, e cabe ao partido a vigilância dos eleitos, tanto no cumprimento programático quanto na conduta.

Tecnicamente falando, este sistema favoreceria o surgimento de grandes partidos de massa, notadamente proletários versus empresariais, o que poderia caracterizar um problema para o sistema partidário com um todo, pois poderíamos ter uma divisão ideológica demasiada profunda e antagonica.

Mas a verdade é que apesar do sistema partidário ser uma realidade, o sistema se tornou uma realidade a parte dentro do contexto da democracia representativa. Não é difícil encontrar casos em que as divisões ideológicas dentro do próprio partido acabam por minar o esforço ideológico geral, tornando as lutas internas tão penosas quanto aquelas contra adversários de partidos opostos.

Soma-se a este fator o advento dos grandes meios de comunicação em massa, primeiramente liderados pelo rádio e televisão, e agora encaçados pela internet e redes sociais, permitindo uma maior ligação entre o representante e os representados. A democracia vive provavelmente o fim do distanciamento dos eleitos e eleitores, o enfraquecimento dos partidos, em um fenômeno que pode ser chamado de personalização da política, na figura do candidato, não mais na ideologia ou no partido. Não importa mais o que se diz, mas quem diz¹³.

¹² “Muito embora em sua definição clássica os partidos políticos não se constituam em elemento vital para a caracterização do regime democrático – posto que inerentes basicamente à democracia indireta representativa –, resta indiscutível que, na qualidade de veículo de representação política, com objetivo maior de proporcionar condições para que as tendências preponderantes no Estado influam sobre o governo (como virtuais instrumentos de manifestação de opinião pública), os movimentos políticos (ou partidos políticos em sua tradução ampla) despontam como sustentáculos fundamentais do regime político democrático contemporâneo” FRIEDE, Reis. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro. Forense. 2002. p.303

¹³ MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. nº 29, out. 1995, p. 5-34. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf. Acesso em: 12 maio de 2020.

A construção “do candidato” passou a ter valor de ciência (marketing político), cada palavra, gesto e ação é friamente calculada, visando a construção de um tipo político ideal, não raro defendendo situações que em tese não concordam com a ideologia que professam. A situação chegou a tal ponto, que muitos candidatos se lançam na política com o slogan de “acabar com a política” a que chamam de politicagem, que seria um misto de falta de caráter com oportunismo, não esclarecendo o que seria colocado no lugar, mas garantindo que seriam incapazes de cometer os velhos vícios, percepção esta que se coaduna com a própria percepção do representado¹⁴, que não vê na política atual os valores pelos quais a democracia se consolidou principalmente no século XX¹⁵.

Desta forma pode-se inferir que o grande problema da democracia representativa nos dias atuais é o de integrar as grandes massas proletárias. Os representantes via de regra saem dos extratos superiores da população, com métodos de trabalho, linguagem e percepção da realidade dissociada daqueles que acabam por representar. Em linhas gerais os representados têm ânsia por mudanças mais profundas do sistema, enquanto os representantes acabam por tender a conciliação e aos arranjos próprios da política, nascendo daí um profundo sentimento de descrença na política como método, acrescentando que esta descrença se espalha para o sistema político e para os partidos políticos.

A negatividade da percepção e o longo lapso em que o sistema foi exposto a ela, gerou um sentimento negativo chegado ao próprio sistema representativo¹⁶, e não mais aqueles que ocupam espaço no cenário da

¹⁴ O descontentamento com o funcionamento da democracia e o crescimento do radicalismo político se tornaram fenômenos globais, apontaram pesquisas divulgadas no mês passado pelo Pew Research Center e pelo Instituto Ipsos, que ouviram pessoas em 27 países. No Brasil, a imensa maioria (83%) se diz insatisfeita com o funcionamento da democracia, segundo o Pew Research. IPSOS. Disponível em <https://www.ipsos.com/pt-br>, acesso em 12/05/2020.

¹⁵ “Um dos principais motivos da crise do estado contemporâneo é que o homem do século XX está preso a concepções do século XVIII, quanto à organização e aos objetivos de um estado Democrático. A necessidade de eliminar o absolutismo dos monarcas, que sufocava a liberdade dos indivíduos, mantinha em situação de privilégios uma nobreza ociosa e negava estímulos e segurança as atividades econômicas.” DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo, Saraiva. 28ªEd. 2009. p.307

¹⁶ “Esse é um dos impasses a que chegou o Estado democrático: a participação do povo é tida como inconveniente, e a exclusão do povo é obviamente antidemocrática”. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo, Saraiva. 28ªEd. 2009. p.308

política. A crescente insatisfação com a democracia (representativa) coloca a todos frente ao dilema do futuro da democracia e de quando as mudanças tão desejadas irão ocorrer.

Sabe-se que a resposta ao anseio social não é padronizada ou tampouco indiscutível, cabendo nas próximas seções uma possível abordagem para o impasse aqui descrito.

3. A tecnologia

Tornou-se simplesmente impossível falar de sociedade moderna sem falar de tecnologia, “moldando estilos de vida, que já não é possível tratá-la como um fenômeno isolado da dinâmica social”¹⁷. A relação entre homem e tecnologia gerou a criação de um termo próprio, apresentando por Gingras¹⁸, que redefino o *homo sapiens para o homo technologicus*.

O fator tecnologia acaba sendo um referencial importante sobre o grau de desenvolvimento de uma sociedade, suas relações internas e externas sofrem impacto direto do grau de avanço tecnológico de cada sociedade, lembrando que o conceito de desenvolvimento tecnológico varia de autor para autor, mas basicamente se refere a capacidade de gerar dados, estabelecer formas de comunicação interna e principalmente de controle. Neste sentido, a forma como representantes e representados, bem como o Estado se relacionam está ligado diretamente ao desenvolvimento tecnológico¹⁹.

Este desenvolvimento tecnológico e a consequente facilitação de relações entre povo e governo tem encontrado diferentes formas de interação, o Estado tem usado da tecnologia para incrementar políticas

¹⁷ FREITAS, C. C. G.; SEGATTO, A. P. **Ciência, tecnologia e sociedade pelo olhar da Tecnologia Social: um estudo a partir da Teoria Crítica da Tecnologia**. Cadernos EBAPE.BR, v. 12, n. 2, p. 302-320, 2014. P.304

¹⁸ GINGRAS, Yves. **Éloge de l'homo techno-logicus**: Fides. Montréal: Coleção Les grandes conférences, 2005.

¹⁹ No último século o mundo passou por profundas modificações resultantes de um avanço científico e tecnológico sem precedentes na história da humanidade. Dessa forma, faz sentido a visão de que a tecnologia é um conhecimento prático (pelo menos desde o final do século XIX) derivado diretamente da ciência, do conhecimento teórico. VERASZTO, E. V. **Tecnologia e Sociedade: relações de causalidade entre concepções e atitudes de graduandos do estado de São Paulo**. 2009. 284 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009 .p.54

públicas, acompanhar o orçamento e propiciar aos contribuintes/cidadãos um controle mais rígido das contas públicas e do fluxo de caixa. Uma maior participação do cidadão nas atividades do Estado é uma forma de incremento da democracia, a exemplo da *Bulé*, um mecanismo efetivo de participação na administração pública²⁰. É um avanço, e com tendência de se aprofundar à medida que a tecnologia avança, fortalecendo a democracia.

No mesmo sentido Dusek²¹ afirma que: "O determinismo tecnológico é a afirmação de que a tecnologia causa ou determina a estrutura do resto da sociedade e da cultura", acredita-se que a sociedade do futuro será mais tecnológica, vigilante, mas também mais vigiada, impondo ao Estado seu olhar e da mesma forma sendo por ele controlada. Entretanto, é válido destacar que, ao contrário do que posiciona Dusek²² na seguinte assertiva "a tecnologia autônoma geralmente pressupõe o determinismo tecnológico. Se a tecnologia determina o resto da cultura, então a cultura e a sociedade não podem afetar a direção da tecnologia", a presente pesquisa compreende que sociedade e tecnologia são expressões que se complementam, influenciam e acima de tudo se retroalimentam.

A modernidade transformou a tecnologia e conseqüentemente a ciência em uma força de produção, desta forma, o investimento não é mais somente uma questão de independência intelectual, se não econômica e geopolítica (a disputa pela tecnologia 5G entre estados Unidos e China é um exemplo claro disto).

Grande parte dos estudiosos afirmam que a humanidade está vivenciando a quarta revolução industrial.²³ Esta revolução se baseia no

²⁰ A administração pública, definida por: "a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo". WALDO, D. **O Estudo da Administração Pública**. Tradução de Mauro Villar. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, serv. de publicações, 1971.p.16

²¹ DUSEK, Val. **Filosofia da Tecnologia**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

²² DUSEK, Val. **Filosofia da Tecnologia**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

²³ Vale lembrar que a primeira revolução industrial foi aquela do final do século XVIII, derivada da utilização de máquinas a vapor em substituição às ferramentas manuais. A segunda revolução foi caracterizada pela utilização dos motores à explosão e, é claro, da energia elétrica. Já a terceira revolução, situada na segunda metade do século

incrível desenvolvimento das chamadas tecnologias digitais, tais como os smartphones e demais aparelhos com internet móvel, inteligência artificial, aprendizagem de máquina (Inteligência Artificial) e tecnologias de *big data* (grande quantidade de dados, estruturados ou não).

Nunca é demais lembrar que a cada dia estas tecnologias se tornam mais acessíveis, inteligentes, integradas, com capacidade de armazenamento e velocidades quase inacreditáveis, ou melhor ainda, sem um limite de horizonte de onde podem chegar em termos técnicos.

Todo este avanço tecnológico, serve apenas de suporte para o avanço da internet como meio e das mídias sociais como forma, para um gigantesco encurtamento de distâncias, tornando a propagação da informação não mais um fenômeno local, mas sim mundial. O mundo na palma da mão, deixou de ser uma metáfora e passa a ser uma realidade.

Alteram-se com isso não só as relações sociais – que passam a prescindir da presença física –, mas também a velocidade com que se conhece e deve-se agir diante de informações rápidas e abundantes. Neste contexto, as chamadas tecnologias de *big data* se transformam em fator de influência, quer no meio privado (Marketing) ou ainda no meio político (vide o caso Cambridge Analytics²⁴).

Dentro deste mesmo contexto de novas tecnologias, das quais muitas estão atreladas a informação, o surgimento das mídias sociais revolucionou todo o sistema do cidadão no processo democrático. Há poucos anos não existiam elevados debates sobre o encastelamento dos

XX, como destaque a informatização. A partir de então, é sabido o crescente papel de destaque que a utilização de computadores e tecnologias tem em todos os setores.

²⁴ O Facebook sofreu um forte abalo, com a revelação de que as informações de mais de 50 milhões de pessoas foram utilizadas sem o consentimento delas pela empresa americana Cambridge Analytica para fazer propaganda política. A empresa teria tido acesso ao volume de dados ao lançar um aplicativo de teste psicológico na rede social. Aqueles usuários do Facebook que participaram do teste acabaram por entregar à Cambridge Analytica não apenas suas informações, mas os dados referentes a todos os amigos do perfil. A denúncia, feita pelos jornais The New York Times e The Guardian, levantou dúvidas sobre a transparência e o compromisso da empresa com a proteção de dados dos usuários. G1, Globo. Entenda o escândalo de uso político de dados que derrubou valor do Facebook e o colocou na mira de autoridades. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/entenda-o-escandalo-de-uso-politico-de-dados-que-derrubou-valor-do-facebook-e-o-colocou-na-mira-de-autoridades.ghtml> Acesso em 20 de maio de 2020.

representados em relação a proximidade e influencia que eleitores tinham em suas vidas.

A comunicação entre os polos do sistema democrático dependia até a década de 1990 de uma série de fatores (capacidade econômica do representado ou acesso a meios de divulgação como jornais, rádios e mais modernamente a televisão), entretanto, todos estes canais tinham em comum o caminho exclusivo de repasse de conteúdo, e não serviam como mecanismo de entrega e recebimento de falas.

Na atualidade, a internet e as mídias sociais acabaram por se tornar o grande palco para todos aqueles que acreditam que tenham algo a dizer, e mais importante ainda, permitem que os iguais se unam em grupos virtuais e possam organizar eventos de natureza política, com um alcance e massificação nunca antes pensado.

Uma outra característica desta relação entre democracia e tecnologia é a velocidade, tanto de propagação, mas mais importante de resposta, tudo assume uma velocidade nunca antes pensada, e representante que não for capaz de acompanhar esta velocidade, logo terá problemas com os representados.

A tecnologia permitiu que o sistema fosse completamente alterado, a informação encontra menos filtros – tanto para ser divulgada, como reverberada ou indagada, todavia, a utilização da tecnologia pode ser muito maior do que apenas de transmissora de informação, o sistema pode ser completamente repensado.

4. Os possíveis impactos da tecnologia na democracia.

Partindo do pressuposto que a tecnologia é um fenômeno em transformação e que a democracia principalmente na perspectiva representativa encontra enorme freio social, a presente pesquisa visa integrar o sistema tecnológico com uma nova forma de pensar, narrando concepções sobre a conexão entre as novas tecnologias e o sistema denominado de democracia participativa.

As democracias participativas da atualidade são resultado de um lento processo de evolução, tanto da democracia direta, quanto da representativa, associado ao desencanto com a segunda²⁵. Entende-se a democracia participativa como a possibilidade de intervenção direta dos cidadãos nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do Poder. Em causa está o princípio democrático na sua vertente de princípio da participação²⁶.

A democracia participativa representa uma tentativa de revigorar a democracia representativa, atacando um dos fatores essenciais de sua crise a participação popular. A tecnologia representada pela internet e as mídias sociais colocaram em cheque a representação, e a saída foi buscar elementos de democracia direta, para de uma forma bem objetiva, atender os anseios de participação.

O que se pode afirmar a partir disto, é que a democracia, seja participativa ou representativa, é menos exigente que a sua forma original, na concepção de *Ágora Grega*, nas palavras de Bresser-Pereira²⁷:

E menos exigente porque claramente não exige igual poder substantivo entre os participantes do debate público nem presume que o consenso será atingido. Satisfaz-se com as condições de que o debate envolva uma participação substancial das organizações da sociedade civil e siga regras mínimas de ação comunicativa, em especial a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição.

²⁵ HOFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. São Paulo. Martins Fontes. 2005

²⁶ “Essa exigência foi adotada por Joshua Cohen em seu trabalho seminal sobre democracia deliberativa. Baseado em Habermas, ele foi o primeiro filósofo político não só a usar a expressão e a discuti-la amplamente, mas a defini-la de modo ideal. Seu conceito de “deliberação ideal” envolve cinco aspectos: a deliberação deve ser livre, no sentido de que os participantes estão obrigados apenas pelos resultados de sua deliberação; deve ser justificada, no sentido de que as partes devem declarar seus motivos para apresentar, apoiar ou criticar propostas; deve ser formalmente igual, no sentido de que os procedimentos não podem distinguir os participantes; deve ser substantivamente igual, “no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos [entre os participantes] não determina suas chances de contribuir para a deliberação”; e, por fim, “a deliberação ideal objetiva chegar a um consenso racionalmente motivado” BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia Republicana e Participativa**. São Paulo. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005: p.80.

²⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia Republicana e Participativa**. São Paulo. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005: p.82.

O aprofundamento da disseminação das tecnologias e principalmente das redes sociais, parecem aumentar a insatisfação dos representados, desta forma a menor exigência se esvai, e o processo de insatisfação cresce²⁸, pondo em risco um conceito de democracia, que se for o melhor dos mundos, é o melhor possível.

A Carta Magna de 1988 prevê vários dispositivos com característica de democracia participativa²⁹. Mas não só o Brasil, também o mundo tem ânsia de participação, neste sentido vários autores defendem que os regimes democráticos modernos estão sendo moldados pela participação política com caráter societário, com papel destacado para ONGs, associações de caráter cívico e os tidos movimentos sociais. Vale destacar que a “ação dos cidadãos no sentido de fiscalizar as autoridades políticas está se tornando uma realidade e redefinindo o conceito tradicional do relacionamento entre os cidadãos e seus representantes eleitos”³⁰.

O processo tecnológico somente acelerou este processo, e a construção de espaços cívicos de participação está sendo atropelado pela manifestação individual, via mídias sociais. Assim, e de forma sintética, o conceito de democracia representativa se encontra em crise, derivado de uma dissociação entre a ação do representante e a vontade do representado; a partir disto, uma das fórmulas encontradas em várias partes do mundo foi reestruturar a democracia representativa, resgatando elementos de democracia direta de caráter constitucional ou não, em que a participação direta da população (por meio do voto) é recepcionada, a este movimento chamamos de democracia representativa.

Este contexto somente se percebe possível devido ao avanço tecnológico, uma vez que intensifica a crise de representação na democracia,

²⁸ Nas suas palavras: Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele em que se exige o input máximo (participação) e em que o output inclui não apenas políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de tal forma que exista um “feedback” do output para o input” PATERMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p.43.

²⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. No mesmo sentido MOREIRA NETO, Diogo de F. **Direito de participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

³⁰ SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Henrique. “**Societal accountability in Latin América**”. **Journal of Democracy**, vol. 11, no . 4, 2000, p.147.

pois as facilidades da comunicação e interação, tem exposto ainda mais os representantes.

Baseados nos elementos, a sociedade tem cada vez mais dificuldades em entender e apoiar a ação dos seus representantes, e as soluções encontradas nem sempre tem caráter democrático (não raro o discurso da antipolítica esconde na verdade viés autoritário), entendemos que é exatamente um dos fatores de aprofundamento desta crise que pode representara saída.

O homem moderno tem o mundo na palma da mão, literalmente falando, pelo uso do celular e seus aplicativos, podendo comprar, vender, namorar e até estudar. Por que não exercer a democracia como conceito de participação também pelos diversos elementos tecnológicos da modernidade.

Não se trata aqui de propor um modelo de democracia *higttech*, abrindo mão da representação e sobrepondo-o por um modelo de democracia direta tecnológica, uma espécie de *ágoratech* moderna. Isto porque, principalmente no que pese a discussão em solo brasileiro, isto provavelmente apresentaria mais moléstias do que benefícios.

Uma democracia tecnologia teria um problema de fundo mundo mais grave. Na hipótese de a sociedade participar de todas as decisões de forma direta pelos seus aplicativos, a pergunta de fundo seria quem seria o responsável por propor as questões que esta população teria que responder. Um protagonismo do executivo neste sentido, representaria a supressão do poder legislativo, o que gera o mesmo pensamento totalitária dos que defendem a antipolítica.

Aqui ao contrário de uma *ágoratech*, a proposição diz respeito a construção de um modelo novo de democracia participativa, um tipo de participação tecnológica, congregando as características dos dois tipos, os representantes eleitos não decidiram as questões de Estado, mas seu papel seria o de propor as questões que devem ser discutidas, o alcance das decisões e a fiscalização do executivo como nos dias de hoje.

A definição das políticas públicas bem como das questões de Estado, objeto de deliberação seriam propostas pelos representantes, que após discussão e deliberação a proporiariam para votação da população de forma direta com o uso das tecnologias modernas.

Os desafios são imensos, a segurança do sistema, a parcela necessária de participantes para legitimar uma votação, a participação de todos os Estados federativos para legitimação do processo de consulta, a fiscalização e o acompanhamento dos processos são apenas os problemas conhecidos de uma forma de ação jamais testado. Entretanto, apensar dos grandes desafios, uma vez vencidos os problemas técnicos, a população poderia se sentir novamente parte da política, e por consequência do Estado.

O papel dos partidos políticos mudaria, deixaria de ser um clube de participação dos representantes com pouca articulação com os representados, tornando-se o grande incentivador da participação popular e um foco de discussão ideológica tanto para propor a formulação das questões pelos representantes quanto de apoiador da participação dos representados.

As negociações deverão se dar em outros campos, pois os representantes não mais estarão ligados somente a vontade do dono do partido, mas sim a vontade dos que ele representa, ou partido se transforma, deixando de ser o caminho para acesso ao poder, tornando-se o legitimador da participação no poder, ou desaparecerá.

O papel do representante o tornará mais sensível aos reclames dos representados, via de regra, suas opiniões e decisões serão conhecidas em segundos, portanto a carta branca que democracia representativa dá ao representante desaparece, tanto lugar a uma fiscalização efetiva por parte do representado, que pode não concordar com a proposta de votação do representante e votar ao contrário.

Ainda que não elemento central da discussão da pesquisa, momentos como o criado pelo Covid-19, permitem inclusive um cenário ainda

mais prospero para mudanças, haja vista a predisposição de todos, principalmente no quesito temporal, para se verem participes da *polis*.

Considerações finais

A presente pesquisa se propõe obviamente a esgotar a tema de interação da tecnologia com a democracia, até porque muito já fora abordado, tanto na sua reformulação para retorno ao sistema direto, com ainda no fim da relação de Estado pela interação direta entre indivíduos.

Ainda assim, buscou-se com a discussão abordada compreender que a saída para a crise apresentada no campo da política pode não ser a elaboração de um novo sistema, mas sim a de um sistema conhecido, porém com maior participação dos representados, mas sem que o representante desapareça.

Em linhas gerais, muitos trabalhos discutem o fim dos representantes, porém aqui se compreende que sua existência é fundamental, quer seja como indivíduos que dedicam a exclusividade de suas vidas para a tomada de decisão (o que ocupa tempo e esforço), como ainda a soma de indivíduos que elabora os questionamentos a serem socialmente propostos.

Se considerado o cenário brasileiro, de baixa escolaridade populacional e níveis baixíssimos de leitura e interesse político, uma democracia direta poderia representar a participação massiva de indivíduos que não criam filtros entre o que deve ou não ser decidido pelo Estado, ou ainda acreditam que seus interesses são superiores aos interesses dos demais a sua volta.

Talvez seja o cenário brasileiro aquele que mais pode se beneficiar das relações da pandemia da Covid-19 para a democracia, isto porque as discussões de uma democracia participativa de natureza tecnológica se acelerarão a partir do evento da COVID-19, o mundo conheceu outra realidade, a possibilidade concreta das pessoas viverem e trabalharem a

partir de qualquer lugar, e mais ainda, discutimos fortemente formas de controle sanitário a partir da tecnologia.

Um Estado forte, intervencionista, que determina as vidas e relações dos indivíduos não tem o mesmo espaço que detinha, as decisões tendem a passar pela discussão coletiva participativa, trazendo mais segurança, efetivação e sucesso na aplicação.

O mundo tende a se reposicionar a partir da Covid-19, e talvez nesta esteira também se altere a definição da democracia, que encontra cada vez maior dificuldade de prosperar em meio a crises de representação. A tecnologia pode ser a saída para a democracia, e ao contrário do que se pode imaginar, não representará uma revolução completa, mas sim um caminho do meio, com uma democracia participativa, baseada na responsabilidade e interação de cada indivíduo no processo de decisão.

Referências

- BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola. **Dicionário de Política**. Brasília.Ed. UNEB, 5ªed.2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia Republicana e Participativa** . São Paulo. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005:
- CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**.Curitiba.Juruá Editora.2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu.**Elementos de Teoria Geral do Estado**.São Paulo.Saraiva.28ªEd.2009.
- DUSEK, Val. **Filosofia da Tecnologia**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- FREITAS, C. C. G.; SEGATTO, A. P. **Ciência, tecnologia e sociedade pelo olhar da Tecnologia Social: um estudo a partir da Teoria Crítica da Tecnologia**. Cadernos EBAPE.BR, v. 12, n. 2, p. 302-320, 2014.
- FRIEDE, Reis. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado** .Rio de Janeiro.Forense.2002.

G1, Globo. **Entenda o escândalo de uso político de dados que derrubou valor do Facebook e o colocou na mira de autoridades.** Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/entenda-o-escandalo-de-uso-politico-de-dados-que-derrubou-valor-do-facebook-e-o-colocou-na-mira-de-autoridades.ghtml> Acesso em 20 de maio de 2020.

GINGRAS, Yves. **Éloge de l'homme techno-logicus**: Fides. Montréal: Coleção Les grandes conférences, 2005.

HOFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. São Paulo. Martins Fontes. 2005.

IPSOS. **Brasileiros são a favor da criação de regras firmes contra políticos corruptos.** Disponível em <https://www.ipsos.com/pt-br>, acesso em 12 de maio 2020.

KIERICZ, Marlon Silvestre. **A Crise da democracia Representativa no Brasil.** Cadernos do Programa de pós-graduação em Direito, UFRGS.vol.11, nr.2,2016.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. nº 29, out. 1995, p. 5-34. Disponível em: . Acesso em: 12 abri. 2019.

MAQUIAVEL, Nicollo. **O Príncipe.** São Paulo. Martin Claret. 2001.

MIGLINO, Arnaldo. **A Cor da Democracia.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de F. **Direito de participação política.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PATERMAN, Carole. **Participation and democratic theory.** Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PATERMAN, Carole. **Participation and democratic theory.** Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2014. No mesmo sentido MOREIRA NETO, Diogo de F. **Direito de participação política.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Henrique. **“Societal accountability in Latin América”**. *Journal of Democracy*, vol. 11, no . 4, 2000.

VERASZTO, E. V. **Tecnologia e Sociedade: relações de causalidade entre concepções e atitudes de graduandos do estado de São Paulo**. 2009. 284 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

WALDO, D. **O Estudo da Administração Pública**. Tradução de Mauro Villar. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, serv. de publicações, 1971.p.16

Mistanásia social, morte infeliz da dignidade humana

*José Eduardo Moura Lima*¹

*Luís Fernando Biasoli*²

1. Introdução

O conceito de mistanásia (conhecido também como mistanásia social) é definido como morte infeliz, morte miserável, morte precoce, e tem-se presenciado, diariamente, esse fato de discutível valor ético em nosso país e que será tratado nas páginas a seguir. O conceito de mistanásia é um neologismo nascido no Brasil e foi cunhado por volta do ano 1989, pelo filósofo Márcio Fabri dos Anjos³. A mistanásia social é uma realidade muito presente em países que não apresentam uma distribuição mais equitativa de renda e com uma ausência da poder público que supra as carências mais básicas do ser humano, assim,

Na América latina, de modo geral, a forma mais comum de mistanásia é a omissão de socorro estrutural que atinge milhões de doentes durante sua vida inteira, e não apenas nas fases avançadas e terminais de suas enfermidades. A ausência ou precariedade de atendimento médico, em muitos lugares, garante que pessoas com deficiência físicas ou mentais, ou com

¹ Especialista em Bioética pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: peeduardodioita@gmail.com

² Pós-Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: luisbiasoli@hotmail.com

³ Cf. PESSINI, Leo. Sobre o conceito ético de mistanásia. **A12 Redação**. Disponível em: <https://bit.ly/2VEb6M7>. Acesso em 20 maio 2020.

doenças que poderiam ser retardadas, morrem antes da hora, padecendo enquanto vivem dores e sofrimentos em princípios evitáveis.⁴

O termo - agora, consagrado na bioética - é entendido como abreviação da vida e surge da etimologia grega: *Mys* que significa infeliz e *thanathos*, que significa morte. Neste sentido, morte infeliz. A expressão arrebanha inúmeros sinônimos, tais como morte precoce, morte antecipada, morte miserável e a prática da vida “abreviada”.

A grande pergunta que perpassa toda a ciência – teórica e prática - e está, intimamente, ligada aos propósitos deste trabalho que é fazer uma revisão bibliográfica sobre a temática da mistanásia é: quando começa a vida? Entende-se que dentro de uma perspectiva sócio-religiosa, a resposta dada, em algumas nações e culturas, depende de sua perspectiva teológica adotada ou visão de mundo. Para outras, a vida começa logo após a fecundação; já em outros lugares, contudo, a resposta depende da perspectiva filosófica, e, portanto, as respostas a esta pergunta, ainda, divergem muito dependendo da cosmovisão adotada pela cultura no qual o ser humano está inserido. Pelo lado do prisma genético-biologicista, a vida humana começa com a fertilização, quando a matéria do homem e da mulher se unem e formam genes, originando a vida.⁵

Percebe-se que essa última visão, de modo geral, comunga com as sociedades de caráter mais antropocêntrico-materialistas e secularizadas. Assim sendo, a vida humana compreendida dentro desse viés materialista e naturalizado começa quando há uma união entre esses dois tipos de matéria, no caso, o óvulo feminino e espermatozoide masculino. Logicamente, essa cosmovisão não é teológica, mas uma visão secular da vida humana, ou seja, restrita à genética, sem pretensão teológico-espiritual.

⁴ MARTIN, Leonardo. Eutanásia e Distanásia. In: Ferreira Costa, Sérgio Ibiapina; GARRAFA, Volnei; OSELKA, Gabriel. **Iniciação à Bioética**. p. 175. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/images/stories/biblioteca/inicio%20%20biotica.pdf>. Acesso: 22 maio 2020.

⁵ BARCHIFONTAINE, Cristhian de Paul de. Bioética no Início da Vida. **Rev. Pistis Prax., Teol. Pastor.**, Curitiba, v.2, n.1, p.43 jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/pistispraxis/article/viewFile/13499/12917>. Acesso em: 20 maio 2020.

No entanto, com a reflexão acerca da mistanásia, amplia-se a questão para a preservação das vidas que conseguiram nascer. São vidas humanas e isso é que deve, nesse momento da reflexão estar no centro do debate. A vida, em qualquer tempo, situação, cultura, religião e demais situações, continua sendo o maior bem, e tem uma valor inegociável economicamente e indisponível juridicamente, seja material ou simbolicamente; por conseguinte, não deve ser abreviada. Dada a dignidade precípua da vida humana, muitas situações injustas abreviam a vida e apressam a mistanásia: violência, doenças que não são tratadas, fome, falta de saneamento básico, suicídios, assassinatos, acidentes.

Em tratando do direito à vida, enquanto direito da personalidade, podemos afirmar ser ele um direito absoluto, tão somente porque oponível erga omnes. A inviolabilidade do direito à vida garantindo pela Constituição da República, implica na proteção da vida contra arbitrariedades de terceiros, orem não impede a construção da personalidade pelo titular.⁶

Em nossos dias, e, em todos os tempos, sempre houve um descaso considerado com a vida humana e, no contexto histórico-social de formação da nação, o Brasil, desde sua gênese imperial-colonialista, convive e revela um descaso agudo com a população que vive à margem da cidadania plena. De um lado, as enfermidades, pragas, que assolavam a vida da Colônia-Império e persistem até hoje; por outro lado, sempre tivemos a impotência omissiva, ou mesmo, a incapacidade crônica de uma gestão pública eficiente que, reiteradamente, negligenciou o tratamento universal e básico da saúde na sociedade, entre outros direitos básicos fundamentais.

Mesmo com a criação do SUS (Sistema Único de Saúde), 1988,⁷ atendendo os caminhos apontados pela Constituição Federal, a saúde permaneceu em estado crítico e ainda agoniza. O SUS, sem dúvida, anali-

⁶ SÁ, Maria de Fátima Freire de; MOUREIRA; Diogo Luna. **Autonomia para morrer. Eutanásia, suicídio assistido e diretivas antecipadas de vontade**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2015, p. 17.

⁷ Souza, Geórgia Costa de Araújo; Clara Costa, Iris do Céu. **Saúde Soc.** São Paulo, v.19, n.3, p.509-517, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902010000300004>. Acesso em: 25 maio 2020.

sado como forma de modelo de sistema de saúde, é apontado por muitos como um sistema de grande relevância e como primor de organização que pode ser considerado um marco na história da saúde pública mundial. No entanto, no cotidiano da vida do cidadão, lá no atendimento da ponta, falta ainda uma maior efetividade - uma das grandes angústias e aflições entre os brasileiros mais carentes. Vide o caso das pandemias que, por vezes, assolam o país.

A OMS (Organização Mundial de Saúde), em 2020, surpreendeu o mundo com a declaração da Pandemia causada pelo Coronavírus. Em pleno século XXI, a pandemia social de COVID-19 põe em risco a vida de milhões de pessoas e, também, coloca em alerta os sistemas de saúde de todo o mundo.⁸ Foi inevitável a alusão e preocupação com o colapso dos sistemas de saúde e sua rede de proteção social em função de uma vasta contaminação em massa e pelos óbitos causados.

Por todo o mundo, os pedidos das autoridades, a fim de que a sociedade fique confinada e evite aglomerações, nada mais é do que a o sintoma e a constatação de que os sistemas de saúde não estão preparados, para enfrentar as grandes epidemias e, principalmente, uma declaração de pandemia mundial.

Uma das grandes preocupações com a pandemia do COVID- 19 recai, sem dúvida, sobre a proteção da vida; todavia inaugurou uma grande era de incerteza: a estrutura do SUS absorverá e cuidará de tantos infectados ao mesmo tempo? Desde a sua criação vive-se a mais grave situação enfrentada pelo sistema sanitário brasileiro e que poderá alterar paradigmas na saúde pública, dado o seu poder desestabilizador do sistema.⁹

Nas últimas décadas, no Brasil, tem havido grandes debates sobre a vida e seu estatuto, e cita-se, aqui, neste estudo, a Carta Magna que rege

⁸ BELASCO, *Angélica Gonçalves Silva*; FONSECA, *Cassiane Dezoti da*. *Coronavírus 2020*. *Rev. Bras. Enferm., Brasília*, v. 73, n. 2, e2020n2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2020730201>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁹ DANTAS, André Vianna. Coronavírus, o pedagogo da catástrofe: lições sobre o SUS e a relação entre público e privado. *Trab. educ. saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-soloo281>. Acesso em: 20 maio 2020.

o país - a Constituição Federal de 1988 - que garante o direito à vida e dignidade humana. E que ainda ressalta:

Art. 5º: todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.¹⁰

O direito à vida e sua dignidade, além de algo inscrito na lei natural, também é sancionado por um direito positivo da Constituição brasileira. A vida é direito inviolável, mas muitas vidas são ceifadas precocemente, por variados motivos. Esses, de certa forma, envolvendo como agente causal o comportamento inadequado do ser humano desprovido do senso do bem comum que deve permear todas. A ética com sua preocupação direcionada às questões da vida originou a bioética:

(...) uma modalidade da ética aplicada que se preocupa em resolver problemas relacionados com a vida (bíos). No momento em que a ação humana ganha o poder de alterar a vida tal como esta se nos dá naturalmente, esta ação sobre a vida cai sob a alçada da ética - especialmente da Bioética.¹¹

No Relatório Belmont, grande referência para a reflexão acerca da Bioética, promulgado em 1978, exortando os exageros dos experimentos com a vida humana e regendo os critérios das pesquisas com humanos, alude à necessidade constante de *fazer o bem e evitar o mal*¹². Outro documento muito importante que baliza a reflexão bioética é o Código de Ética Médico que afirma:

¹⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2020.

¹¹ PATRÃO NEVES, Maria do Céu; Osswald Walter. **Bioética simples**. Lisboa: Verbo. 2007.

¹² ALBUQUERQUE, Aline. Para uma ética em pesquisa fundada nos Direitos Humanos. **Revista. Bioética.**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 412-422, Dec. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/bioet/v21n3/a05v21n3.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

II - O alvo de toda a atenção do médico é a saúde do ser humano, em benefício da qual deverá agir com o máximo de zelo e o melhor de sua capacidade profissional.

VI - O médico guardará absoluto respeito pelo ser humano e atuará sempre em seu benefício. Jamais utilizará seus conhecimentos para causar sofrimento físico ou moral, para o extermínio do ser humano ou para permitir e acobertar tentativa contra sua dignidade e integridade¹³.

Contudo, o que se percebe em nossos dias é que, recorrentemente, o SUS (Sistema Único de Saúde) não tem conseguido cumprir seu papel social e constitucional de proteção integral da vida humana. Muitos casos de mistanásia têm acontecido nos hospitais, em filas de espera para realização de cirurgias, nos locais de atendimento de emergência, seja nos grandes ou pequenos centros urbanos e até rurais. Com esta constatação, conclui-se que, de um certo modo, há uma política frágil e injusta de saúde pública no Brasil. Famílias desprovidas de recursos econômicos não possuem as mesmas condições assistenciais dos mais bem aquinhoados. São décadas de políticas públicas de descaso com essa temática ocasionando, muitas vezes, a antecipação da morte. Sinal evidente e forte de um sistema de proteção moribundo que, igualmente, está doente e que nunca recebeu, adequadamente, um planejamento sólido e eficaz para a questão.

No Brasil, por conta da desigualdade social, há um exército de vulnerados em situação de risco. Essa realidade fez seguir uma produção biótica à brasileira, que tem conquistado o seu espaço. Nesse cenário desfavorável, a bioética configura-se como espécie de ação afirmativa para corrigir o sistema e impedir ou diminuir as mortes evitáveis e precoces, conectando dias dimensões: ética e profecia.¹⁴

¹³CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Código de Ética Médica**. Disponível em: http://www.portalmédico.org.br/resolucoes/cfm/1988/1246_1988.htm. Acesso: 20 maio 2020.

¹⁴ RICCI, Luiz Antonio Lopes. **A Morte Social: mistanásia e bioética**. São Paulo: Paulus. 2017, p. 14.

Hoje, com uma população gigantesca que passa dos 200 milhões de pessoas, a situação é, ainda, mais crítica. A grande maioria das pessoas fica na espera de uma “morte infeliz”, pois é-lhes negado o direito à vida. Essa falta de cuidado, por parte dos governos, ao longo da história, enquadra-se no que pode-se denominar mistanásia social. Apesar de todos os avanços da Constituição Cidadã de 1988¹⁵ há um grande déficit de cidadania para com a grande maioria do povo que fica excluída das condições de uma vida digna.

Em várias regiões do Brasil, existem inúmeros casos de morte que não chegam ao conhecimento de todos, ficando escondidos nos labirintos burocráticos das subnotificações e, além do mais, os grandes meios de comunicação - que serviria para noticiar a negligência de uma política fadada à morte na questão da saúde, não denunciam ou encobrem tais situações.

Outrossim, a fome, a carência de recursos, as condições de moradia precárias, a falta de água potável, o desemprego ou as condições de trabalho massacrantes, entre outros fatores, contribuem, para agravar as péssimas condições de saúde da população, criando uma aspiral progressiva de aumento de óbitos.

À luz desta perspectiva, vê-se que a compreensão de mistanásia social está ligada à efetividade das políticas públicas e este conceito explícita, em um certo sentido, a atuação e gestão dos governos, seja pela falta de uma política voltada para o cuidado com a saúde, que se traduz, no cuidado com as pessoas, com a vida; ou mesmo pelo desvio dos recursos públicos.

Com isso, reafirma-se que o conceito de mistanásia social está ligado à negligência e falência do sistema de saúde de um país, apesar de sua larga capilaridade; pois, de um certo modo, se houvesse um programa de saúde que priorizasse a vida digna, por meio de um atendimento preven-

¹⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

tivo para a população mais carente, que, na maioria das vezes, é a mais prejudicada, não haveria tantos casos de mistanásia social.

a morte social acontece devido a conceitos e fatores relacionados não apenas à morte humana, mas também ao sofrimento humano desencadeado por fatores alheios ao ser humano enquanto refém de políticas públicas deficitárias.¹⁶

A mistanásia social no Brasil, sem dúvida, é a morte miserável dos excluídos social e economicamente; mas esses fatos têm sido uma constante, não só no Brasil; mas também em vários quadrantes do mundo. Vide alguns países africanos e asiáticos, e ver-se-á que a mistanásia é uma realidade bem presente.

No mundo inteiro a negligência a forma mais comum de mistanásia é a omissão de socorro estrutural que atinge milhões de doentes durante sua vida inteira e não apenas as fases avançadas e terminais de suas enfermidades. A ausência de serviços e a precariedade dos atendimentos médicos, garante mais apressadamente a morte de inúmeros pacientes, como tais, doentes mentais, deficiente físico e doentes crônicos que estas doenças sem tratamentos podem morrer antes da hora.¹⁷

2. Fim da vida e filosofia

Em todas as culturas, a morte natural sempre esteve presente, pois todo ser humano independente de ser religioso ou não - compreenda a morte como transcendência ou não - sabe que é um ser para a morte, e está é sua única certeza. Sendo um processo natural que atinge toda humanidade, como refletiu o filósofo alemão Heidegger,

¹⁶CHAVES, Noêmia de Souza. Bioética: morte e sofrimento humano. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*. 15, 2/2009, p. 111. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/cefp/article/viewFile/82610/85571>. Acesso em: 28 maio 2020.

¹⁷MARTIN, Leonardo. Eutanásia e Distanásia. In: Ferreira Costa, Sérgio Ibiapina; GARRAFA, Volnei; OSELKA, Gabriel. *Iniciação à Bioética*. p. 171-192. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/images/stories/biblioteca/iniciao%20%20biotica.pdf>. Acesso em 22 maio 2020.

Ser-para-a-morte é antecipar o poder-ser de um ente cujo modo de ser é, em si mesmo, o antecipar. Ao desvelar numa antecipação esse poder-ser, a presença abre-se para si mesma, no tocante à sua possibilidade mais extrema. Projetar-se para seu poder-ser mais próprio significa, contudo: poder compreender-se no ser de um ente assim desvelado: existir. A antecipação comprova-se como possibilidade de compreender seu poder-ser mais próprio e mais extremo, ou seja, enquanto possibilidade de existir em sentido próprio.¹⁸

Em seu sentido filosófico, a morte sempre foi entendida como o desaparecimento ou cessação da existência humana, provocando, fortemente, a pensar e repensar, insistentemente, o sentido da vida. Na filosofia existencial de Heidegger, a morte é o sinal da finitude e da individualidade humana que o homem precisa assumir para escapar da alienação de si e da banalidade do cotidiano:

A certeza da morte não pode ser computada a partir da constatação de casos de morte ocorrentes. Ela não se detém, de forma alguma, numa verdade do ser simplesmente dado que, no tocante à sua descoberta, se dá ao encontro, no sentido mais puro, num deixar vir ao encontro meramente contemplativo dos entes em si mesmos. Para se alcançar a coisalidade, ou seja, a indiferença da evidencia apodítica, a presença precisa, primeiramente, perder-se na conjuntura das coisas o que pode até constituir uma tarefa e uma possibilidade da cura.¹⁹

Em muitas civilizações, a lembrança da morte ou seu ritual sempre foi muito importante antropologicamente; em muitas culturas, a morte nem sempre era algo aterrorizador, ou seja, a morte não era vista com assombro ou terror como a sociedade atual a percebe. Em muitos lugares, nas antigas civilizações, havia uma célebre frase em latim, “*memento morris*” (lembra-te que vais morrer). Essa frase sempre esteve presente na vida e nos locais cotidianos das pessoas, por exemplo, nos comércios, nas casas das pessoas, por onde se passava e inclusive na *urbe*.

¹⁸HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo**. Tradução de Maria Sá Cavalcante Schuback. Petrópolis: Vozes. 4 ed, 2009, p. 339-340.

¹⁹ Ibid. p. 342.

A lembrança perene de que se vai morrer não era uma atitude ma-soquista - felicidade para com a morte - porém tinha o papel social de lembrar da morte como um processo natural da vida do homem, ou seja, tinha um efeito positivo, pois, em certa medida impulsionava-lo a viver melhor, mais intensamente. Por conseguinte, a morte era lembrada por causa da vida mais plena que ensinava. A seguir, passar-se-á a analisar a concepção de morte e bioética à luz do pensamento legado pelo cristianismo que muito influenciou a matriz intelectual Ocidental, senão o que mais forneceu elementos para a compreensão do significado da morte.

4. Morte e Cristianismo

Das lições legadas pela história da filosofia de cunho cristão, pode-se falar em uma morte digna, e este artigo analisa, exatamente, pontos que clarificam o conceito de morte do homem. Em uma cosmovisão cristã da morte, ou seja, no contexto cultural-cristão há pontos importantes, para a compreensão do homem em seus últimos momentos neste mundo ou na linha tênue entre a existência no mundo material e no espiritual.

Vejamos alguns pontos: “a) O paciente deve morrer com dignidade, respeito e muita humanidade; b) Os seus sofrimentos e as suas dores devem ser tratados e controlados ao máximo; c) Deve poder verificar o afeto dos seus familiares e amigos, ter a possibilidade de exprimir os seus últimos desejos e de confiar os seus sentimentos ou seus medos. O paciente e seus familiares devem programar em conjunto e de maneira serena, mas inteligente, as mudanças que a morte virá impor. Finalmente, o moribundo deveria morrer num ambiente conhecido e entre familiares, sem ansiedade nem angústia.”²⁰

Falar de morte dentro de um contexto cristão é, de fato, prezar a dignidade da pessoa humana nos seus últimos momentos de vida. A moral católica, sabidamente, nos seus textos canônicos, porta-se de forma semelhante, quando declara moralmente reprovável a eutanásia,

²⁰SALVINO, Leone; PRIVITERA, Salvatore; TEIXEIRA DA CUNHA, Jorge. **Dicionário de Bioética**. São Paulo: Editora Santuário, 2001, p. 283.

entendida como uma ação ou omissão que, por sua natureza ou nas intenções, acarreta o óbito, a fim de eliminar toda a dor. A Sagrada Congregação para a Doutrina da Fé reforçada pelas palavras do Papa João Paulo II – que governou a Igreja Católica entre 1978 e 2005 -, na sua Carta Encíclica *Evangelium Vitae* n° 65, defende que a eutanásia é uma violação grave da lei de Deus, enquanto morte deliberada e moralmente inaceitável.²¹ Sabe-se que em seu ciclo normal, o homem nasce, cresce, desenvolve-se e morre;

A morte representa, para todos nós, um desafio teórico e prático. Por um lado, ela não pode ser, por definição, objeto de experiência histórica empírica, já que, no instante da passagem para outro lado, ela é, ao mesmo tempo em certo modo, causa indireta, mas real, de uma grande variedade de fenômenos e de produto cultural.²²

Falar da morte humana, sugere uma atenção voltada a sua vida humana. A morte deve ser compreendida como um processo natural na vida de todo ser humano. Não deve-se usar de meios artificiais, para apressar o processo de morte nos homens, quando isso acontece, caracteriza-se a eutanásia.

Etimologicamente, eutanásia é caracterizada como morte sem sofrimento, ou boa morte; quando alguém – paciente - deseja isso para si e um profissional da área da saúde fá-lo com o favor da família. Mas, eutanásia no Brasil, segundo sua legislação, é crime.

A palavra eutanásia significava, na antiguidade, uma morte suave sem sofrimentos atrozos. Hoje já não se pensa assim no seu significado originário do termo; mas pensa-se sobretudo na intervenção da medicina para atenuar as dores da doença ou da agonia, (...) Por eutanásia entendemos uma ação ou omissão que, por sua natureza ou nas intenções, provoca a morte a fim de

²¹Cf. MARTIN, Leonardo. Eutanásia e Distanásia. In: Ferreira Costa, Sérgio Ibiapina; GARRAFA, Volnei; OSELKA, Gabriel. **Iniciação à Bioética**. p. 182. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/images/stories/biblioteca/inicio%62o%20biotica.pdf>. Brasília, 1998

²²SALVINO, Leone; PRIVITERA, Salvatore; TEIXEIRA DA CUNHA, Jorge. **Dicionário de Bioética**. São Paulo: Editora Santuário, 2001, p. 746.

eliminar toda dor. A eutanásia situa-se, portanto no nível das intenções e no nível dos métodos empregados.²³

Diante dessa definição de eutanásia, pode-se pensar que a morte do homem não pode ser antecipada por um processo artificial, mas todos devem ter o direito de morrer em paz, ou seja, com dignidade. Por isso, qualquer processo que venha tirar o direito de qualquer paciente de morrer com dignidade fere, gravemente, o seu direito de liberdade ou seu o direito à vida.

É sabido que a dor física é algo inevitável na vida do homem, mas, segundo a concepção cristão de doença e morte, isso toma um novo sentido para ele: entra em um plano de salvação em Deus e uma configuração a Cristo na Cruz. A concepção de doença e morte, para o povo cristão, chancela a dignidade do homem e seu direito em morrer bem.mas morrer bem é, de fato, deixar a morte seguir o seu curso de forma natural para todos.

O Código de Ética Médica no Capítulo I afirma: “A medicina é uma profissão a serviço da saúde do ser humano e da coletividade e deve ser exercida sem discriminação.²⁴ A Declaração de Helsinque, por sua vez, afirma “É dever do médico, na pesquisa clínica, proteger a vida.²⁵

A vida humana é o fundamento de todos os bens, a fonte e a condição necessária de toda a atividade humana e de sua vivência social, portanto todos somos chamados a nascer com dignidade, viver com dignidade e morrer de forma digna, esse é um direito irrenunciável e irrevogável de todo ser humano. A seguir, seguem-se algumas notas sobre a morte e a dignidade humana na tradição.

²³ PESSINI. SAGRADA CONGRAGAÇÃO PARA A DOCTRINA DA FÉ. **Declaração sobre Eutanásia**. 1980. Acesso em: https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_19800505_euthanasia_po.html. Acesso 22 maio 2020.

²⁴ CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Código de Ética Médica**. Disponível em: http://www.portalmédico.org.br/resolucoes/cfm/1988/1246_1988.htm. Acesso: 20 maio 2020.

²⁵ ASSOCIAÇÃO MÉDICA MUNDIAL. **Declaração de Helsinque**. Disponível em: https://www.fcm.unicamp.br/fcm/sites/default/files/declaracao_de_helsinque.pdf. Acesso em 20 maio 2020.

4. Notas sobre a dignidade humana na tradição

Falar de dignidade humana em uma sociedade totalmente descartável, líquida e gasosa não é tarefa muito fácil em nossos dias. Depois de Descartes e a modernidade filosófica, o estatuto do homem passou a ser “*penso, logo existo*”. Além do mais, desconstruindo o processo metafísico após a filosofia de Nietzsche, o processo de desconstrução de Derrida e o clímax do relativismo transformaram tudo numa verdade provisória.²⁶ Contudo,

Os direitos e valores inerentes à pessoa humana têm um lugar importante na problemática contemporânea. A este propósito, o II Concílio Ecumênico do Vaticano reafirmou solenemente a eminente dignidade da pessoa humana e muito particularmente o seu direito à vida. Por isso, denunciou os crimes contra a vida, como são “toda a espécie de homicídio, o genocídio, o aborto, a eutanásia e o próprio suicídio voluntário”²⁷.

Tomás de Aquino em sua reflexão filosófica em relação ao direito deixa claro que “a palavra Direito foi empregada primeiramente para significar a própria coisa justa; em seguida, estende-se à arte de discernir o que é justo.”²⁸

O Direito positivado, ou direito natural, garante ao homem uma morte digna, além disso o direito constitucional garante, direito ao paciente. Portanto, não cabe antecipá-la por meios artificiais, mas é dever do Estado cancelar o homem em seus últimos momentos de sua existência neste mundo, com dignidade. Dissertar sobre a dignidade humana não uma tarefa muito fácil, diante de tantos desafios sociais na contemporaneidade e das falências dos sistemas de governos ou da vida social sem compromisso com o outro. A dignidade humana não é um privilégio de

²⁶ SALVINO, Leone; PRIVITERA, Salvatore; TEIXEIRA DA CUNHA, Jorge. **Dicionário de Bioética**. São Paulo: Editora Santuário, 2001, p.277.

²⁷ SAGRADA CONGREGAÇÃO PARA A DOCTRINA DA FÉ. **Declaração sobre Eutanásia**. 1980. Acesso em: https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_19800505_euthanasia_po.html. Acesso em 22 maio 2020.

²⁸ SANTO TOMÁS. **Suma Teológica**. Q. 57. Art. 1.

alguns, mas é um direito de todos, quer esse seja chancelado pelo Estado quer, não seja, pois a dignidade está inscrita no coração de todo homem.

Os homens de hoje tornam-se cada vez mais conscientes da dignidade da pessoa humana e, cada vez em maior número, reivindicam a capacidade de agir segundo a própria convicção e com liberdade responsável, não forçados por coação, mas levados pela consciência do dever. Requerem também que o poder público seja delimitado juridicamente, a fim de que a honesta liberdade das pessoas e das associações não seja restringida mais do que é devido.²⁹

A Igreja Católica como zeladora do direito à vida em todas as momentos, apresenta seus ensinamentos solidificados na tradição milenar. O ser humano é capaz de assumir em todos os aspectos a sua vida, e, no momento da morte jamais irá renunciar de vivê-lo com consciência clara de que o seu percurso nesta terra findou-se.

A vida humana é o fundamento de todos os bens, a fonte e a condição necessária de toda a atividade humana e de toda a convivência social. Se a maior parte dos homens considera que a vida tem um carácter sagrado e admite que ninguém pode dispor dela a seu bel-prazer os crentes veem nela também um dom do amor de Deus, que eles têm a responsabilidade de conservar e fazer frutificar.³⁰

O paciente pode rejeitar tais condições, contudo nunca deve assumi-las como uma forma de abreviar a vida, pois torna-se grande mérito, à luz do mistério da fé cristã, viver esse momento resignado diante do sofrimento humano.

A morte voluntária ou suicídio, portanto, é tão inaceitável como o homicídio: porque tal acto da parte do homem constitui uma recusa da soberania de Deus e do seu desígnio de amor. Além disto, o suicídio é, muitas vezes, rejeição do amor para consigo mesmo, negação da aspiração natural à vida,

²⁹BENTO XVI. **Dignitatis Personae**. Disponível em: http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20081208_dignitas-personae_po.html. Acesso em: 20 mar. 2020.

³⁰SAGRADA CONGRAÇÃO PARA A DOCTRINA DA FÉ. **Declaração sobre Eutanásia**. 1980. Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_19800505_euthanasia_po.html. Acesso em: 22 maio 2020.

abdicar frente às obrigações de justiça e caridade para com o próximo, para com as várias comunidades e para com todo o corpo social – se bem que por vezes, como se sabe, intervenham condições psicológicas que podem atenuar ou mesmo suprimir por completo a responsabilidade.³¹

Diante de um quadro irreversível, a equipe médica pode fazer opção por uma morte suave na qual o paciente passe por esse momento último com muita serenidade junto à família. A ortotanásia é uma forma de humanização da morte, uma morte natural. Neste caso, a morte é considerada como morte digna, sem aceleração do processo, a seu tempo e respeitosamente.

Segundo o direito natural à vida, essa deve ser assegurada em todas as etapas da existência, desde a sua geração intrauterina até a sua fase final. Em nossa atualidade, é uma crescente nos hospitais do Brasil e do mundo os cuidados paliativos. Existem muitos médicos que lançam mão desses cuidados para a dignidade do homem em um leito convalescente de hospital, ou seja, existem muitos médicos que fazem uso desse veículo medicinal, a fim de oferecerem aos seus pacientes uma qualidade de vida e uma morte melhor. Por cuidados paliativos tende-se:

[...] é a abordagem que promove qualidade de vida de pacientes e seus familiares diante de doenças que ameaçam a continuidade da vida, através de prevenção e alívio do sofrimento. Requer a identificação precoce, avaliação e tratamento impecável da dor e outros problemas de natureza física, psicossocial e espiritual.³²

Os cuidados paliativos não devem ser a cura da enfermidade que assola o paciente. Sendo assim, deixa-se claro que, nos cuidados paliativos, não está no centro a doença a ser curada, mas o homem enfermo e no seu contexto com toda a sua família.

³¹ *Ibidem*.

³² MATSUMOTO, Dalva Y. Cuidados paliativos: conceitos, fundamentos e princípios. In: Carvalho Ricardo Tavares; Parsons Henrique A., organizadores. **Manual de cuidados paliativos da ANCP**. 2 ed. Rio de Janeiro: Diagraphic; 2012. p. 26.

A Cuidados Paliativos e medicina paliativa requerem conhecimento técnico refinado, aliado à percepção do ser humano como agente de sua história de vida e determinante do seu próprio curso de adoecer e morrer. Valoriza-se a história natural da doença, a história pessoal de vida e as reações fisiológicas, emocionais e culturais diante do adoecer.³³

Esses cuidados não têm como base a espiritualidade subjetiva e muito menos objetiva, ou seja, não passam pela virtude da fé, mas tem em seu bojo técnicas científicas. D fato uma questão científica tem como algo primordial a intervenção clínica na vida do paciente em estado terminal, tendo como objetivo conceder ao paciente uma qualidade de vida melhor dentro das possibilidades em que se encontram tais pacientes:

Os Cuidados Paliativos baseiam-se em conhecimento científico inerente a várias especialidades e possibilidades de intervenção clínica e terapêutica nas diversas áreas de conhecimento da ciência médica. Porém, o trabalho de uma equipe de Cuidados Paliativos é regido por princípios claros, que podem ser evocados em todas as atividades desenvolvidas. Estes princípios também foram publicados pela OMS em 1986 e reafirmados em 2002³⁴.

O que é latente nos cuidados paliativos é favorecer uma oportunidade ao paciente, ou seja, compreender sua dignidade nos momentos terminais de sua vida. Os cuidados paliativos não se baseiam em protocolos e sim em princípios, sobretudo.

Conclusão

Analisou-se a mistanásia social por um viés multidisciplinar, tentando dar conta de todo o fenômeno envolvido nessa chaga social hodierna, sempre conscientes das limitações de um estudo de revisão bibliográfica e das inúmeras variáveis que intervêm na análise do pro-

³³MACIEL, Magda. Goretti S. Avaliação do Paciente em Cuidados Paliativos. In: Carvalho Ricardo Tavares; Parsons Henrique A., organizadores. **Manual de cuidados paliativos da ANCP**. 2 ed. Rio de Janeiro: Diagraphic; 2012. p.31.

³⁴COLEÇÃO COREN/SC ORIENTA. **Enfermagem em Cuidados Paliativos**. Vol. 4 - Parte 1, Florianópolis. Letras Editorial, 2016. Disponível em: <http://www.corensc.gov.br/wp-content/uploads/2016/11/Cuidados-Paliativos-Parte-1-Site.pdf>. Acesso em 20/5/2020.

blema em tela de juízo. Mesmo assim, pode-se concluir que há um aumento acentuado dos casos de mistanásia social, sobretudo em épocas de grandes incertezas econômicas e aumento das desigualdades sociais, com a precarização das relações laborais.

Viu-se que a tradição filosófica, mormente a reflexão produzida por pensadores de viés cristão ergueram a bandeira de defesa da vida, inapelável e veementemente, e continuam a defender o primado da vida humana, para além da relativização dos valores. A partir das fontes da tradição cristã, encontra-se uma riqueza ímpar de pensamento na defesa da dignidade da vida contra todas as formas de aviltamento e diminuição dessa. Portanto, a partir das bases epistemológicas e teológicas cristãs e aliada às reflexões advindas da bioética moderna forma-se uma barreira importante na luta contra ideologias seculares que aviltam o valor da vida e relativizam a sacralidade a dignidade da existência humana.

Num mundo extremamente narcísico-egocêntrico, sobrepor o valor da vida em nome de interesses capitalistas ou materialistas e transformar a existência humana em mais um mero utensílio negociável no mercado das vaidades e das aparências é algo que não pode ser aceito pela sociedade democrática do século XXI. Muitos dos óbitos de hoje são ocasionados por um sistema que faz da morte apenas um dado estatístico que se perde na frieza dos números, esquecendo-se que por trás de cada dado, existe um ser humano com uma história e uma dignidade a ser preservada e defendida.

A mistanásia social surge de sistemas econômico-políticos que fazem da exploração do ser humano seu combustível para dominar e subjugar. A reflexão bioética sistemática, amparada em valores transcendentes advindos da tradição ético-metafísica cristã pode ser muito importante, para fomentar uma conscientização mais crítica, legítima e madura na defesa da dignidade da vida humana. Sabe-se do poder das ideias como móbil transformador da práxis das sociedades. E quando essas ideias buscam o bem de todos, acima dos interesses particulares ou dos grupos hegemônicos do capital, tem-se a certeza de que se está no

caminho para a construção de uma sociedade mais inclusiva, democrática e com menos injustiça social.

Referências

ALBUQUERQUE, Aline. Para uma ética em pesquisa fundada nos Direitos Humanos. **Revista Bioética**. Brasília, v. 21, n. 3, p. 412-422, Dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/bioet/v21n3/a05v21n3.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

ASSOCIAÇÃO MÉDICA MUNDIAL. **Declaração de Helsinque**. Disponível em: https://www.fcm.unicamp.br/fcm/sites/default/files/declaracao_de_helsinque.pdf. Acesso em 20 maio 2020.

BARCHFONTEINE, Crishtian de Paul de. Bioética no Início da Vida. **Rev. Pistis Prax., Teol. Pastoral**. Curitiba, v. 2, n. 1, p. 41-55, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/pistispraxis/article/viewFile/13499/12917>. Acesso em: 20 maio 2020.

BELASCO, Angélica Gonçalves Silva; FONSECA, Cassiane Dezoti da. Coronavírus 2020. **Rev. Bras. Enfermagem**. Brasília, v. 73, n. 2, e2020n2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2020730201>. Acesso em: 20 maio 2020.

BENTO XVI. **Dignitatis Personae**. Disponível em http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20081208_dignitas-personae_po.html. Acesso em: 20 março 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 maio 2020.

CHAVES, N. de S. Bioética: morte e sofrimento humano. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 105-121, 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/cefp/article/viewFile/82610/85571>. Acesso em: 25 set. 2012.

COLEÇÃO COREN/SC ORIENTA. **Enfermagem em Cuidados Paliativos**. Vol. 4 - Parte 1, Florianópolis. Letras Editorial, 2016. Disponível em: <http://www.corensc.gov.br/wp-content/uploads/2016/11/Cuidados-Paliativos-Parte-1-Site.pdf>. Acesso em 20/5/2020

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Código de Ética Médica**. Disponível em: http://www.portalmédico.org.br/resolucoes/cfm/1988/1246_1988.htm. Acesso: 20 maio 2020.

DANTAS, André Vianna. Coronavírus, o pedagogo da catástrofe: lições sobre o SUS e a relação entre público e privado. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-soloo281>. Acesso em: 20 maio 2020

DICIONÁRIO ON LINE DA LINGUA PORTUGUESA. Verbete: **Dignidade**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/dignidade/>. Acesso em: 30 maio 2020.

GARRAFA, Volnei; PESSINI, Leo. Bioética: **Poder e Injustiça**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo**. 4. ed. Tradução de Maria Sá Cavalcante Schuback. Petrópolis: Vozes. 2009.

MACIEL, Magda. Goretti. S. MACIEL, Magda. G. S. Avaliação do Paciente em Cuidados Paliativos. In: Carvalho Ricardo Tavares; Parsons Henrique A., organizadores. **Manual de cuidados paliativos da ANCP**. 2 ed. Rio de Janeiro: Diagraphic; 2012. p. 31-41.

MARTIN, Leonardo. Eutanásia e Distanásia. In: Ferreira Costa, Sérgio Ibiapina; GARRAFA, Volnei; OSELKA, Gabriel. **Iniciação à Bioética**. p. 171-192. Brasília, 1998. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/images/stories/biblioteca/inicio%20%20biotica.pdf>.

MATSUMOTO, Dalva Y. Cuidados paliativos: conceitos, fundamentos e princípios. In: Carvalho, Ricardo Tavares de; Parsons, Henrique Afonseca. (Org) **Manual de cuidados paliativos da ANCP**. Rio de Janeiro: Diagraphic, 2012. p. 23-30.

PATRÃO NEVES, Maria do Céu; Osswald Walter. **Bioética simples**. Lisboa: Verbo. 2007.´

PESSINI, Leo; SIQUEIRA, José. Reflexão Sobre Cuidados a Pacientes em Final de Vida. **Revista Bioética**. (Impr.). 2019; 27 (1): 29-37.

PESSINI, Leo; Cristian de Paul de Barchifontaine. **Problemas atuais de Bioética**. São Paulo: Loyola, 1991.

------. Sobre o conceito ético de mistanásia. **A12 Redação**, Disponível em: <https://bit.ly/2VEb6M7>. Acesso em 20 maio 2020.

RICCI, Luiz Antonio Lopes. **A Morte Social: mistanásia e bioética**. São Paulo: Paulus. 2017.

SÁ, Maria de Fátima Freire de; MOUREIRA; Diogo Luna. **Autonomia para morrer. Eutanásia, suicídio assistido e diretivas antecipadas de vontade**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2015

SAGRADA CONGRAÇÃO PARA A DOCTRINA DA FÉ. **Declaração sobre Eutanásia**.1980. Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_19800505_euthanasia_po.html. Acesso 22 maio 2020.

SALVINO, Leone; PRIVITERA, Salvatore; TEIXEIRA DA CUNHA, Jorge. **Dicionário de Bioética**. São Paulo: Editora Santuário, 2001.

SOUZA, Georgia Costa de Araújo; CLARA COSTA, Iris do Céu. **Saúde Soc**. São Paulo, v.19, n.3, p. 509-517, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902010000300004>. Acesso em: 25 maio 2020.

SANTO TOMÁS. **Suma Teológica**. Q. 57. Art. 1

A cogência das normas constitucionais acerca da participação popular na gestão do meio ambiente sob a perspectiva da democracia deliberativa

*José Serafim da Costa Neto*¹

*Alan Monteiro de Medeiros*²

*Bruna Agra de Medeiros*³

1 Introdução

O presente trabalho aborda a questão da força cogente das normas constitucionais com relação a participação popular na gestão do meio ambiente sob a perspectiva da democracia deliberativa. A Democracia Deliberativa possui conceitos que precisam ser conhecidos para que se possa ser analisada sua aplicabilidade teórica e prática à gestão ambiental. A Constituição Federal de 1988 confere especial proteção ao meio ambiente, tornando-se essencial o seu estudo para conformar o Direito Ambiental brasileiro aos aspectos da democracia deliberativa.

Desse modo, é preciso que sejam compreendidas as nuances conceituais que envolvem a democracia deliberativa perpassando pelas origens de criação do conceito como contraponto as concepções de de-

¹ Advogado. Especialista em Direito Público (PUC). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública (FCV). Mestrando em Direito Constitucional (UFRN). Professor da UFRN. E-mail: costa_netto@ymail.com.

² Advogado. Especialista em Educação (PUC). Mestre em Direito Constitucional (UFRN). E-mail: alan.monteiro123@gmail.com.

³ Assessora Jurídica do Ministério Público do Rio Grande do Norte. Docente da Empresa Reta Cursos e Faculdade Uninassau de Natal/RN. Graduada e Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba. Email: brunaagra@gmail.com.

mocracia republicana e liberal. A bem da verdade, verifica-se a tentativa de que esse conceito reunisse as vantagens e mitigasse os malefícios dos dois modelos citados anteriormente.

Sob essa perspectiva, é imperioso reconhecer a importância dos conceitos de comunicação, esfera pública e direito para firmar as premissas básicas da Democracia Deliberativa habermasiana. Por oportuno, verifica-se a viabilidade dessa teoria ao exercício da cidadania ambiental brasileira e correlaciona-la com os preceitos constitucionais do direito ambiental.

Nesse sentido, o Direito ao meio ambiente sustentável no âmbito global remonta ao século XX, todavia, tem-se conferido cada vez maior importância a ciência do Direito Ambiental, conforme se verifica da experiência brasileira com o advento de uma Constituição que recebe a alcunha de “Constituição Verde” por sua preocupação e compromisso com a salvaguarda do ecossistema. Desse modo, faz-se mister compreender as normas que orientam o Direito Ambiental brasileiro, especialmente no que concerne ao princípio da participação democrática, destacando-se o seu grau de eficácia, conforme preceitua a doutrina.

Ademais, surge a necessidade de que seja feita análise acerca dos institutos jurídicos de atuação democrática para a tutela ambiental, verificando-se são suficientes aos fins que se destinam, bem como se estão sendo aplicados devidamente. Nessa esteira, é fundamental que se discuta de maneira contundente acerca da aplicação da democracia deliberativa com escopo no princípio da participação comunitária para garantia dos processos participativos na proteção do meio ambiente.

Dessa feita, é preciso analisar as normas de proteção ao meio ambiente no ordenamento jurídico pátrio, especialmente as constitucionais, considerando a crise de legitimidade vivenciada e a necessidade de que a coletiva assuma o protagonismo que lhe foi garantido constitucionalmente. Como procedimentos metodológicos tem-se uma pesquisa de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e hipotético-dedutiva, objetivo descritivo em relação à temática tratada e propósito de apresen-

tar uma avaliação formativa do objeto estudado. Conclui-se que o meio ambiente necessita da proteção da coletividade e os cidadãos possuem o dever constitucional de atuar em sua defesa, bem como se verifica a existência de institutos aptos a garantir essa salvaguarda almejada para conservação do ecossistema.

2 Aplicabilidade da democracia deliberativa à gestão do meio ambiente

O conceito “democracia” é plurissignificativo, seja pelas suas múltiplas aplicações no curso da história, ou pela enorme quantidade de ciências que o estudam sob a sua perspectiva. Sendo assim, não será objeto de análise profundas reflexões acerca do instituto da democracia em si e tão somente, mas será debatida a democracia deliberativa preconizada pelo filósofo alemão Jurgen Habermas e sua relação com a gestão ambiental.

Habermas propõe o seu modelo deliberativo de democracia como sua proposição a partir da análise que fez dos modelos republicanos e liberal, considerando as virtudes e vicissitudes de ambos os modelos. Desse modo, segundo o autor o modelo proposto “associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta” (HABERMAS, 1997, p. 47).

Nesse contexto, a Democracia Deliberativa ou Procedimental, como também é denominada pelo autor possui lógica argumentativa, ou seja, a legitimidade advém da efetiva participação dos legítimos interessados na temática (HABERMAS, 2003, p. 147). Torna-se, pois, primordial na aplicação da democracia procedimental a compreensão de outros três conceitos fundamentos do pensamento habermasiano, quais sejam, comunicação, direito e esfera pública.

A comunicação é primordial, pois para que as normas sejam racionalmente aceitas e, por conseguinte, legítimas elas precisam decorrer de

um processo comunicativo, cujos fundamentos e razões sejam livres, ou seja, inexistente a legitimidade advinda, através da força da autoridade. No entanto, a legitimidade pode ser alcançada pela força do melhor argumento, construída através do discurso e da capacidade de convencimento dos demais interessados no debate (HABERMAS, 2003, p. 27).

Esse processo comunicativo supracitado deve ocorrer na esfera pública, ambiente onde os fluxos comunicacionais devem ocorrer de maneira irrestrita sem censura ou limitações iniciais. A esfera pública é capaz de visualizar de maneira ampla as problemáticas, bem como articular possíveis soluções ou necessidades da coletividade (HABERMAS, 2003, p. 33).

Os argumentos colhidos na esfera pública devem ser conduzidos para a esfera de deliberação, onde será construída a decisão, cuja legitimidade decorre do cumprimento aos preceitos do agir comunicativo e da esfera pública. A função do Direito consubstancia-se na transmissão do debate da esfera pública para a esfera de deliberação permitindo a concretização de normas de observância coletiva obrigatória e evada de legitimidade democrática (HABERMAS, 1997, p. 81).

As concepções de democracia deliberativa alcunhadas por Jurgen Habermas podem ser compreendidas sob diversas facetas, dentre as quais insta consignar a cidadania ambiental, pois a Constituição Federal de 1988 reconhece o princípio da participação comunitária, ou seja, a coletividade deve atuar efetivamente na gestão do meio ambiente. Nessa esteira, tem-se as lições de Oscar Alexandre Teixeira Moreira (2017, p. 24):

A interação nos processos decisórios irá favorecer a efetivação da democracia quanto mais os sujeitos participarem como autores e destinatários na formação e interpretação da legislação. E em especial à questão ambiental, na medida em que o direito ao meio ambiente é tido como um “direito-dever”, “direito bifronte”, do qual a coletividade é titular e portadora de deveres associados ao mesmo.

Ademais, destaca-se a baixa densidade democrática brasileira tradicionalmente e a necessidade de que haja essa abertura com a participação democrática mais intensa e efetiva viabilização para que se concretizem os sistemas de direitos constitucionais, dentre eles ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CITTADINO, 2009, p. 19).

A gestão ambiental enfrenta desafios decorrentes das novas tecnologias, dos novos processos de produção, da sociedade consumerista, dentre diversos outros fatores. Essas mudanças na perspectiva ambiental tornam necessárias reformulações nas formas de condução das práticas de proteção do meio ambiente sustentável, com a necessidade de que sejam efetivadas as previsões constitucionais de atuação conjunta do Poder Público e da coletividade.

Desse modo, a problemática ambiental hodierna pode ser vista pelo seu viés político, na medida em que o combate de suas mazelas necessita de atuação pela sociedade civil na defesa dos recursos naturais disponível, na reorganização da produção e do consumo, e na salvaguarda dos ecossistemas almejando a melhoria nas condições ambientais e qualidade de vida da sociedade (LEFF, 2000, p. 189).

Dessa feita, as relações sociais que se tornam mais complexas na perspectiva ambiental exigem atuação fervorosa de movimentos sociais na sua gestão ambiental, culminando com a necessidade de aplicação dos preceitos da Democracia Deliberativa. A gestão ambiental democrática deve ser ancorada no discurso habermasiano do procedimentalismo (SOUZA, 2016, p. 251).

A importância do papel do exercício democrático na perspectiva deliberativa na gestão ambiental deve ser traduzida, através de diversos institutos jurídicos, dentre os quais vale mencionar os colegiados ambientais pelas particularidades que possui, quando comparado com outros conselhos de áreas distintas do Direito.

Conforme com o exposto anteriormente tem-se as lições de Heron Gordilho e Thiago Oliveira (2014, p. 82-83), *in verbis*:

[...] verifica-se o importante papel institucional desempenhado pelo CONAMA, em razão de este órgão possuir uma destacada pluralidade política, bem como deter importantes atribuições deliberativas, sendo inclusive copartícipe do processo de criação do direito ambiental.

A Democracia Deliberativa aplicada à gestão do meio ambiente encontra cariz na legitimidade das decisões, mas também sob a perspectiva da eficiência, visto que no sistema proposto não mais subsistem estratégias e manipulações para deturpar intenções previamente consignadas. A validade dos argumentos apresentados e das decisões firmadas, assim como as políticas públicas serão aceitas racionalmente pela população que atuará efetivamente na proteção do meio ambiente amparada pelo convencimento que provêm do melhor argumento usado livremente (DRYZEK, 1990, p. 15).

Observa-se, pois, a aplicabilidade da democracia deliberativa na gestão ambiental sob a perspectiva prática e doutrinária, razão pela qual se torna necessária demonstrar a aplicação normativa e o embasamento constitucional no ordenamento jurídico brasileiro.

3 Eficácia das normas constitucionais de participação popular na tutela ambiental

A tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro possui cariz constitucional, considerando a importância atribuída, hodiernamente, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a consecução de diversos direitos fundamentais, vide a dignidade da pessoa humana. Nada obstante, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 225⁴ dispõe acerca da imposição de responsabilidades ao poder público e a coletividade na salvaguarda do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Observa-se, pois, uma perspectiva emancipacionista da sociedade civil, na medida em que não se impõe o dever de proteção ao Estado e confere papel de secundário aos indivíduos. A bem da verdade, verifica-se que a Constituição garante o protagonismo da sociedade na proteção constitucional ao meio ambiente.

Ademais, a Lei Maior brasileira não contempla o meio ambiente ecologicamente equilibrado como instrumento para proteção de direitos fundamentais, mas o confere *status* próprio de direito fundamental. Desse modo, prevalece na doutrina o entendimento de que a Constituição Federal atribuiu dupla funcionalidade a tutela ambiental, quando a compreende como objetivo e direito fundamental para o indivíduo e para a coletividade (SARLET e FENSTERSEIFER; 2011; p. 91).

Não se pode olvidar, por oportuno, que o reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio como direito fundamental implica em obrigações ao Estado *lato sensu*, ou seja, abarca a atuação das três funções do poder estatal, quais sejam Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim como, também não se limita a exigir do Poder Público ou dos particulares apenas posturas omissivas, pois também possuem o dever constitucional de atuar efetivamente para salvaguarda do meio ambiente.

Vale consignar que apesar do art. 225 da Constituição Federal já citado ser o cerne do direito ambiental constitucional brasileiro, mas essas normas estão espalhadas em diversas outras normas constitucionais, sejam elas de apoio ao que traz o art. 225 ou instrumentos processuais de efetivação desses direitos. Nesse sentido, pode-se citar o art. 186, inciso II⁵, da Constituição Federal e também a Ação Popular como meio procedimental para assegurar os direitos fundamentais ao meio ambiente (BENJAMIN; 2010; p. 124).

Desse modo, a Ação Popular, demonstra o inegável caráter de direito fundamental ao meio ambiente, na medida em que qualquer cidadão é

⁵ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

[...]

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

parte legítima para propor tal demanda. Além disso, a Ação Popular possui grande extensão de legitimados e de objetos, na medida em que pode ser usada para anular ato lesivo ao meio ambiente tornando-se, pois um mecanismo de exercício da cidadania na proteção ambiental (GRINOVER; 1999; p. 36).

Além disso, tem-se os princípios expressos na Constituição que asseguram a importância da proteção ambiental, especialmente o princípio da proteção comunitária, o qual impõe a obrigação de efetiva participação dos mais diversos grupos e segmentos da sociedade civil para atuar na proteção ambiental, figura bastante comum através dos conselhos de proteção ambiental em todos os entes federativos. Dessa feita, essa participação popular deve não só ser ampla em quantidade, mas também em diversidade para garantir o seu compromisso com a maior quantidade de argumentos plausíveis e assegurando a proteção ambiental (MILARÉ, 2018, p. 99).

Importante, por oportuno, mencionar que a análise da eficácia das normas precisa ser feita de maneira atenta com o objetivo de compreender as nuances de sua aplicação, considerando a ingerência na realidade e conseqüente tutela ambiental. Esse estudo precisa ser realizado de maneira adequada, inclusive se verificando a compatibilidade e interconexões das normas constitucionais com as demais normas que compõem o ordenamento jurídico (FERRAZ JÚNIOR; 1978; p. 119).

Dando continuidade com relação a eficácia das normas constitucionais a doutrina diverge com relação a essa classificação, no entanto considerando o destaque que possuem no direito brasileiro tem-se as lições de José Afonso da Silva (1968; p. 45) e de Maria Helena Diniz (2001; p. 109). José Afonso da Silva entende que a eficácia das normas constitucionais é dividida em normas de eficácia plena, contida ou limitada. As normas de eficácia plena são aquelas que não necessitam de legislação complementar para sua aplicação direta e integral.

Por outro lado, as normas de eficácia contida também possuem aplicabilidade direta e imediata, no entanto sua eficácia pode não ser

integral, na medida em que permitem que normas posteriores restrinjam sua abrangência subjetiva ou objetivamente. Ademais, tem-se as normas de eficácia limitada, as quais se subdividem em declaratórias de princípios de instituição e declaração, ambas as modalidades dependem de normas posteriores que as regulamentem.

Enquanto isso, Maria Helena Diniz divide as normas constitucionais quanto a sua eficácia em normas de eficácia absoluta, normas com eficácia plena, normas com eficácia relativa restringível e normas com eficácia relativa depende de complementação. As normas de eficácia absoluta são para a Autora intangíveis, as quais segundo ela não podem ser objeto de qualquer mudança.

Já as normas de eficácia plena possuem incidência imediata, ou seja, não necessitam de complementação posterior, mas não há qualquer impedimento para que sejam objeto de alteração. Noutra giro, as normas de eficácia restringível são equivalentes as normas de eficácia contida de José Afonso da Silva, conforme já explicado anteriormente.

Por último, as normas de eficácia dependente de complementação são aquelas que não surtem efeitos, salvo quando houver edição de norma posterior que a regulamentem, as quais conceitualmente podem se confrontar com a lógica de que as normas constitucionais possuem eficácia mesmo que restrita desde que estejam presentes no texto da Lei Maior, haja vista o princípio da unidade da Constituição (CANOTILHO; 2007; p. 1207) . Transcorrida essa breve análise acerca da eficácia das normas constitucionais que se faz necessária para situar as normas de proteção ambiental trazidas pela Constituição Cidadã adentramos nessa análise propriamente.

Sendo assim, tem-se que o enunciado normativo do art. 225 estabelece uma norma de direito fundamental, razão pela qual deve necessariamente ser compreendida sob a perspectiva de norma de eficácia plena, seja sob a concepção de José Afonso da Silva ou de Maria Helena Diniz. Destaca-se, pois, que essa concepção traz consigo a neces-

sidade de aplicação imediata, integral e direta de todas as disposições preceituadas pelo artigo supracitado (ALEXY; 1995, p. 63).

4 Institutos jurídicos de atuação democrática no direito ambiental brasileiro

A Constituição Federal de 1988 também traz em seu enunciado normativo o princípio da participação da gestão democrática ou da participação comunitária, o qual se configura pela necessária cooperação entre o Estado e a sociedade na resolução de questões tipicamente comunitárias (MILARÉ; 2018; p. 776). Insta consignar que o princípio supramencionado não se concretiza apenas com a participação social, na medida em que se necessita da participação efetiva da maior pluralidade possível de segmentos econômicos e sociais na concepção, formulação e execução das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, a Constituição Cidadã não se limitou a tratar do princípio da participação comunitária para o direito ambiental, mas também para outras searas do direito e trouxe diversos institutos para sua consecução no próprio texto constitucional, dentre os quais se pode citar plebiscito, referendo, iniciativa legislativa popular, direito de petição, e já mencionada ação popular (GUIMARÃES JÚNIOR, 2011, p. 38). Todavia, verifica-se que esses institutos ainda carecem de densidade prática, ou seja, em que pese possuírem normas que garantam sua aplicabilidade e experiências exitosas ainda não são amplamente difundidos (MILARÉ; 2018; p. 183).

Desse modo, entende-se que a transparência e publicidade dos atos relacionados a Administração Pública contribui sobremaneira com a evolução dos institutos jurídicos de participação popular, inclusive para a proteção ambiental. Insta consignar, por oportuno, que as normas constitucionais trazem em seu bojo duas formas de efetiva participação popular, através do dever jurídico de proteção e do direito de opinar

sobre políticas públicas, mediante por exemplo audiências públicas e órgãos colegiados de deliberação (ANTUNES, 2006, p. 29).

Nesse contexto, tem-se que o cidadão brasileiro desde a década de 1990 já não mais se contentava com a democracia meramente representativa, na qual são escolhidos os representantes para deliberar sobre as políticas públicas, especialmente as ambientais, com aplicação para todos os indivíduos irrestritamente. Sendo assim, desenvolve-se com bastante ênfase as figuras das Organizações Não Governamentais com o objetivo de que os cidadãos reunidos pudessem atuar efetivamente nas políticas públicas ambientais, visto que individualmente não conseguiam ser ouvidos pelo Estado e mercado (MACHADO; 2010; p. 102).

Além disso, o direito ambiental traz como instrumento jurídico de efetiva participação popular as audiências públicas, inclusive para debates relacionados ao licenciamento ambiental. Esses momentos devem ser marcados pela participação de todos os interessados para que sejam colhidas críticas e sugestões relacionados aos impactos que determinado empreendimento pode causar ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) possui uma Resolução apenas para tratar desse tema das audiências públicas, qual seja a Resolução n.º 009/1987, que traz em seu artigo 2^o o rol de legitimados a convocar tal audiência públicas, tais como entidade civil, Ministério Público e solicitação de 50 (cinquenta) pessoas ou mais. Caso a audiência seja cabível e não realizada, mas que a licença seja expedida é uma hipótese de invalidade dela (MILARÉ; 2018; p. 387).

Observa-se, pois, que a participação popular na discussão acerca das questões fundamentais que envolvem o meio ambiente ecologicamente equilibrado é de fulcral importância para garantir o princípio da participação comunitária. Todavia, a mera discussão não é suficiente para garantia desse princípio, pois se exige a efetiva deliberação pela comuni-

⁶ Art. 20 Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

dade para que essa decisão seja materialmente legítima (BENTO; 2003; p. 248).

Os órgãos colegiados de meio ambiente nos âmbitos federal, estadual e municipal são excelentes exemplos de órgão relevante que possui a participação popular efetiva, sob o prisma da deliberação. Não se pode olvidar que esses órgãos proferem decisões democráticas que devem ser seguidas pela iniciativa pública e privada, razão pela qual são tão importantes e devem ser respeitados pelos atores desse processo de construção do direito fundamental ao meio ambiente sustentável.

Ademais, é preciso que se compreendam os instrumentos individuais utilizados por membros da coletividade na salvaguarda do direito ambiental, vide ação popular e mandado de segurança, servindo a instrumentalização de tutela jurisdicional para proteção ao meio ambiente (CANOTILHO; 1995; p. 74). Desse modo, o Judiciário também possui papel fundamental nessa seara para salvaguarda do direito fundamental para salvaguarda ambiental.

Portanto, verifica-se que a educação e conscientização dos cidadãos é necessária para construção de uma sociedade civil efetivamente participativa, a qual deve utilizar instrumentos ao seu dispor para atuar na salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se, pois, da atuação da comunidade na efetivação das políticas públicas, através da concreta participação, ou seja, é preciso que os cidadãos não apenas participem, mas também deliberem na construção do Estado Democrático de Direito voltado a proteção do Direito Ambiental.

5 Considerações finais

A Democracia Deliberativa preconizada por Jurgen Habermas busca garantir a efetiva participação dos indivíduos nas decisões, mas não se limita a escolha de representantes como na democracia representativa ou não mera formalidade da participação sem que seja apta a influir no processo decisório. O filósofo alemão também a denomina de Democra-

cia Procedimental, pois cumprir com o procedimento é crucial para a concretização dos seus objetivos.

O procedimento traduz-se através do exercício do processo comunicativo no “mundo da vida”, o qual ocorre sem limitações na esfera pública, ambiência democrática por excelência esvaziado de manipulações ou interesses escusos. Em seguida, pela força do melhor argumento é construída a decisão que, através do direito, será transmitida para a esfera da deliberação, a qual se conecta com os sistemas político e econômico.

Sendo assim, a Democracia Deliberativa apresenta plena compatibilidade de ordem prática e doutrinária com os preceitos da cidadania ambiental, considerando o princípio da participação comunitária na seara ambiental. Ademias, a “Constituição Verde” já traz consigo as normas que garante a cogência da participação popular na gestão do meio ambiente.

Desse modo, verifica-se que existem diversos institutos jurídicos de atuação democrática no direito ambiental brasileiro que se aplicam a lógica da democracia deliberativa, vide os colegiados ambientais, mediação ambiental, fóruns, audiências públicas e referendos. No entanto, observa-se no âmbito ambiental, assim como na maior parte das searas, a baixa densidade demográfica brasileira.

Essa carência no exercício democrático possui raízes desde a ausência de uma educação cidadã perpassando pela herança histórico cultural que se vincula mais as concepções de imposição e autoridade do que aos conceitos de argumentação e convencimento. No entanto, os instrumentos jurídicos estão à disposição da sociedade e verifica-se a compatibilidade com o que dispõe a doutrina e o que se verifica na prática.

Portanto, reconhecida a omissão estatal torna-se ainda mais relevante o fortalecimento da democracia deliberativa com o cumprimento de seu procedimento para garantir a efetividade da cidadania ambiental e

com isso permitir a salvaguarda ambiental encabeçada pela sociedade civil.

Referências

- ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 7. ed.. Coimbra: Livraria Almedina, 2010.
- _____. Juridicização da ecologia ou ecologização do direito. **Revista do Instituto do Direito do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, n. 4, p. 69, dez./1995.
- CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Jurisdição Distributiva**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.
- DE SOUZA, Leonardo da Rocha. Administração Pública e Gestão Ambiental: Uma análise a partir da função do Direito em Jurgen Habermas. In: **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Ano V, n. 13, jan-abr. 2016.
- DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DRYZEK, John. **Discursive democracy: politics, policy and political Science**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Teoria da norma jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

GORDILHO, Heron José de Santana; OLIVEIRA, Thiago Pires. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: O caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. In: **Revista de Informação Legislativa**, Ano 51, n. 204, out-dez. 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo. In: **Revista de Processo**. Ano 24. Outubro – Dezembro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Batista. **O princípio democrático da participação popular no Direito ambiental através das audiências públicas**. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia**. V. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Direito e Democracia**. V. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LEFF, Henrique. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Tradução: Jorge Esteves da Silva. Blumenau: FURB, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiro, 2010.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MOREIRA, Oscar Alexandre Teixeira. **Participação popular na defesa do meio ambiente: uma abordagem nos marcos da democracia deliberativa**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

Ultraprocessados, transgênicos e agrotóxicos: a influência da agroindústrias na alimentação dos sujeitos

*Nicole de Souza Wojcichoski*¹

*Marina Guerin*²

*Julice Salvagni*³

*Marília Veríssimo Veronese*⁴

Introdução

A alimentação é, além de uma necessidade fisiológica, um direito fundamental, que consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O artigo XXV versa:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁵

¹ Graduanda do curso de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

² Graduanda do curso de Psicologia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

³ Doutora em Sociologia (UFRGS) e Professora Adjunta do curso de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

⁴ Doutora em Psicologia Social (PUCRS) e Professora Titular do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unisinos.

⁵DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.

Na Constituição Federal de 1988 a alimentação está instituída como um direito social, referida no Capítulo II, artigo sexto.⁶ Assim sendo, parte-se da consideração de que o direito à alimentação, como expediente necessário à obtenção de cidadania plena e acesso à saúde, está sendo violado, uma vez que, no mundo, 820 milhões de pessoas são atingidas pela fome.⁷

Ademais, não se pode considerar que o restante da população mundial esteja com seus direitos alimentares plenamente sanados, dado que os casos de doenças crônicas não transmissíveis são crescentes e associam-se aos hábitos de vida, sendo responsáveis por 63% das mortes globais e 72% das mortes no Brasil⁸. Conforme Pinheiro:⁹

A garantia da segurança alimentar e nutricional pressupõe a necessidade de um modelo de atenção à saúde, no âmbito do SUS, que integre as duas faces da insegurança alimentar e nutricional da população: a desnutrição e outras carências nutricionais de um lado, e, do outro, o sobrepeso/obesidade e as doenças crônicas não transmissíveis associadas.

Para além de a alimentação ser responsáveis pela maior parte dos óbitos no país e pela consequente despesa com assistência hospitalar no Sistema Único de Saúde (SUS), o aumento de casos de doenças crônicas não transmissíveis está associado às mudanças de hábitos alimentares da população, com o consumo de alimentos industrializados¹⁰ e ultraprocessados, por exemplo. Neste cenário, a influência das empresas que produzem alimentos se mostra relevante na saúde da população. É por esta razão que esse texto se propõe a analisar as grandes corporações do

⁶ BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁷ONU. Fome atinge mais de 820 milhões de pessoas no mundo. 2019. Disponível em <<https://news.un.org/pt/story/2019/07/1680101>> acesso em 10 de mai de 2020.

⁸ MALTA, D. C.; ANDRADE, S. S. C. A.; OLIVEIRA, T. P.; MOURA, L.; PRADO, R. R.; SOUZA, M. F. M. Probabilidade de morte prematura por doenças crônicas não transmissíveis, Brasil e regiões, projeções para 2025. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São paulo, v. 22, p. 1-13. 2019.

⁹ PINHEIRO, A. R. O. A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 70, p. 125-139, maio/ago 2005. p. 133.

¹⁰ PINHEIRO, A.. A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional, p. 133.

ramo alimentício que interferem na qualidade do alimento que chega aos brasileiros.

Este estudo discorre sobre a utilização de transgênicos, agrotóxicos e alimentos ultraprocessados na alimentação de adultos ou crianças, abordando alguns dos impactos que causam na saúde. Aqui se compreende a alimentação como expressão cultural que, para além de ser um direito, compreende as interferências dos interesses empresariais em nível mundial, como uma das consequências da globalização.

Ademais, há um *lobby* político no Brasil que favorece o setor agropecuário e que defende a utilização de agrotóxicos e transgênicos, bem como os alimentos ultraprocessados. A combinação destes três processos nos alimentos impacta diretamente nos gastos do Sistema Único de Saúde (SUS) com doenças crônicas não transmissíveis que se agravam pela falta de qualidade do alimento. Assim, entende-se que a discussão sobre alimentação está sob à égide do interesse de grandes empresas capitalistas, cujos interesses não incluem a saúde da população. Por esta razão há um grande desinteresse dessas empresas em pesquisas a longo prazo que destaquem o real impacto desse tipo de alimentação na saúde. O lucro, por outro lado, é o principal foco deste tipo de organização, que investe fortemente em propagandas com o intuito de convencer a população sobre a falsa segurança de consumir tais produtos.

A influência dos alimentos ultraprocessados, transgênicos e com agrotóxicos à saúde

Os modos de se alimentar também são expressões culturais, diferenciando-se conforme os costumes de cada grupo social. Entretanto, os hábitos alimentares têm sido modificados com mais ênfase desde a última onda da globalização econômica, sendo amplamente impactados pelas indústrias transnacionais, que se fortalecem ao redor do mundo. Em função disso, os alimentos tradicionais perdem espaço para outros

padronizados, processados ou ultraprocessados por empresas alimentícias multinacionais, sendo distribuídos em diversos locais do mundo.

Os alimentos adquiridos pelos brasileiros nas últimas décadas, contudo, especialmente os produtos industrializados, têm trazido consequências à saúde. Azevedo diz que “a alimentação, comumente vinculada à promoção de saúde, também se apresenta como um fator de risco.”¹¹ Esses riscos ficam evidentes através dos estudos que mostram a influência dos hábitos alimentares no desenvolvimento de doenças. Conforme Pinheiro, o aumento de casos de obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis está associado à diminuição do consumo de alimentos naturais, dando lugar aos industrializados.¹² O consumo de alimentos ultraprocessados no Brasil foi de 18,7% em 1987 para 29,6% em 2009. Ao mesmo tempo, “o percentual de indivíduos adultos com excesso de peso aumentou de 24% em 1974-1975 para 49% em 2008-2009 no país, enquanto a prevalência de obesidade em adultos triplicou”.¹³

Apesar do consumo de alimentos naturais ser indicado para a manutenção da saúde, as práticas industriais na agricultura são controversas e, em alguns casos, comprovadamente prejudiciais aos seres humanos, devido ao uso indiscriminado de fertilizantes do solo e pesticidas. Além desses prejuízos na saúde, o uso de aditivos químicos causa grandes impactos no solo, mesmo que ainda se mantenha o mito de que são benéficos. Sobre isso, Albala afirma que “em conjunto com a monocultura industrial e a indústria alimentícia, ainda trabalhamos com a suposição positivista de que é bom adicionar produtos químicos ao nosso suprimento alimentar.”¹⁴ O uso desses produtos e suas consequências têm sido debatidas recentemente:

¹¹ AZEVEDO, E. Reflexões sobre riscos e o papel da ciência na construção do conceito de alimentação saudável. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 21, n. 6, p. 717-723. Nov/dez 2008.

¹² PINHEIRO, A. A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional, p. 133

¹³ MARTINS, A. P. B.; LEVY, R. B.; CLARO, R. M.; MOUBARAC, J. C.; MONTEIRO, C. A. Participação crescente de produtos ultraprocessados na dieta brasileira (1987-2009). **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 47, n. 4, p. 655-665. 2013, p. 663.

¹⁴ ALBALA, K. Comendo na pós-modernidade: como o comprar, o cozinhar e o comer estão se transformando na Era Digital. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 25, n. 2, p. 238-250, junho de 2017, p. 239.

Do lado da agricultura, temos a degradação do solo, a perda de nutrientes, a poluição, os pesticidas tóxicos e cancerígenos. Do lado da alimentação, nos defrontamos com a crescente desnutrição e com um paradoxo que pareceria impossível para as gerações anteriores – uma superprodução de calorias, fruto de iniciativas fiscais estimuladas pelo Estado, subsídios que induziram os fazendeiros à cultivarem culturas comercializáveis, tais como soja e milho, ao mesmo tempo em que essas mesmas calorias, sob a forma de xarope de milho e óleos vegetais, eram incorporados à comida processada, ou junk food, caso se prefira esse nome, que tornam as pessoas cada vez mais suscetíveis a doenças.¹⁵

Isso significa que a alimentação vai muito além de um hábito cultural ou de um direito; alimentar-se significa não só algo fundamental para manutenção da vida, como algo que a põe em risco. Os impactos causados pelo uso de agrotóxicos atingem quem os consome e quem os produz, eventualmente em condições degradantes, trazendo efeitos ao meio ambiente em razão da contaminação do solo e da água. Além disso, o ar acaba sendo atingido pela maneira com que se gasta combustíveis fósseis para a importação e exportação de alimentos, por exemplo, favorecendo o aquecimento global¹⁶. Todos esses fatores associados à produção agroindustrial de alimentação e sua distribuição em âmbito global põem em risco a vida da população.

O Brasil enfrenta desde 2016 um avanço na agenda neoliberal¹⁷ e, com isso, o *lobby* dos ruralistas vem ganhando espaço também na maneira em que a política ambiental é gerida no país. O número de agrotóxicos liberados em 2015 foi de 139, em 2016 foram 277, e em 2019 o país bateu o recorde ao liberar para a grande indústria 474 novos pro-

¹⁵ ALBALA, K. Comendo na pós-modernidade: como o comprar, o cozinhar e o comer estão se transformando na Era Digital, p. 239.

¹⁶ ALBALA, K. Comendo na pós-modernidade: como o comprar, o cozinhar e o comer estão se transformando na Era Digital.

¹⁷ CARVALHO, A. A retomada do neoliberalismo e o avanço da participação democrática. **Estadão**, 23 junho 2016. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/a-retomada-do-neoliberalismo-e-o-avanco-da-participacao-democratica/>> Acesso em 24 mai. 2020.

duto químico¹⁸. O atual governo de Jair Messias Bolsonaro vem constantemente aumentando o número de pesticidas liberados no Brasil: em dois meses do ano de 2020, outros 118 novos agrotóxicos foram aprovados - tudo em meio à pandemia de Covid-19, onde a principal preocupação do Estado deveria ser a saúde da população.¹⁹ Esse número foi maior que o do mesmo período no ano passado, onde 80 liberações foram feitas.

Outro fato que abre espaços para o debate é o consumo de transgênicos. As modificações que ocorrem no alimento transgênico têm o objetivo do:

Aumento da produção e resistência aos herbicidas e pragas naturais, como: insetos, fungos, vírus, bactérias. Assim, todo organismo que, através de técnicas de engenharia genética adquire materiais genéticos de outros organismos é denominado transgênico.²⁰

Essa mudança genética ainda não possui estudos de longo prazo que evidenciem os reais impactos dos transgênicos na saúde de quem os manipula ou consome.

As incertezas sobre os efeitos para a saúde de quem consome esses alimentos, bem como os manuseia, têm se mostrado cada vez maiores. Testes de médio e longo prazo em cobaias e em seres humanos não são feitos no país, sendo, inclusive, evitados pelas empresas de transgênicos.²¹

Ainda que atualmente haja no rótulo dos alimentos o indicativo de produto transgênico, ocorreu em 2018 uma tentativa da retirada do sím-

¹⁸ NÚMERO de agrotóxicos registrados em 2019 é o maior da série histórica; 94,5% são genéricos, diz governo. **G1**, 28 dezembro 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/12/28/numero-de-agrotoxicos-registrados-em-2019-e-o-maior-da-serie-historica-945percent-sao-genericos-diz-governo.ghtml>> Acesso em 15 mai. 2020.

¹⁹ EM meio à pandemia, governo Bolsonaro aprova 118 agrotóxicos em dois meses. **Agência Pública**, 13 maio 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/05/em-meio-a-pandemia-governo-bolsonaro-aprova-96-agrotoxicos-em-dois-meses/>> Acesso em 15 mai. 2020.

²⁰ GOMES, C. V.; FRINHANI, F. M. D. Alimentação saudável como direito humano à saúde: uma análise das normas regulamentadoras da produção de alimentos orgânicos. **Leopoldianum**, v. 43, n. 121, p. 73-95, 2017, p.87

²¹ GOMES e FRINHANI. Alimentação saudável como direito humano à saúde: uma análise das normas regulamentadoras da produção de alimentos orgânicos, p.87.

bolo indicativo “T” das embalagens desses alimentos. A tentativa partiu de senadores vinculados à produção de transgênicos e que são contrários à transparência. Os Senadores “aprovaram [...], o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 34/2015 que determina a retirada do símbolo “T”, que identifica a presença de transgênicos nas embalagens dos produtos.”²². Embora tenha sido aprovado na câmara, a proposta foi rejeitada no senado. “A Comissão de Fiscalização e Controle (CTFC) do Senado rejeitou [...] o projeto de lei (PLC 34/2015) que previa a retirada do "T" dos rótulos dos alimentos e produtos transgênicos.”²³ Essa rejeição demonstra uma pressão popular para saber o que está sendo colocado no prato. Por outro lado, também é indicativo de crescentes tentativas, por parte dos senadores vinculados à agropecuária e popularmente conhecidos como a “banca do boi”, pela aprovação leis que vão apenas em favor dos lucros das gigantes do agronegócio e não leva em consideração a saúde do consumidor.

Sobre isso, Gomes e Frinhani indicam que

[...] estima-se que 70% de todos os alimentos processados contêm pelo menos um ingrediente derivado da soja ou do milho. Além disso, o Brasil é hoje o segundo País com maior área cultivada com sementes transgênicas, sendo superado apenas pelos Estados Unidos. Sendo assim, ainda que o consumidor não adquira diretamente, grande parte da população já consumiu ou consome com frequência alimentos transgênicos ou produzidos a partir de organismos geneticamente modificados de forma involuntária.²⁴

A proposta dos transgênicos é um menor uso de pesticidas, porém o que ocorre é justamente o oposto: uma vez que as sementes resistentes às pragas causam mutações no ambiente e isso provoca uma seleção dos

²² O “T” da questão: é preciso acesso à informação e liberdade de escolha. **Diplomatique Brasil**, 19 abril 2018. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/rotulagem-acesso-a-informacao-e-liberdade-de-escolha/>> Acesso em: 13 mai. 2020

²³ COMISSÃO do Senado rejeita projeto que retira “T” de transgênicos. **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor**, 19 novembro 2019. Disponível em: <<https://idec.org.br/noticia/comissao-do-senado-rejeita-projeto-que-retira-t-de-produtos-transgenicos>> Acesso em: 13 mai. 2020

²⁴ GOMES e FRINHANI. Alimentação saudável como direito humano à saúde: uma análise das normas regulamentadoras da produção de alimentos orgânicos, p. 88.

insetos resistentes àquela espécie.²⁵ por consequência, há a necessidade de aumentar o uso e a variedade de agrotóxicos, fazendo com que as sementes transgênicas sejam veículos para a perpetuação do manejo de agroquímicos nos alimentos.

O uso de sementes geneticamente modificadas e de pesticidas nas monoculturas transforma os alimentos naturais e minimamente processados em produtos da agroindústria, fazendo com que as pessoas tenham amplo acesso a ingredientes que não representam a forma real em que estão presentes na natureza. Os impactos desses alimentos alterados pela agroindústria não estão totalmente esclarecidos pela ciência, o que não impede as empresas de os distribuírem amplamente. Dessa forma, eles compõem a maior parte dos alimentos disponíveis nos mercados, fazendo com que, na prática, as pessoas não possam optar pelo alimento natural, cujo acesso é mais limitado e os preços acabam se tornando mais altos - em parte, devido à falta de incentivos governamentais ao pequeno produtor rural agroecologista, que não dispõe de grande aparato maquinico.

Apesar do enorme território com plantações de grãos transgênicos, como soja e milho, a maior parte desses alimentos não são destinados aos humanos, mas aos animais. A agropecuária, uma das principais atividades econômicas do Brasil, é a responsável por grande parte da degradação ambiental. Conforme matéria publicada na revista *Época Negócios*, “estima-se que as operações de abate e processamento de animais custam ao país, em danos ambientais, 371% a mais do que a receita que geram.”²⁶ Dentre esses danos, destacam-se o desmatamento, a emissão de gases de efeito estufa e o consumo excessivo de água. Para além dos custos ambientais atribuídos à produção de carne, existe uma ameaça à saúde humana, dado que o consumo abundante possui relação com

²⁵ GOMES e FRINHANI. Alimentação saudável como direito humano à saúde: uma análise das normas regulamentadoras da produção de alimentos orgânicos.

²⁶ SCHUCK, C.; LUGLIO A., CARVALHO, G. Maior parte dos grãos vira ração, e não alimento humano. *Época Negócios*, 17 abril 2018. Disponível em <<https://epocanegocios.globo.com/colunas/noticia/2018/04/maior-partes-dos-graos-vira-racao-e-nao-alimento-humano.html>> Acesso em: 20 mai. 2020.

um maior risco de desenvolver câncer, como mostra a Organização Mundial da Saúde.²⁷

Mesmo a produção de carne representando um alto volume de danos ambientais, o acesso a ela e a produtos derivados não é uma realidade de todas as pessoas, como mostra a reportagem do El País. No Brasil, os produtos mais acessíveis são derivados da carne, compostos com os subprodutos da indústria - como o sangue, miolos e outras partes não comercializáveis dos animais abatidos - e produzidos com aditivos químicos comprovadamente cancerígenos.²⁸ Esse tipo de produto alimentício é definido como ultraprocessado, classificação explicada por Louzada et al. da seguinte forma:

Alimentos ultraprocessados são formulações industriais prontas para consumo e feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e outros aditivos usados para alterar propriedades sensoriais).²⁹

Evidências científicas comprovaram repetidas vezes os prejuízos causados por esses produtos à saúde³⁰. Ainda assim, essas comprovações não têm impedido a indústria alimentícia de ganhar espaço na rotina alimentar das pessoas em todas as fases da vida.

²⁷ LEÓN, P. O mundo come carne além de suas possibilidades. *El País*, Madri, 29 outubro 2015. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/28/ciencia/1446060136_851539.html> Acesso em: 20 mai. 2020.

²⁸ OMS classifica carnes processadas como cancerígenas. *Instituto Nacional do Câncer*, 26 outubro 2015. Disponível em <<https://www.inca.gov.br/noticias/oms-classifica-carnes-processadas-como-cancerigenas>> Acesso em: 20 mai. 2020.

²⁹ LOUZADA, M. L. C.; MARTINS, A. P. B.; CANELLA, D. S.; BARALDI, L. G.; LEVY, R. B.; CLARO, R. M.; MOUBARAC, J.; CANNON, G.; MONTEIRO, C. A. Alimentos ultraprocessados e perfil nutricional da dieta no Brasil. *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v.49, n. 38, p. 1-11, 2015, p. 2.

³⁰ FELICETTI, C. Representações sociais de sujeitos em situação de obesidade considerada grave: trajetórias de vida e Itinerários terapêuticos no Sistema Único de Saúde (SUS). Tese de doutorado em ciências sociais. UNISINOS, 2019.

Os produtos da alimentação infantil: os efeitos nefastos da propaganda

A indústria de alimentos se faz presente na vida da maioria das pessoas desde o nascimento, ou mesmo antes, no período de formação da criança no útero materno. Nos países de alta renda menos de 20% das crianças são amamentadas até o primeiro ano de vida e no mundo todo as taxas de amamentação exclusiva não passam de 50%. Isso ocorre em um cenário no qual “a ampliação da amamentação a um nível quase universal poderia prevenir 823.000 mortes a cada ano em crianças menores de 5 anos e 20.000 mortes por câncer de mama”.³¹ Em contrapartida, a indústria possui alimentos substitutos ao leite materno, que não possuem as mesmas propriedades, mas são eficazes para alimentar as crianças. As empresas fabricantes desses alimentos ganharam notoriedade na sociedade através dos profissionais de saúde: elas divulgavam seus produtos em periódicos e revistas destinados aos médicos, estimulavam produções acadêmicas, premiavam trabalhos, patrocinavam congressos, eventos, pesquisas e pesquisadores e distribuíam amostras de seus produtos para os profissionais.³²

A normatização dos produtos destinados à alimentação na primeira infância, como o leite em pó infantil, os bicos, as chupetas e as mamadeiras foi aprovada em 1988 e tornou-se lei em 2006. Tal prerrogativa visa proibir as empresas de fazerem publicidade desses produtos e de os associarem ao leite materno, obrigando a inscrição da advertência do ministério da saúde nas embalagens, que recomenda o aleitamento materno até os dois anos da criança, ou mais.³³ Apesar da regulamentação, as empresas continuam investindo na formação e especialização de pro-

³¹ VICTORA, C. G.; BARROS, A. J. D.; FRANÇA, G. A.; BAHL, R.; ROLLINS, N. C.; HORTON, S.; KRASEVEC, J.; MURCH, S.; SANKAR, M. J.; WALKER, N. Breastfeeding in the 21st century: epidemiology, mechanisms, and lifelong effect. *The Lancet*, v. 387, p. 475-490. Jan. 2016, p. 475.

³² ALMEIDA, L. N.; RIBAS, J. R.; LEANDRO, A. S. Os formadores de opinião na alimentação infantil. *RAC*, Curitiba, v.14, n. 4, p. 761-774. Jul/ago 2010.

³³ ALMEIDA et al. Os formadores de opinião na alimentação infantil, p. 764.

fissionais de saúde, criando vínculos com eles para que recomendem os produtos aos pacientes. A divulgação dos produtos de alimentação infantil através dos médicos e profissionais de saúde acaba por ser mais eficiente que a publicidade de caráter público - proibida através da regulamentação - dado que as recomendações desses profissionais dificilmente são questionadas.

Em entrevista feita com cinco mães em 2008³⁴, elas alegaram que obtiveram recomendação médica para amamentar até o bebê completar seis meses, no mínimo. Entretanto, os pediatras também deixaram a opção das fórmulas infantis - especialmente da marca a qual eles estão familiarizados - que acabaram sendo utilizadas pelas mães a partir do terceiro mês, devido a outros compromissos como a volta ao trabalho. Esse exemplo suscita a reflexão acerca do papel que é destinado quase exclusivamente às mães na alimentação e no cuidado com os filhos. Ainda que essas mães saibam a importância da amamentação, as que têm emprego seguro só possuem licença legal de quatro meses após o nascimento, sendo obrigadas a retornar ao trabalho dois meses antes da criança ter idade para iniciar a alimentação complementar e vinte meses antes da idade recomendada pelo ministério da saúde para o início do desmame. Assim, as empresas fabricantes de fórmulas infantis, mameadeiras, chupetas e outros itens destinados à alimentação de bebês surgem como uma opção para essas mães poderem se afastar dos filhos durante o dia, recebendo a aprovação de muitos médicos e criando a falsa ilusão de uma substituição perfeita para ambas as partes envolvidas.

Além dos produtos relacionados à amamentação, a indústria alimentícia também oferece produtos para introdução alimentar dos bebês, que deve ser realizada gradualmente a partir dos seis meses. Tal rotina deve basear-se exclusivamente em alimentos naturais até os dois anos de idade. Durante esse período, não devem ser oferecidos alimentos ultra-processados “como refrigerante, sucos industrializados, salgadinhos, embutidos e doces, uma vez que o consumo destes alimentos está associ-

³⁴ ALMEIDA et al. Os formadores de opinião na alimentação infantil, p. 766.

ado à anemia, ao excesso de peso e a alergias alimentares.”³⁵ Na prática, contudo, observa-se que não é isso que ocorre: em um estudo feito com 300 pares de mães e crianças, apenas 21% dessas crianças não haviam consumido alimentos ultraprocessados antes dos dois anos de idade e 56,5% receberam esses alimentos antes dos seis meses.³⁶

Alguns fatores que influenciam na oferta desses produtos são a praticidade de consumo, a durabilidade, a alta palatabilidade e o marketing agressivo feito pelas empresas, destinado a crianças e adultos. O estudo feito por Giesta et al. encontrou resultados semelhantes aos de outras pesquisas, identificando que a maior oferta de alimentos ultraprocessados é feita por mães com menor renda familiar, menor escolaridade, mais de um filho e idade mais avançada. Os autores enfatizam que os resultados são preocupantes, pois

Os primeiros mil dias de vida, período intrauterino e primeiros dois anos de vida, são sensíveis a fatores metabólicos e nutricionais os quais podem predispor a consequências a curto e longo prazos na saúde do indivíduo, estendendo-se até a idade adulta.³⁷

O consumo de alimentos ultraprocessados inicia-se nos primeiros meses de vida e, na maioria dos casos, permeia durante toda a infância e fase adulta. Uma das maneiras que as empresas utilizam para conquistar tamanho espaço na vida dos brasileiros é a publicidade, constantemente exibida em veículos aos quais as pessoas têm amplo acesso, como canais de televisão. Uma pesquisa mostrou que assistir à televisão era, em 2010, a principal atividade de lazer de 80% das crianças, muitas delas passando mais tempo em frente à tela do que na escola.³⁸ Conforme Henriques:

³⁵ GIESTA, J. M.; ZOCHÉ, E.; CORRÊA, R. S.; BOSA, V. L. Fatores associados à introdução precoce de alimentos ultraprocessados na alimentação de crianças menores de dois anos. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, n. 7, p. 2387-2397. Out. 2019, p. 2388.

³⁶ GIESTA et al. Fatores associados à introdução precoce de alimentos ultraprocessados na alimentação de crianças menores de dois anos, p. 2390 e 2391.

³⁷ GIESTA et al. Fatores associados à introdução precoce de alimentos ultraprocessados na alimentação de crianças menores de dois anos, p. 2393.

³⁸ HENRIQUES, I. V. M. Controle social e regulação da publicidade infantil. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v.4, n.4, p. 72-94. Nov. 2010.

Ter a criança como foco da publicidade é conveniente para o mercado empresarial e publicitário, pois tem caráter tríplice: atinge fácil e diretamente as crianças; indiretamente seus pais, suas famílias, seus responsáveis e cuidadores; bem como os futuros adultos que virão a ser.³⁹

A autora também mostra o resultado de pesquisas realizadas com brasileiros, comprovando a influência exercida nas crianças pelas propagandas e pela associação das marcas com personagens adorados por elas - sendo essas, em sua maioria, campanhas de alimentos considerados não saudáveis. Um estudo realizado nos Estados Unidos apontou que “a publicidade de produtos alimentícios na televisão pode ser responsável por 15% a 40% da obesidade prevalente entre crianças norte-americanas de seis a doze anos de idade.”⁴⁰

Diante de tal cenário diversas discussões passaram a ser realizadas no âmbito da sociedade civil, até chegar-se o entendimento de que a publicidade infantil configura prática abusiva e ilegal por parte das empresas:

Essa indução à formação de desejos de consumo de produtos, em indivíduos legal e faticamente hipervulneráveis, extrapola os limites da ética publicitária, ou ainda, a ética da convivência do ser humano que se baseia no respeito mútuo. [...] É preciso sempre ter em mente que, em qualquer conflito existente no qual a criança esteja envolvida, seus interesses devem ser observados prioritariamente, como estabelece a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Convenção das Nações Unidas Sobre os Direitos da Criança.⁴¹

Em abril de 2014 foi publicada a Resolução nº 163 de 13 de março de 2014 no Diário Oficial da União, que considera abusiva e proíbe qualquer prática publicitária voltada a crianças e adolescentes. Essa resolução influencia diretamente as empresas alimentícias e de produtos infantis,

³⁹ HENRIQUES, I. Controle social e regulação da publicidade infantil, p. 74.

⁴⁰ HENRIQUES, I. Controle social e regulação da publicidade infantil, p. 75.

⁴¹ HENRIQUES, I. Controle social e regulação da publicidade infantil, p. 77.

que passaram a pressionar o poder público para retomar esse espaço. Um possível exemplo dessa pressão é a atitude tomada pelo ex-ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro, que abriu em 2020 uma consulta pública para rever a regulamentação da publicidade infantil e permitir que ela possa voltar a ser veiculada nos meios de comunicação.⁴²

A regulamentação da publicidade infantil faz com que as empresas - apesar de entenderem o público infantil como potenciais clientes por toda a vida - voltem suas campanhas para os adultos. O objetivo da indústria alimentar não é apenas fazer com que as pessoas consumam regularmente seus produtos processados e ultraprocessados; é fazer com que todos acreditem que eles fazem bem à saúde ou, ao menos, não trazem danos. Conforme Azevedo,

Por trás do alto consumo de nutrientes e alimentos que estimulam as doenças crônicas não-transmissíveis, e também a ingestão de alimentos *light* e *diet*, estão a indústria e o marketing alimentar, que manipulam a pesquisa científica e os hábitos dos consumidores e definem, sob critérios questionáveis, o conceito de dieta saudável.⁴³

Assim, além de investirem em publicidade, as empresas mais influentes possuem altos investimentos em pesquisa, financiando pesquisadores e instituições, para adentrarem o conhecimento em nutrição com suposto embasamento científico, uma vez que “mesmo pesquisas de má qualidade podem ser publicadas em periódicos com padrões menos rigorosos de análise, mas a mídia nem sempre faz essa distinção.”⁴⁴ Alguns contratos estabelecidos entre as empresas do ramo e os pesquisadores também as autorizam a ter acesso a resultados preliminares e suprimir estudos, caso esses resultados não sejam favoráveis a elas.⁴⁵

⁴² BRASIL vai na ‘contramão’ com publicidade infantil, que Moro quer trazer de volta. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 22 fevereiro 2010. Disponível em <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/02/brasil-vai-na-contramao-com-publicidade-infantil-que-moro-quer-trazer-de-volta/>> Acesso em: 15 mai. 2020.

⁴³ AZEVEDO, E. Reflexões sobre riscos e o papel da ciência na construção do conceito de alimentação saudável, p. 720.

⁴⁴ AZEVEDO, E. Reflexões sobre riscos e o papel da ciência na construção do conceito de alimentação saudável, p. 722.

⁴⁵ COCA-COLA tem poder de suprimir estudos científicos desfavoráveis. **Diário de Notícias**, 8 maio 2019. Disponível em <<https://www.dn.pt/mundo/coca-cola-tem-poder-de-suprimir-estudos-cientificos-desfavoraveis---investigadores-10873280.html>> Acesso em: 15 mai. 2020.

O processo de atração utilizado pelo marketing industrial é sofisticado e não deixa nada ao acaso. Algumas das maiores empresas do setor alimentício, por exemplo, utilizam-se das neurociências para estudar como os indivíduos reagem a determinados alimentos⁴⁶ e utilizam dessas informações para criar seus slogans de sucesso garantido⁴⁷.

As mídias são a instância que procura persuadir o sujeito ao consumo daquilo que é produzido e (re)conceituado pelo mercado capitalista, sempre atento aos comportamentos, desejos e anseios das pessoas, com especial foco no conteúdo simbólico das mensagens, que os têm por alvo⁴⁸.

A influência que a indústria alimentícia possui sobre os ocupantes de cargos públicos é outro fator determinante na influência da indústria nas sociedades contemporâneas. De acordo com uma matéria publicada no jornal *The New York Times*, as empresas alimentícias norte-americanas doaram cerca de 500 milhões de reais aos membros do congresso nacional em 2014, um ano antes das contribuições empresariais serem proibidas nas campanhas eleitorais. Entre os principais doadores encontram-se as empresas produtoras de carnes e ultraprocessados, laticínios, bebidas açucaradas e *fast foods*.⁴⁹ A mesma reportagem evidencia que “é difícil superestimar o poder econômico e o acesso político dos conglomerados de alimentos e bebidas, responsáveis por 10% da produção econômica do país e por empregar 1,6 milhão de pessoas.” Desta forma, mesmo que os ocupantes dos poderes executivo e legislativo tentem promover ações em prol da saúde da população e da contenção das doenças crônicas não transmissíveis, a pressão exercida pelas empre-

⁴⁶ MOSS, M. Sal, açúcar, gordura: como a indústria alimentícia nos fisgou, 1 ed., Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

⁴⁷ FELICETTI, C. Representações sociais de sujeitos em situação de obesidade considerada grave: trajetórias de vida e Itinerários terapêuticos no Sistema Único de Saúde (SUS). Tese de doutorado em ciências sociais. UNISINOS, 2019.

⁴⁸ FELICETTI, C. Representações sociais de sujeitos em situação de obesidade considerada grave: trajetórias de vida e Itinerários terapêuticos no Sistema Único de Saúde (SUS). Tese de doutorado em ciências sociais. UNISINOS, 2019.

⁴⁹ JACOBS, A.; RICHTEL, M. Como a Grande Indústria Viciou o Brasil em Junk Food. *The New York Times*, 16 setembro 2017. Disponível em <<https://www.nytimes.com/2017/09/16/health/brasil-junk-food.html>> Acesso em: 18 mai. 2020.

sas desse ramo é determinante. Como resultado, quem acaba por definir quais informações acerca dos produtos chegam à população são as próprias indústrias que os fabricam e recebem os lucros.

Somadas à falta de ações educativas por parte do governo, as estratégias adotadas pelas empresas para fazerem parte da rotina das pessoas acabam sendo bastante eficientes. Os alimentos prontos ou pré-prontos são vendidos como uma alternativa à ausência de tempo livre decorrente do estilo de vida urbano, no qual os prejuízos à saúde causados pelas substâncias químicas presentes nesses alimentos são mascarados pelas embalagens atrativas e propagandas convincentes⁵⁰.

Apesar do consumo crescente de ultraprocessados nas últimas décadas, as empresas enxergam uma grande oportunidade de expansão em países como o Brasil, traçando estratégias para levar seus produtos a todos os locais do país, até os mais isolados. Em 2010 uma empresa de alimentos passou a operar em comunidades ribeirinhas da Amazônia através de um barco flutuante, ganhando espaço e clientes em uma localidade de difícil acesso.⁵¹ Martins et al. destacam a diminuição da pobreza como uma das razões pelas quais os produtos industrializados ganharam espaço:

O aumento da participação de produtos prontos para consumo entre as camadas mais pobres da população brasileira pode ser explicado por aumentos reais no nível de renda das famílias, em particular de famílias de baixa renda. Esse fato permitiu o acesso da população mais pobre a produtos prontos para consumo que ainda são relativamente mais caros do que alimentos in natura ou minimamente processados e ingredientes culinários processados no Brasil.⁵²

⁵⁰ ALBALA, K. Comendo na pós-modernidade: como o comprar, o cozinhar e o comer estão se transformando na Era Digital.

⁵¹ NESTLÉ monta supermercado flutuante na Amazônia. **G1**, 18 junho 2010. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/06/nestle-monta-supermercado-flutuante-na-amazonia.html>> Acesso em: 19 mai. 2020.

⁵² MARTINS et al. Participação crescente de produtos ultraprocessados na dieta brasileira (1987-2009), p. 663.

Ainda assim, as consequências do consumo desses produtos tendem a ser mais significativas entre a população mais pobre, onde o número de casos de obesidade é mais elevado.⁵³ Por fim, a mercantilização dos alimentos não pode ser desassociada da mercantilização do trabalho, onde o ser humano e sua fonte energética são vistos e tratados como mercadoria. O trabalhador, cumprindo longas jornadas diárias e tendo cada vez menos direitos trabalhistas, é facilmente convencido de que a alternativa mais adequada à sua rotina são os alimentos prontos. Da mesma forma, a falta de divisão de tarefas domésticas, em um cenário onde as mulheres dedicam quase o dobro do tempo que os homens para tal,⁵⁴ fortalece a sobrecarga causada pela combinação dos trabalhos remunerado e não remunerado e praticamente inviabiliza a dedicação de tempo para a preparação de uma alimentação saudável, justa e sustentável.

Considerações Finais

As mudanças na estrutura social que ocorrem pelas transformações do capitalismo nas últimas décadas, mostram que as culturalidades e singularidades de cada região são eventualmente descaracterizadas e massificadas pela globalização. Isso reflete também no que compete à alimentação, que sofre influência direta do marketing dos produtos alimentícios processados e ultraprocessados.

O modelo hegemônico de produção e consumo é prejudicial em todas as suas etapas: no desenvolvimento de uma semente geneticamente modificada que desconsidera as variedades naturais dos alimentos; no plantio dessas sementes com quantidades alarmantes de agrotóxicos, afetando tanto o solo quanto os trabalhadores e consumidores; e na utilização dos ingredientes cultivados sob essas condições para a produção de alimentos processados e ultraprocessados, nos quais diversos aditivos

⁵³ PINHEIRO. A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional, p. 133.

⁵⁴ MULHERES dedicam quase o dobro do tempo dos homens em tarefas domésticas. **Agência de Notícias IBGE**, 26 abril 2019. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24267-mulheres-dedicam-quase-o-dobro-do-tempo-dos-homens-em-tarefas-domesticas>> Acesso em: 20 mai. 2020.

químicos danosos à saúde são utilizados. O ciclo nocivo segue no transporte dos alimentos por longas distâncias, causando impactos ambientais pela queima de combustíveis fósseis e chega, por fim, ao prato de quem não está mais consumindo um alimento carregado de nutrientes e de cultura, mas um produto cujos danos à saúde foram comprovados em variados estudos, alguns dos quais citados neste texto.

Há estratégias da agroindústria na criação, propagação e adesão de produtos alimentícios voltados à primeira infância que influenciam diretamente nos maus hábitos alimentares da população. Tais organizações aliam uma propaganda que inclui canais tradicionais e a difusão de produtos por profissionais da saúde, onde são criadas fictícias demandas de produtos ultraprocessados às crianças, o que tende a prejudicar o aleitamento materno e a construção de hábitos saudáveis⁵⁵.

O impacto direto no aumento de doenças crônicas não transmissíveis e no ganho de peso da população causados por essas mudanças alimentares gera uma grande demanda no SUS. Não obstante, o financiamento de políticas públicas que beneficiam as grandes indústrias segue ativo, mesmo em tempo de pandemia, sendo fortalecido pela Frente Parlamentar Agropecuária. Embora haja evidências de que esses novos hábitos alimentares sejam insustentáveis e tragam impactos à saúde e à natureza - podendo causar um colapso ambiental -, a influência desse tipo de alimentação está cada vez mais presente em todas as fases da vida, incluindo as etapas fundamentais para o desenvolvimento do ser humano, como o aleitamento materno.

A influência exercida nos governos por parte de grandes empresas do ramo alimentício conecta-se com as práticas organizacionais e publicitárias das mesmas, que trabalham para se tornarem cada vez mais essenciais na vida das pessoas, e têm obtido sucesso ao longo dos anos. As explicações possíveis para o êxito da agroindústria são diversas e, acima de tudo, estruturais. A maneira com que o agronegócio foi estabe-

⁵⁵ FELICETTI, C. Representações sociais de sujeitos em situação de obesidade considerada grave: trajetórias de vida e Itinerários terapêuticos no Sistema Único de Saúde (SUS). Tese de doutorado em ciências sociais. UNISINOS, 2019.

lecido no país corresponde a uma ascensão tecnológica e produtiva que não alcança o pequeno produtor, o que agrava ainda mais os problemas econômicos e sociais.

Os produtos processados e ultraprocessados são apresentados muitas vezes como soluções à fome global em razão da capacidade de produção em escala. Contudo, enquanto as sementes modificadas e os agrotóxicos são vistos popularmente como a única maneira possível de produzir alimento para toda a população mundial, tal alternativa mostra-se apenas como a mais lucrativa para uma pequena porcentagem da população, frustrando a expectativa gerada⁵⁶.

As soluções para os problemas de saúde pública e ambientais instaurados com a popularização dos alimentos processados pela agroindústria não são possíveis através da mudança dos hábitos individuais. Entretanto, acesso às informações permitem que cada cidadão possa conscientizar-se das adversidades causadas por estes produtos, buscando dar preferência ao consumo alternativo e pressionando o poder público a criar soluções coletivas.

Da mesma maneira que as razões que justificam o atual cenário alimentar são múltiplas, também são as saídas para tantos problemas apresentados. Apesar disso, pode-se dizer que as mudanças necessárias para que a população tenha acesso a uma alimentação segura, saudável e sustentável perpassam pela luta da reforma agrária. Essa compreensão macrossocial do fenômeno sugere, portanto, que cabe ao governo o incentivo aos pequenos produtores, fomentando a produção de uma agricultura familiar, regional e sustentável. Ou seja, alterações substanciais no modelo econômico atual são condições preponderantes para que se possa tratar o meio ambiente e a saúde humana com o devido respeito.

⁵⁶ CAMARA, M. C. C. et al . Transgênicos: avaliação da possível (in)segurança alimentar através da produção científica. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, Rio de Janeiro , v. 16, n. 3, p. 669-681, Sept. 2009.

Bioética e as crianças e adolescentes em vulnerabilidade social: um novo olhar

*Ivania Lubenow*¹

*Luis Fernando Biasoli*²

1 Colocação dos problemas

A atual sociedade capitalista apresenta um grande e constante desenvolvimento econômico e tecnológico, no entanto, o desenvolvimento social não atinge esse mesmo patamar, aguçando as desigualdades sociais.³ Essas desigualdades geram a questão social, sendo essa proveniente da estrutura econômica capitalista que está embasada na exploração da mão de obra e na acumulação de riquezas; portanto, o sistema capitalista, quando não bem regulamentado, resulta na concentração de renda, retração de direitos sociais e de políticas públicas e grande desemprego; em suma, é a fonte das desigualdades sociais.⁴ No entanto, a questão social, propriamente dita, não é sempre visível; pois se manifesta através de várias expressões e essas adquirem novas configurações em cada

¹ Pós-Graduada em Bioética pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: vanha@hotmail.com

² Pós-Doutor em Filosofia (PUCRS) e professor da Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: luisbiasoli@hotmail.com

³ LUCENA, Cledna Dantas. O fenômeno da ideologia e a criminalidade infanto-juvenil. *Revista Katálysis*. V 19, n. 1, p. 73-80 jan./jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v19n1/1414-4980-rk-19-01-00073.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

⁴ ALCANTARA, Gisele Oliveira; LEITE, Janete Luzia. **As expressões da “questão social” na era do capitalismo financeiro.** Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/MUNDIALIZACAO_BLOCOS_ECONOMICOS_ESTADO_NACIONAIS_E_POLITICAS_PUBLICAS/AS_EX_PRESSOES_DA_QUESTAO_SOCIAL_NA_ERA_DO_CAPITALISMO_FINANCEIRO.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

período histórico. Assim sendo, atualmente se materializa através do alto nível de desemprego, extrema violência, fome, vulnerabilidade social, drogadição, entre outros.

Em se tratando de vulnerabilidade social, esse conceito remete à ideia de fragilidade e de dependência,⁵ enquanto que a vulnerabilidade social se refere à predisposição que um grupo possui para ser afetado pela economia, política ou pela sociedade.⁶

Dentro do contexto de desigualdades no qual estamos inseridos, as famílias empobrecidas são as mais vulneráveis, pois nem sempre conseguem garantir o mínimo de renda para a sobrevivência de seus membros, e essa carência material acarreta diversas situações de vulnerabilidade, incluindo a forte subjetividade dos indivíduos.

As crianças e adolescentes, sobretudo os de menor nível socioeconômico, são, naturalmente, mais frágeis e os menos protegidos perante o ambiente físico e estrutura social em que se encontram. Portanto, a vulnerabilidade pode afetar tanto a saúde física, como a psicológica das crianças e adolescentes.⁷ Dentro do contexto descrito até então, qual o papel da bioética no que concerne a situação de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade? Procurar-se-á, a seguir, tentar responder a essa pergunta que tanta atinge nossa sociedade e, de antemão, está consciente que se está apenas tateando pela resposta.

Esse estudo foi realizado com base em uma pesquisa bibliográfica, fazendo uma revisão de literatura de alguns importantes estudos sobre esta temática em nosso país. Segundo Gil, se trata de um formato de pesquisa que é desenvolvido a partir de material já elaborado, sobretudo em livros e artigos científicos.⁸

⁵ SIERRA, Vânia Morales, MESQUITA, Wania Amélia. **Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes**. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_11.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

⁶ MENDES, José Manuel; TAVARES, Alexandre Oliveira. Risco, vulnerabilidade social e cidadania. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2011, Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/173>. Acesso em: 16 mar. 2020.

⁷ SIERRA, Vânia Morales, MESQUITA, Wania Amélia. **Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes**. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_11.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

⁸ Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008

2 Facetas da vulnerabilidade social

As facetas da vulnerabilidade social às quais crianças e adolescentes estão sujeitos se traduzem em vários fatores, por exemplo: uma dinâmica familiar permeada por problemas como alcoolismo, violência doméstica, abusos sexuais, abandono afetivo, exclusão social, entre outros. Bem como as condições físicas do local onde residem e a ausência de serviços públicos básicos, de áreas de lazer adequadas, sujeitos a uma vizinhança hostil ao bom desenvolvimento humano, com pontos de venda controlados pelo tráfico de drogas, prostituição infantil e inserção no tráfico de drogas.⁹

No que concerne à subjetividade do sujeito, as crianças e adolescentes, na condição de atores sociais, têm uma maneira única de agir e interagir nos diferentes contextos culturais aos quais são expostos ou estão inseridos. Dessa forma, eles se tornam mais vulneráveis em virtude dos conflitos provenientes do difícil convívio familiar e social, ou seja, a sadia qualidade da infância depende, sobremaneira, de sua relação afetiva salutar com a família, mas também é marcada pelo lugar onde esse reside.

Outra forma importante de vulnerabilidade que afeta crianças e adolescentes em nosso tempo é decorrente da prisão de uma pessoa adulta da família, pois isso pode direcioná-los ou deixá-los mais expostos ao trabalho infantil e ao aliciamento para o tráfico.

Sabe-se que a adolescência é a passagem da infância para a vida adulta, e essa etapa é considerado um período crítico e fundamental na formação da identidade e da personalidade dos mesmos. A construção da personalidade pode ser definida como o reconhecer-se enquanto indivíduo ético, compreender o seu papel e sua função dentro do contexto no qual está inserido. No entanto, quando esse processo é interrompido ou

⁹ SIERRA, Vânia Moraes; MESQUITA, Wania Amélia. Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_11.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

desvirtuado, independente do motivo, a personalidade resultante que deveria depender de fatores internos pode se tornar dependente de fatores externos na definição do comportamento e da identidade desse adolescente. Essa dependência externa pode se materializar por meio do uso de substâncias psicoativas como forma de socialização e o por meio de um sentimento de pertencimento a um grupo, nesse caso um grupo de usuário de drogas, traficantes ou nos dois simultaneamente.¹⁰

Muitas crianças e adolescentes precisam administrar múltiplas adversidades e com a complexidade da sociedade contemporânea que materializa uma de suas facetas por meio da criminalidade e da violência, sobram poucas opções de educação segura e formação humana integral para o desenvolvimento de seus talentos.

Os fatores citados, até então, retratam um sistema político, social e econômico, duramente, desigual que deixa grande parte da população à margem do sistema de produção e consumo. Em outras palavras, este público não consegue prover as suas necessidades básicas; dessa forma, as famílias, sobretudo, as crianças e adolescentes - que estão atravessando uma fase de transição da infância para a idade adulta - são colocadas e mantidas em situação de enorme vulnerabilidade social.¹¹

A vulnerabilidade social pode levar crianças e adolescentes ao uso de drogas e ao ato infracional e, por conseguinte, a privação de liberdade. Assim sendo, múltiplas circunstâncias que podem impeli-las a adentrarem ao mundo do tráfico de drogas; entre elas, a falta de estrutura familiar e a ideia de dinheiro rápido e fácil levam crianças e adolescentes a se envolverem, cada vez mais cedo, com o tráfico de drogas.

No entanto, não é possível falar sobre drogadição sem mencionar que essas substâncias agem no organismo como um estímulo prazeroso e

¹⁰ SCIVOLETTO, Sandra. As drogas como meio de "pertencimento" e função social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 fev. de 2006. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd170206.htm>. Acesso em: 1 abril 2020.

¹¹ SIERRA, Vânia Moraes; MESQUITA, Wania Amélia. Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_11.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020

funcionam como um mecanismo de recompensa, uma vez que geram uma sensação falsa de felicidade e de prazer, imbuindo o usuário a um afastamento temporário da realidade, tornando-a prazerosa ou apenas suportável. Assim sendo, a introdução de crianças e adolescentes no mundo das drogas, também, pode ser desencadeada por fatores internos como, por exemplo, a sensação de pertencimento a um determinado grupo e/ou para suportar as mazelas de suas vidas.¹²

A curiosidade e a ideia de invulnerabilidade, outrossim, são pontos relevantes sobre as causas do uso de drogas por parte de crianças e adolescentes, ou seja, a curiosidade é uma característica comportamental muito presente nessa etapa do desenvolvimento humano, já que nesse período da vida os mesmos estão vivenciando uma série de grandes transformações, como também estão buscando explorar novos caminhos e novas experiências em sua existência.

Sabe-se que isso é uma constante durante esse período evolutivo das crianças e adolescentes, e essa crença os torna ainda mais vulneráveis, pois com base nessa tese os mesmos desenvolvem comportamentos de risco acreditando que sairão ilesos. A influência da família e do grupo de amigos, também, podem ser diretamente responsáveis pela introdução dos adolescentes no uso de substâncias psicoativas, isto é, a influência que os modelos de comportamento podem exercer sobre crianças e adolescentes que estão atravessando uma fase bastante sugestável e influenciável pela opinião dos outros.¹³

A inserção de crianças e adolescentes no mundo da criminalidade, também, se encontra intrinsecamente ligada ao forte incentivo ao consumismo, vigente na sociedade atual. A grande parcela da população que não tem expectativas ou alternativas, para superar a suas limitadas condições econômicas e sociais - bem como construir um projeto digno de

¹² MATOS, Ana Carolina Nunes de. **População em situação de rua: a drogadição como escape para fuga da realidade** 2018. Disponível em: <https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A1164.pdf>. Acesso em: 2 abril 2020.

¹³ PRATTA, Elisângela Maria Machado; SANTOS, Manoel Antônio. Levantamento dos motivos e dos responsáveis pelo primeiro contato de adolescentes do ensino médio com substâncias psicoativas. **SMAD, Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drog.** v.2. n.2. Ribeirão Preto, ago. 2006. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806. Acesso em: 31 março 2020.

vida - são impelidas a buscar outros meios de sobrevivência, assim o tráfico se apresenta como um caminho, aparentemente, fácil e viável.¹⁴

O uso e o tráfico de drogas abrem as portas, para que as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social cometam infrações, cada vez mais graves, em nome do tráfico ou para obterem recursos que serão utilizados na obtenção de narcóticos. Dessa forma, torna-se frequente a apreensão de menores por envolvimento em atos infracionais como furto, roubo e posse de entorpecentes. “Estudos mostram que o fenômeno do ato infracional está associado não à pobreza ou à miséria em si, mas, sobretudo, à desigualdade social e à dificuldade do acesso às políticas sociais.”¹⁵

Esse público pode se apresentar como vítima ou como autor de atos criminosos ou violentos; no segundo caso, em decorrência de sua condição de pessoa em desenvolvimento não são considerados criminosos e sim infratores, bem como, as ações ilícitas por eles praticadas são denominadas ato infracional, assim sendo ato infracional é definido como a conduta descrita como crime ou contravenção penal,¹⁶ conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que rege no Brasil a partir de 1990.

Sob a égide do ECA, esse público é tratado de forma diferenciada dos adultos, portanto, são encaminhados para instituições específicas que atendem as necessidades dos mesmos, considerando as duas condições de pessoas em desenvolvimento; que tem por finalidade a redução e reinserção dos mesmos na sociedade. Sabe-se que reinserção deles é difícil dado que suas manifestações psicoafetivas se traduzem em sentimentos como tristeza, angústia, sentimento de vazio.¹⁷

¹⁴ LUCENA, Cledna Dantas. O fenômeno da ideologia e a criminalidade infanto-juvenil. *Revista Katálysis*. V. 19, n. 1, p. 73-80 jan./jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v19n1/1414-4980-rk-19-01-00073.pdf>. Acesso em: 25 março 2020.

¹⁵SENA, Jhonatan. **A incidência da vulnerabilidade social sobre a prática dos atos infracionais do Nordeste brasileiro**. p. 1. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72789/a-incidencia-da-vulnerabilidade-social-sobre-a-pratica-dos-atos-infracionais-do-nordeste-brasileiro>. Acesso em: 20 março 2020.

¹⁶ BRASIL, **Lei nº 8.069/90**, dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente. Art. 106. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 2 abril de 2020.

¹⁷ COUTINHO, Maria da Penha de Lima. **Prática de privação de liberdade em adolescentes: um enfoque psicossociológico**. *Psicol. estud.* vol.16 no.1, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-73722011000100012>. Acesso em 02 de abril de 2020

Para atender a essa demanda, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) disciplinou um capítulo que trata das medidas socioeducativas que podem ser aplicadas a autores de ato infracional de acordo com a gravidade do mesmo, incluindo a privação de liberdade, definida como internação em estabelecimento educacional. A internação trata-se de uma medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.¹⁸ A seguir analisar-se-á a interface entre bioética e infância e adolescentes vulneráveis, enfocando os princípios da bioética como possível resposta para dar uma vida digna e oportunidades para os que se encontram em situação de vulnerabilidade.

3 Bioética, infância e adolescência vulneráveis

Sabe-se que o vocábulo bioética é derivado dos termos grego *bios* e *ethike*, a primeira significa vida e a segunda ética. Assim sendo, essa pode ser conceituada “como o estudo sistemático das dimensões morais - incluindo visão, decisão, conduta e normas morais - das ciências da vida e do cuidado da saúde, utilizando uma variedade de metodologias éticas num contexto interdisciplinar.”¹⁹

[...] a Bioética é um dos tantos fenômenos criados pela cultura para lidar com a complexa combinação de uma revolução científica, e da crise de valores advinda das transformações sociais profundas. Portanto, a Bioética é um fenômeno instituído na cultura que se iniciou a partir da segunda metade do Século XX, tornando-se um evento cultural, pois se universalizou rapidamente fazendo com que filósofos, cientistas, religiosos, profissionais, enfim a sociedade como um todo, pudesse pensar ou repensar os valores humanos.²⁰

¹⁸ BRASIL, Lei nº 8.069/90, dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente. Art. 121. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 2 abril de 2020.

¹⁹ OMMATI, José Emílio. **Bioética: origens, fundamentos**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1839/bioetica-origens-fundamentos>. Acesso em: 20 abril 2020.

²⁰ COHEN, Claudio. Por que pensar a bioética? *Rev Assoc Med Bras*. 2008;54(6):473-4. p. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-42302008000600002>. Acesso em: 20 maio 2020

Portanto, a bioética é um ramo do conhecimento multidisciplinar e sua base é pessoa humana, a mesma busca assegurar às pessoas uma vida digna com qualidade, bem como garantir esses direitos perante os avanços tecnológicos e científicos, culminando na apreciação de valores humanos. Ela tem por finalidade reconstruir parâmetros para embasar as condutas, através de uma ética prática, respeitando a dignidade humana, assim:

Prefere-se ver a Bioética como uma nova disciplina mais abrangente, mais comprometida com a realidade, mais inclusiva que exclusiva, mais “politizada”, como uma nova ferramenta teórico-metodológica que tem responsabilidades concretas em relação não somente ao estudo e interpretação das questões éticas, mas, principalmente com a formulação das respostas possíveis e mais adequadas para os problemas constatados na totalidade complexa que abrange um conjunto maior de pessoas.²¹

Assim, a bioética refere-se ao estudo sistemático da conduta humana, e tem por princípios morais a autonomia, a beneficência, a não maleficência e a justiça. Ela não se mantém apenas no campo filosófico, mas também se dedica a resolução de problemas morais reais e imediatos, portanto, a bioética busca, sobretudo, uma atuação justa e humana que sublima a dignidade e a qualidade de vida dos cidadãos.²²

Compreende-se por autonomia o direito do indivíduo a tomar suas próprias decisões. O princípio da beneficência e não-maleficência pressupõe os interesses legítimos dos indivíduos, sempre que possível, serão atendidos, assim evitando danos aos envolvidos; enquanto o princípio da justiça se detém na igualdade no que tange a distribuição de bens e benefícios a que as pessoas têm direito.²³ Assim sendo, a bioética se apresenta

²¹ TARACHUQUE, Jorge; SOUZA, Waldir. Bioética e vulnerabilidade da população em situação de rua: um estudo a partir da realidade da cidade de Curitiba. **Teocomunicação**, Porto Alegre, v. 43 n. 1 p. 145-jan./jun. p. 159. 2013 Disponível em: <http://revistasletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/teo/article/viewFile/14190/9428>. Acesso em: 19 abril 2020. p. 146.

²² PAIVA, Ana Beatriz Ferreira, *et. al.* Violência infantil: uma reflexão bioética como norteadora de ações concretas que garantam o resguardo do direito e da integridade do menor. **Revista Brasileira de Bioética**. 7(1-4), 59-72, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/rbb.v7i1-4.8157>. Acesso em: 19 abril 2020.

²³ SILVA, Lucas Neiva; LISBOA, Carolina; KOLLER, Sílvia Helena. Bioética na pesquisa com crianças e adolescentes em situação de risco: dilemas sobre o consentimento e a confidencialidade. **DST - J bras Doenças Sex Transm**

como um forte mecanismo de busca pela verdadeira emancipação de grupos mais fracos, de forma que esses sejam, verdadeiramente, protegidos e seus direitos sejam respeitados.

No ano de 1990, o termo vulnerabilidade adquiriu relevância dentro da bioética, e, em 2005, a Declaração Universal de Bioética e Direitos do Homem o albergou como um princípio ético; reconhecendo que a vulnerabilidade pode ser proveniente de enfermidades, incapacidades individuais, sociais e ambientais, solicitando uma atenção especial àqueles que não têm o suficiente para viver, dignamente; e declaração teve por objetivo assegurar o respeito pela dignidade humana.²⁴

A vulnerabilidade do ser humano pode ser classificada em três tipos: existencial, social e moral. A primeira tem sua origem na condição de fragilidade inerente à existência humana e a todos os seres vivos, incluindo, o planeta, essa vulnerabilidade está relacionada com o sofrimento, doença e morte. A vulnerabilidade social, por sua vez, é fruto das estruturas políticas e econômicas, construídas e reconstruídas pelo sistema econômico que de forma injusta favorece e privilegia a alguns grupos, enquanto ignora outros grupos sociais; instaurando a um sistema de injustiça social. A vulnerabilidade moral é produto do processo cultural pautado pela construção de uma visão de mundo e de escalas de valores, incluindo posições sociais, religião, costumes entre outros.²⁵

Já os indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade moral, são alvos de situações extremamente vexatórias, discriminações, indiferença de muitos que justificam a situação, e o ódio por parte daqueles que os culpam pela situação em que se encontram. Vale destacar que os três tipos de vulnerabilidade, em geral, são inseparáveis. Quando se

17(3): 201-206, 2005. Disponível no site: <http://www.dst.uff.br/revista17-3-2005/bioetica-na-pesquisa.pdf>. Acesso em: 19 abril 2020

²⁴ MORAIS, Inês Motta de. Vulnerabilidade do doente versus autonomia individual. *Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.* Recife, 10 (Supl. 2): S331-S336 dez., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v10s2/10.pdf>. Acesso em: 18 abril 2020.

²⁵ SANCHES, Mario Antônio; MANNES, Mariel; CUNHA, Thiago Rocha da. Vulnerabilidade moral: leitura das exclusões no contexto da bioética. *Rev. Bioética.*, Brasília, v. 26, n. 1, p. 39-46, Jan. 2018 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S198380422018000100039&script=sci_abstract&tlng=t. Acesso em: 20 de abril 2020.

encontra um indivíduo que está numa dessas situações, junto dele está, indissociavelmente, as outras duas.

Assim sendo, a busca por soluções para a situação de crianças e adolescente em situação de vulnerabilidade encontra amparo na bioética, pois essa área busca a aplicação de princípios morais fundamentados na ética das situações desafiadoras e conflitantes do cotidiano; e a questão da vulnerabilidade social dessas faixas etárias é um grande desafio.²⁶

Em se tratando de crianças e adolescentes, o princípio da autonomia não se aplica a eles; pois esses enquanto sujeitos em fase de desenvolvimento estão sob a égide de um adulto. Por outro lado, os princípios da beneficência, o da não-maleficência e da justiça são direitos a eles assegurados moralmente e pela legislação magna, através da Carta Magna de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).²⁷

Destacando que a autonomia não pode ser exercida, plenamente, por essa parcela da população; mas o seu responsável tem o dever moral de prepará-lo e dar-lhe margem que o mesmo tome suas próprias decisões no cotidiano, dentro dos limites aceitáveis para sua idade, como por exemplo, os adolescentes têm o direito a optar por uma religião, ou não.

O direito moral do ser humano à autonomia gera um dever dos outros em respeitá-lo. Assim, também os profissionais da saúde precisam estabelecer relações com os clientes em que ambas as partes se respeitem. Respeitar a autonomia é reconhecer que ao indivíduo cabe possuir certos pontos de vista e que é ele que deve deliberar e tomar decisões seguindo seu próprio plano de vida e ação embasado em crenças, aspirações e valores próprios, mesmo quando estejam em divergência com aqueles dominantes na sociedade, ou quando o cliente é uma criança, um deficiente mental ou um sofredor psíquico.²⁸

²⁶ PAIVA, Ana Beatriz Ferreira, *et. al.* Violência infantil: uma reflexão bioética como norteadora de ações concretas que garantam o resguardo do direito e da integridade do menor. **Revista Brasileira de Bioética**. 7(1-4), 59-72, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/rbb.v7i1-4.8157>. Acesso em: 19 abril 2020.

²⁷BRASIL, **Lei nº 8.069/90**, dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 2 abril de 2020.

²⁸ KOERICH Magda Santos; MACHADO Rosani Ramos; COSTA Eliani. Ética e bioética: para dar início à reflexão. **Texto Contexto Enferm.** 2005;14(1):106-10. p. 109. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/tce/v14n1/a14v14n1>. Acesso em: 20 maio 2020.

Dado que a palavra autonomia se origina da língua grega (*autós+nómos*) e significa dar-se a própria lei, num sentido literal. Contudo, indo além desse primeiro sentido, pode-se compreender que a bioética e a construção de uma sociedade justa tem como condição necessária que as pessoas sejam livres, podendo escolher e devendo deliberar sobre suas ações. Os mais jovens da sociedade devem aprender desde cedo a importância de seu autogovernarem bem e que o futuro dele depende de muitas das escolhas que fazem no presente

Entretanto, a vulnerabilidade também pode ser oriunda da relação de poderes entre quem o detêm e aqueles que a ele se submetem. Essa relação é, claramente, percebida no contexto apresentado nesse estudo; pois esse público que, por sua condição, encontra-se aos cuidados e ao mesmo tempo submetido aos limites impostos por seus responsáveis, nem sempre têm seus direitos básicos respeitados por quem deveria protegê-los.

Sabe-se que princípio da beneficência e não-maleficência pressupõe os interesses legítimos dos indivíduos que serão atendidos, dentro das possibilidades, para evitar o mal e fazer o bem, sobretudo. Assim, evitando danos aos envolvidos, direito esse que, frequentemente, é negado às crianças e adolescentes. O princípio da justiça tem sua essência na distribuição justa de bens e benefícios para as pessoas, e esse é, claramente, desrespeitado no cotidiano da maioria dos brasileiros. As crianças acabam se tornando os mais vulneráveis, já que se encontram em fase de desenvolvimento, não apenas psicológico, mas também físico e mental e, sobremaneira, estão desamparadas por políticas de inserção social ou de desenvolvimento humano adequado.

O supracitado desenvolvimento fica comprometido quando esses não possuem acesso a itens básicos de alimentação, saúde, saneamento básico, educação, habitação, entre outros. Portanto, em se tratando de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, a bioética tem um campo farto para atuar, pois essa é uma das facetas da questão social

brasileira que requer medidas urgentes por parte da sociedade como um todo e do Estado.

3 Conclusão

Como viu-se acima, na sociedade contemporânea, a economia capitalista baseada na exploração da mão de obra e na acumulação de lucro aprofunda, sobremaneira, as desigualdades sociais entre os indivíduos, grupos, segmentos e populações. Essa situação de grave desigualdade social acarreta inúmeros problemas para a convivência pacífica e harmoniosa entre as pessoas. Sabe-se que o Brasil, dada a sua gênese de país colonial e que foi a última grande nação do mundo a abolir a escravidão como forma de trabalho, destaca-se como uma das nações com piores índices de distribuição de renda.

Dentro desse contexto de extrema injustiça, as crianças e os adolescentes com menores potenciais de inserção no mercado de trabalho e com menos chances de acessar a um bom ensino formal formam um grande contingente de pessoas em situação de vulnerabilidade. Geralmente, vivem nas periferias das grandes cidades, em famílias já com pouca renda e educação. Todo esse cenário contribui para que as crianças e os adolescentes inseridos nesse contexto de diferentes formas de violência tenham menos chances de terem sucesso pessoal e profissional em sua vida. Os traficantes recrutam sua mão de obra barata desse imenso grupo social desprotegidos socialmente que, em situações de depressão econômica, tendem, cada vez mais, a aumentar.

A reflexão bioética e os seus princípios clássicos podem ser uma ferramenta útil, a fim de que a sociedade civil e os gestores públicos repensem as formas de lidar com a infância e adolescência brasileira desassistida. A esfera pública pode avançar muito no fomento de atividades inclusivas por meio da oferta de educação em turno integral ou na criação de mais espaços de lazer na sociedade. Sabe-se que a educação da

geração atual representa um sólido investimento, para minimizar o potencial o potencial de violência para a geração seguinte.

Um dos grandes desafios da reflexão bioética em nosso tempo é dar respostas, cada vez mais, amplas as grandes camadas sociais que estão sendo excluídas do sistema de trabalho e geração de renda. A valorização da vida humana passa por todas as dimensões do ser humano, assim a inclusão das pessoas mais jovens dentro de um sistema formal de ensino que lhes possibilite desenvolver seus dons e suas capacidades é um investimento que será colhido mais para frente pela nação. Haverá, no futuro, como fruto do investimento público de hoje nas crianças e adolescentes, menos violência e menos tensões sociais advindas do abandono infantil e juvenil. Os princípios da bioética apontam que nenhum ser humano e em nenhuma fase de seu desenvolvimento pode ser desamparado ou viver ser o mínimo de dignidade.

Referências

- ALCANTARA, Gisele Oliveira; LEITE, Janete Luzia. **As expressões da “questão social” na era do capitalismo financeiro**. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/MUNDIALIZACAO_BLOCOS_ECONOMICOS_ESTADO_NACIONAIS_E_POLITICAS_PUBLICAS/AS_EXPRESSOES_DA_QUESTAO_SOCIAL_NA_ERA_DO_CAPITALISMO_FINANCEIRO.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.
- BRASIL, **Lei nº 8.069/90**, dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 2 abril de 2020.
- COHEN, Claudio. Por que pensar a bioética? **Rev Assoc Med Bras**. 2008;54(6):473-4. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-42302008000600002>. Acesso em: 20 maio 2020
- COUTINHO, Maria da Penha de Lima. Prática de privação de liberdade em adolescentes: um enfoque psicossociológico. **Psicol. Estud.** vol.16. no.1, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-73722011000100012>. Acesso em: 2 abril 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOERICH Magda Santos; MACHADO Rosani Ramos; COSTA Eliani. Ética e bioética: para dar início à reflexão. **Texto Contexto Enferm**. 2005;14(1):106-10. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/tce/v14n1/a14v14n1>. Acesso em: 20 maio 2020.

LUCENA, Cledna Dantas. O fenômeno da ideologia e a criminalidade infanto-juvenil. **Revista Katálysis**. V. 19, n. 1, p. 73-80 jan./jun. 2016. Disponível no site: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v19n1/1414-4980-rk-19-01-00073.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

MATOS, Ana Carolina Nunes de. **População em situação de rua: a drogadição como escape para fuga da realidade** 2018. Disponível em: <https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A1164.pdf>. Acesso em: 2 abril 2020.

MENDES, José Manuel; TAVARES, Alexandre Oliveira. Risco, vulnerabilidade social e cidadania. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2011, Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/173>. Acesso em: 16 de mar. de 2020.

MORAIS, Inês Motta de. Vulnerabilidade do doente versus autonomia individual. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant**. Recife, 10 (Supl. 2): S331-S336 dez., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v10s2/10.pdf>. Acesso em: 18 abril 2020.

OMMATI, José Emílio. **Bioética: origens, fundamentos**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1839/bioetica-origens-fundamentos>. Acesso em: 20 abril 2020.

PAIVA, Ana Beatriz Ferreira, *et. al.* Violência infantil: uma reflexão bioética como norteadora de ações concretas que garantam o resguardo do direito e da integridade do menor. **Revista Brasileira de Bioética**. 7(1-4), 59-72, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/rbb.v7i1-4.8157>. Acesso em: 19 abril 2020.

PRATTA, Elisângela Maria Machado; SANTOS, Manoel Antônio. Levantamento dos motivos e dos responsáveis pelo primeiro contato de adolescentes do ensino médio com substâncias psicoativas. **SMAD, Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drog**. v.2. n.2. Ribeirão Preto, ago. 2006. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806. Acesso em: 31 mar. 2020.

SANCHES, Mario Antônio; MANNES, Mariel; CUNHA, Thiago Rocha da. Vulnerabilidade moral: leitura das exclusões no contexto da bioética. **Rev. Bioética.**, Brasília, v. 26, n. 1, p. 39-46, Jan. 2018 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S198380422018000100039&script=sci_abstract&tlng=t. Acesso em: 20 de abril 2020.

SCIVOLETTO, Sandra. As drogas como meio de "pertencimento" e função social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 fev. de 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd170206.htm>. Acesso em: 1 abril 2020.

SENA, Jhonatan. **A incidência da vulnerabilidade social sobre a prática dos atos infracionais do Nordeste brasileiro**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72789/a-incidencia-da-vulnerabilidade-social-sobre-a-pratica-dos-atos-infracionais-do-nordeste-brasileiro>. Acesso em: 20 março 2020.

SIERRA, Vânia Morales; MESQUITA, Wania Amélia. Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_11.pdf. Acesso em: 15 março 2020.

SILVA, Lucas Neiva; LISBOA, Carolina; KOLLER, Sílvia Helena. Bioética na pesquisa com crianças e adolescentes em situação de risco: dilemas sobre o consentimento e a confidencialidade. **DST – J bras Doenças Sex Transm** 17(3): 201-206, 2005. Disponível em: <http://www.dst.uff.br/revista17-3-2005/bioetica-na-pesquisa.pdf>. Acesso em: 19 abril 2020.

TARACHUQUE, Jorge; SOUZA, Waldir. Bioética e vulnerabilidade da população em situação de rua: um estudo a partir da realidade da cidade de Curitiba. **Teocomunicação**, Porto Alegre ,v. 43 n. 1 p. 145-169 jan./jun. 2013 Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/teo/article/viewFile/14190/9428>. Acesso em: 19 abril 2020.

**Eco-trabalho social:
estratégias de desenvolvimento sustentável
no município de Canoas/RS**

*Margarete Panerai Araujo*¹

*Danielle Heberle Viegas*²

*Maria Geraldina Venancio*³

Introdução

As últimas décadas do século XX assinalaram a projeção e institucionalização de temáticas relacionadas à sustentabilidade ambiental em escala global. Com efeito, em 1977 ocorreu o primeiro encontro do chamado “Clube de Roma”, uma associação de intelectuais dedicada ao ambientalismo responsável por reportar um relatório intitulado “Limites do Crescimento”. O episódio foi realizado sequencialmente à famosa conferência organizada em 1972 pela Organização das Nações Uni-

¹ Pós Doutora em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela FGV/EBAPE/RJ (2013); e Pós- Doutora em Comunicação Social, Cidadania e Região pelas Cátedras UNESCO e Gestão de Cidades na UMESP (2010); Doutorado em Comunicação Social pela PUCRS (2004); Pesquisadora e professora na linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural e do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais (PPGMSBC) da Universidade La Salle/UNILASALLE. E-mail: mpanerai@terra.com.br

² Doutora (2016) e Mestra (2011) em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pesquisadora e professora no Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais (PPGMSBC) e no Mestrado em Avaliação de Impactos Ambientais (PPGAlA) da Universidade La Salle/UNILASALLE. E-mail: danielle.viegas@unilasalle.edu.br

³ Mestranda em Avaliação de Impactos Ambientais, pela na Universidade La Salle (2019). Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Luterana do Brasil (2004). Especialização em Gestão Social, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, e Especialização em Psicopedagogia Institucional. IESDE, pelo Instituto de Estudos Sociais e Desenvolvimento Educacional no Rio de Janeiro. Atua como Assistente Social. E-mail: mariageraldinavenancio@gmail.com

das/ONU, em Estocolmo, para refletir sobre a degradação do meio ambiente em nível planetário.⁴

Não obstante, em 1986, ocorreu a Conferência Mundial sobre a conservação e desenvolvimento (Ottawa/Canadá) e, tão logo, o Relatório de Brundtland (1987) entendeu que a realização humana e cultural deveria fazer uso razoável dos recursos naturais, se tornando uma diretiva geopolítica em nível mundial rumo ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Quanto ao contexto brasileiro, o tópico possuía substrato de fomento nos âmbitos local e nacional desde, pelo menos, a década de 1940. Em 1977, o meio ambiente foi incluído entre os programas prioritários do Ministério do Interior/MINTER, sendo notadamente associado à politização da questão urbana no país no período ditatorial. A Secretaria do Estado do Meio Ambiente, criada em 1973, assumiu posição central entre países do Terceiro Mundo, que temiam que o meio ambiente danificasse a escalada do crescimento econômico nacional.

A partir dos anos de 1980 e o fim de Ditadura Civil-Militar, maiores possibilidades de um diálogo democrático e participativo foram percebidos, alertando que os danos ambientais poderiam gerar consequências para além do ambiente físico. Ainda em 1981, foi lançada a Política Nacional do Meio Ambiente, que institucionaliza de lei de zoneamento e torna obrigatória a avaliação dos impactos ambientais de todos os grandes projetos econômicos. A lei foi seguida do surgimento do Ministério e Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente (1985) e do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (1987), bem como, do famoso IBAMA - Instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis - que, por sua vez, abrigou as atribuições do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, criado em 1967 e extinto em 1989.

A Constituição de 1988, finalmente, integra um capítulo inteiro para questões ambientais, definindo novos regulamentos e fornece substrato

⁴ Uma discussão preliminar deste assunto foi realizada na IV Jornadas Mercosul Unilasalle (2016), enfatizando o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.

político e fiscal para as administrações dos estados e municípios. Assim, a década de 1990 marcou a instrumentalização legal em torno do desenvolvimento sustentável. Com respaldo da criação da Secretaria do Meio Ambiente, ligada à presidência da República (1990), o Brasil abandona, sob a era Collor, a postura nacionalista que adotou em relação a temas globais. O Ministério do Meio Ambiente, criado em 1992, consagrou essa mudança. Já em 1998, a Lei Federal de crimes ambientais foi aprovada. Logo, crimes ambientais seriam passíveis de responsabilizações civis, administrativas e criminais.

Já nos anos 2000, foi criado o Sistema nacional de unidades de conservação da natureza, que indicou duas unidades de preservação: as de proteção integral, que permitem apenas uso indireto de recursos naturais (nenhum consumo, coleta ou dano ou destruição de recursos) e as unidades de solo sustentável, que permitem o uso indireto dos recursos naturais. Ela é seguida da Promulgação da Política de Biodiversidade nacional, em 2002, sob decreto n. 4339. Foi aprovada na véspera da Conferência Rio+10 e estabeleceu um dispositivo de proteção jurídica para os direitos coletivos de povos indígenas e outras comunidades locais. Também em 2002 foi lançada a Agenda 21 brasileira, uma plataforma de consultas públicas e participação de diferentes entes da sociedade civil marcando todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Em 2010, o amparo legal da Lei Federal nº 12.305/2010, comprometeu e responsabilizaram os gestores públicos, as empresas e a população consumidora para a destinação e dispositivos ambientais adequados de resíduos e rejeitos sólidos, entre outras disposições legais.

A partir dessas novas formas constitucionais, civis e legais de mensurar e classificar os danos ambientais, em nível mundial e nacional, fortaleceu-se como projeto o desenvolvimento sustentável, tendo como princípios integrar a conservação da natureza ao desenvolvimento econômico e social, além de satisfazer as necessidades humanas

fundamentais, perseguir equidade e justiça social e buscar a autodeterminação social e a diversidade cultural.

A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1988), considerou, que desenvolvimento sustentável é aquele que “atende as necessidades do presente sem comprometer gerações futuras”. A agência líder na promoção da educação para o desenvolvimento sustentável a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) ⁵ atualmente aborda que o termo traz subentendido uma nova filosofia do desenvolvimento, que congrega não só as dimensões econômicas e sociais, mas vai além. Sachs⁶ ampliou esse conceito com a reparação de desigualdades passadas, e a necessidade, das mudanças estruturais. Tais norteadores colocaram, a possibilidade de atuação no trabalho social pautado por concepções de diferentes naturezas.

No lastro da problemática colocada, o presente capítulo questiona quais as estratégias o Município de Canoas, situado no Sul do Brasil, tem adotado quanto ao desenvolvimento sustentável no que diz respeito ao gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos. Enfatiza, em especial, uma investigação sobre a Cooperativa de Reciclagem Amigas e Amigos Solidárias/ COOARLAS, à luz do conceito de eco-trabalho social.

O Município de Canoas se apresenta como um cenário exemplar de análise, na medida em que, se lança luz sobre alguns dados peculiares: trata-se de um dos maiores da Região Metropolitana de Porto Alegre/RMPA, atualmente com população estimada de 343.853 habitantes, distribuídos em 16 bairros. O seu crescimento populacional e territorial, a partir da segunda metade do século XX, esteve diretamente relacionado ao projeto de industrialização desenvolvimentista e trouxe graves consequências à dimensão ambiental e social. Um dos episódios mais notáveis desse processo foi à ocupação do bairro Guajuviras em idos da década de 1980. O bairro - que abriga a cooperativa analisada na presente pesquisa

⁵ UNESCO. Educação para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/expertise/education-sustainable-development>. Acesso em maio de 2020, s.p.

⁶ SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 71.

- é considerado a maior ocupação urbana da história do Rio Grande do Sul. O seu surgimento e desenvolvimento estão associados, não obstante, à degradação de áreas de proteção ambiental, conforme será detalhado em seção oportuna.

Uma vez compartilhadas tais informações preliminares, informa-se que o texto está dividido nas seguintes seções, além da presente introdução: a revisão teórico-metodológica (relacionando eco-trabalho social e teoria da complexidade, bem como, as técnicas e fontes utilizadas), a problemática da produção de resíduos em sociedades de consumo e industrializadas, enfatizando o caso de Canoas/RS e, finalmente, a análise da cooperativa selecionada. Arremata-se com as considerações finais, seguidas das referências utilizadas.

2. Considerações teórico-metodológicas: diálogos entre o método da complexidade e a teoria do eco-trabalho social

No estudo de caso relatado, as estratégias de desenvolvimento sustentável investigadas são pensadas em alinhamento com o conceito de eco-trabalho social uma vez que, tal concepção, requer a promoção de boas relações humano-ambientais. O eco trabalho social passou a ser definido como sendo uma intervenção profissional onde o pesquisador social faz uso das dimensões do seu trabalho, dentre elas, as dimensões teórico-metodológica, ética-política e técnico-operativa.

Desenvolvida por Bonder⁷, a expressão eco trabalho social buscou as vertentes do pensamento ecológico, principalmente em Lago e Padua⁸, que concentraram conceitos da ecologia natural que entende a dinâmica da vida e da natureza a ecologia social - que abarca os múltiplos aspectos da relação entre os homens e o meio ambiente; o conservadorismo - como um conjunto de ideias e ações, que visam à luta da conservação da natureza e da preservação dos recursos naturais; e o ecologismo - en-

⁷ BONDER, Cintia. **Eco trabalho social: do bem estar à qualidade de vida**. Editora Ortiz, 1996, p. 11.

⁸ LAGO, Antonio; PÁDUA, José Augusto. **O Que É Ecologia**. São Paulo: Editora: Brasiliense, 1989, pp.15-20.

quanto um projeto político de transformação social calcado em princípios ecológicos de uma sociedade comunitária. Payne⁹ esboçou uma série de críticas ao trabalho de assistência social, quando ela não assume essa postura múltipla, justificando então o uso da complexidade na análise para refletir sobre o estudo.

Estes conceitos, associados ao conceito de desenvolvimento sustentável previamente definido, foram incorporados ao método da complexidade, que originalmente definiu o caminho percorrido. A investigação procurou captar ou se aproximar da realidade, avaliando o fenômeno a partir de uma dimensão não linear. Nesse sentido, a chamada teoria da complexidade¹⁰ foi entendida como especialmente válida. Morin¹¹, explicou que “*complexus* significa originariamente o que se tece junto. O pensamento complexo, portanto, busca distinguir (mas não separar) e ligar.” Além disso, esclarece que a teoria da complexidade tem embasamento nas ideias propostas por Pascal, conforme Morin¹², e afirmou que:

[...] sendo todas as coisas causadas e causadoras, ajudadas e ajudantes, mediadas e imediatas, e todas elas mantidas por um elo natural e insensível, que interliga as mais distantes e as mais diferentes, considero impossível conhecer as partes sem conhecer o todo, assim como conhecer o todo sem conhecer, particularmente, as partes.

A teoria da complexidade¹³ é guiada por sete princípios, que permitem compreender e pensar a sociedade. O primeiro princípio é o **sistêmico** (também conhecido como princípio organizacional), de ligação entre o conhecimento das partes e o conhecimento do todo, sendo necessário conhecer ambos (o todo e as partes) e suas inter-relações para uma

⁹ PAYNE, Malcolm. **Teoria do trabalho social moderno**. Coimbra: Quarteto, 2002.

¹⁰ MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. Ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2001, p. 21.

¹¹ MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**, p.20.

¹² MORIN, E. Contrabandista dos saberes. In **Do caos à inteligência artificial**. 4. Ed. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora UNESP, 2001, p. 25.

¹³ MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**.

melhor compreensão do objeto de estudo. O segundo princípio, conhecido como princípio hologramático, realça o paradoxo da complexidade, evidenciando, que cada parte encontra-se inserida em um todo, mas também o todo está inscrito em cada uma de suas partes.

O princípio do anel retroativo, explica que, existe um processo de autorregulação nos sistemas, sendo que, a causa age sobre o efeito, que irá agir sobre a causa, e assim por diante, não existindo, dessa maneira, uma relação de causalidade linear. O quarto princípio, por sua vez, é o do anel recursivo, que acrescenta a ideia de autoprodução e auto-organização, gerando a noção de que os produtos e efeitos são, também, produtores e causadores do que os produz. Outro princípio, de auto-eco-organização, explica que, a autoprodução citada anteriormente gera autonomia. Entretanto, para garantir essa autonomia, é necessário o desprendimento de energia, e essa deve ser extraída, juntamente com a informação e a organização, no meio ambiente, o que gera uma relação de dependência com o mesmo.

Os últimos dois princípios são o dialógico, que prevê que ideias ou princípios normalmente excludentes uns aos outros podem ser unidos e indissociáveis em uma determinada realidade, permitindo conceber e compreender os fenômenos complexos; e o princípio da reintrodução é aquele que conhece todo conhecimento, que é baseado na reconstrução do conhecimento por um espírito ou cérebro em uma determinada cultura e em determinado tempo, restaurando-se o sujeito. Finalmente os três princípios que podem ajudar no entendimento da complexidade nesse capítulo são: dialógico, a recurso organizacional e o hologramático.

A teoria proposta por Morin¹⁴ afirma que “o método é atividade pensante do sujeito”. O método é a estratégia, a arte, que se revela nas qualidades do sujeito. E na complexidade, a estratégia testemunha o quão aleatórios são sujeito e objeto e, o quanto depende da arte do sujeito¹⁵.

¹⁴ MARTINAZZO, Celso José. **A utopia de Edgar Morin**: da complexidade à concidadania planetária. Ijuí: Unijuí, 2002, p. 64.

¹⁵ MORIN, Edgar. **O método 3**. O conhecimento do conhecimento. Porto Alegre: Editora Sulina, p. 230.

Portanto, prevê que as concepções pessoais do pesquisador sejam consideradas e reconhecidas na execução de seu trabalho.

Nesse sentido, às técnicas, para a realização desse capítulo foram baseadas na pesquisa bibliográfica e exploratória. A pesquisa bibliográfica, segundo Gil¹⁶, permite investigar “[...] uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que se poderia pesquisar diretamente”, para um panorama geral do assunto abordado. Já a pesquisa exploratória, segundo Köche¹⁷ visou investigar variáveis presentes no objeto de estudo, descrevendo-as e caracterizando-as, com o intuito de identificar a natureza do fato abordado pela pesquisa.

Lakatos e Marconi¹⁸ estabelecem o aumento da familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno onde a amostra foi selecionada e que se caracterizou como não probabilística, de natureza intencional, ou seja, “o pesquisador está interessado na opinião (ação, intenção, etc.) de determinados elementos da população [...]”¹⁹. A amostra não representativa permitiu a observação e interpretação de dados coletados, considerando-se seus efeitos no ambiente social. O esforço investigativo foi atingido pelo próprio conhecimento científico, quando se sugere a multidimensionalidade, a transdisciplinaridade a pluralidade na formulação das relações sociais.

No que diz respeito às fontes, foram aplicados entrevistas com roteiro semiestruturado com três representantes da Cooperativa de Reciclagem Amigas e Amigos Solidárias/COOARLAS no dia 15 março de 2020 para a compreensão do conceito do eco-trabalho-social, envolvendo temas transversais e aspectos socioambientais. A análise de dados destacou as dimensões propostas para pesquisa, que são indissociáveis e

¹⁶ GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 50.

¹⁷ KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

¹⁸ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

¹⁹ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**, p. 54.

complexas. Na próxima seção as estratégias municipais; seguida pela história parcial da cooperativa e resultado das narrativas das catadoras.

3. Sociedade de consumo, industrialização e geração de resíduos sólidos urbanos: entre o local e o global

Segundo Baudrillard²⁰, o aumento significativo do consumo bens, produtos e serviços da sociedade global do século XX favoreceram o surgimento de novos objetos em uma velocidade vertiginosa, cujo prazer era a abundância e ostentação. Para Dosi²¹ à medida que, diferentes fatores industriais, tecnológicos e, estruturas sociais institucionais foram se adequando, tanto a produção em massa quanto a descartabilidade, promoveram um aumento na geração de resíduos sólidos urbanos, configurando num novo cenário, com graves consequências à manutenção dos ecossistemas.

O Município Canoas é um caso exemplar desse processo. Na década de 1950 teve um aumento populacional de 390% e ocupa, atualmente, a quarta posição dentre aqueles mais populosos do Rio Grande do Sul. Enquanto um espaço de transformações desenvolvimentistas radicais, a cidade abrigou os problemas típicos da América Latina, quanto à sua industrialização e urbanização: desigualdade territorial e fardo de problemas ambientais sobre os pobres, migrantes e mulheres; uma socialmente de acalorada expansão urbana baseada em especulação financeiro-imobiliária, apassamentos, ocupações e despejos violentos. Tais violências contra as pessoas correspondem, não raro, a violações à qualidade de seu meio ambiente, conforme Sedrez²².

O aumento na produção industrial da cidade, com efeito, foi “desacompanhado de políticas públicas adequadas, em termos não só de

²⁰ BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Portugal: Edições 70, 2008, p.159.

²¹DOSI, G. Giovanni. **Technical paradigms and technological trajectories**: a suggested and directions of technical change, *Research Policy*, v. 11, n. 3, p. 147–162, 1982.

²² SEDREZ, Lise. **Urban Nature in Latin America**: Diverse Cities and Shared Narratives. In: *RCC Perspectives* 7, 2013, pp. 61-64.

saneamento básico e habitação, mas também de redistribuição de renda”²³ o que sugeriu uma profunda clivagem entre as políticas públicas de elaboração e execução dos planos. A configuração do Município de Canoas esteve ligada, portanto, a uma fase na qual os nexos econômicos impuseram-se como principal vetor para configuração do território das cidades, caracterizando o que foi chamado de “urbanização territorialmente seletiva”²⁴ no Brasil.

Desta forma, consta que em idos da década de 1970, Canoas detinha a segunda maior produção de resíduos do Estado, ficando atrás apenas da Capital. Em 1977, em específico, a cidade produzia quatro (4) toneladas de lixo por dia, mas contava com apenas quatro caminhões. As primeiras mobilizações e campanhas populares, quanto ao tema, datam do período e ilustravam os editoriais de jornais como o *Timoneiro*, que registravam as possibilidades de construção de um aterro e de uma usina de compostagem, ao mesmo tempo em que denunciando que os resíduos não eram recolhidos nas vilas²⁵. Na década de 1980 é inaugurado o primeiro galpão de reciclagem do Município, seguida das primeiras medidas legislativa, voltadas à separação de resíduos orgânicos e secos e do Código Municipal de Meio Ambiente (1998).

Visando minimizar tais problemáticas, que se estendiam desde as últimas décadas do século XX, a partir dos anos 2000 o Município adotou uma série de estratégias mirando o desenvolvimento sustentável. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente se tornou o órgão responsável pela gestão da coleta seletiva, realizada diretamente pela sua Diretoria de Resíduos e Coleta Seletiva e por sua estrutura da Diretoria definida em lei, através do Decreto n.º 879/2010, que regulamentou a Lei Municipal n.º 5.363/09. A tabela 1 apresenta a legislação compilada indicando todas as normas municipais, que tratam sobre a Coleta Seletiva.

²³ BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: UNICAMP, 2012, p.24.

²⁴ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. Ed. São Paulo: Ed. da USP, 2013, p.41.

²⁵ MAYER, Nestor José. **Memória ambiental da cidade de Canoas**. Canoas: TecnoArte, 2009, pp. 88-90.

Figura 1. Legislação municipal

Norma	Data de Sanção	Ementa	Situação da Regulamentação
Lei Orgânica do Município 03/04/1990	Não regulamentada.	-	O conteúdo dos artigos específicos sobre a coleta seletiva, Arts. 204 e art. 30 dos Atos das Disposições transitórias foram ao longo do tempo sendo sobrepostos por leis posteriores que dispõem de forma distinta e contraditória a seu conteúdo
Lei n.º 3.170/91	02/09/1991	“Cria a obrigatoriedade da separação do lixo nas escolas públicas e privadas do Município”	Não regulamentada.
Lei n.º 5.451/09 “.	04/12/2009	“Estabelece a obrigatoriedade na separação lixo seco e do orgânico em Canoas”	Não regulamentada. Leis posteriores dispuseram de forma menos abrangente
Lei n.º 3.979/95	Código de Obras do Município 23/03/1995	Dispõe sobre o “Código de Obras no Município de Canoas”	“Não regulamentado (art. 343 vigente)”
Lei n.º 4.328/98 “	Código Municipal de Meio Ambiente 23/12/1998	“Institui o Código Municipal de Meio Ambiente”	Não regulamentado os artigos específicos da Coleta Seletiva (Art. 4º e 5º)
Lei n.º 4.980/05	Código Municipal de Limpeza Urbana 03/07/2009	“Instituiu o Código Municipal de Limpeza Urbana e dá outras providências”	Dispositivos relativos a Coleta Seletiva não regulamentados (art. 11, 16 e 38). Conflito de normas: art. 16 é menos restritivo que a norma geral, prevista na Lei 12.305/10
Lei n.º 5.341/08	Plano Diretor do Município 22/10/2008	Institui o “Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Canoas e dá outras providências.”	“Não regulamentado (art. 2º c/c arts. 5º, 6º, 9º e 11 VIII)
Lei n.º 5.390/09	17/06/2009	“Cria, no Município de Canoas, o Programa de Destino de Resíduos Sólidos voltado aos estabelecimentos que necessitem de licenciamento ambiental para o seu funcionamento, e dá outras providências.”	Não regulamentado.
Lei n.º 5.485/10	25/01/2010	“Institui o Serviço Público de Coleta Seletiva dos Resíduos Recicláveis e dá outras providências”.	Não regulamentada, apenas no tocante ao Comitê Gestor (Decreto n.º 376/2010).
Decreto n.º 413/2010	27/12/2013	“Instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências.”	Não regulamentado.
Lei n.º 5.844/14	26/06/2014	“Instituiu a Política do Lixo Eletrônico, no Município de Canoas com o objetivo de organizar e orientar o recolhimento e descarte correto destes.”	Não regulamentado.

Fonte: Prefeitura Municipal de Canoas, 2020, p. 49²⁶.²⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. Plano municipal de coleta seletiva. Canoas: Ambientica, 2014, p. 13.

Considerando o desafio municipal local de atualizações estratégicas para uma solução adequada frente aos resíduos sólidos respeitando o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, através do pensamento complexo de refletir sobre os paradoxos e antagonismos do trabalho cooperativado de reciclagem se registrou um histórico parcial da cooperativa a partir da mediação metodológica.

4. Cooperativa de Reciclagem Amigas e Amigos Solidárias/COOARLAS: estratégias de desenvolvimento sustentável em Canoas/RS

A Cooperativa de Reciclagem Amigas e Amigos Solidárias trabalha com resíduos sólidos e surgiu da necessidade de qualificar os processos de gestão e produção e ampliar as possibilidades de comercialização dos produtos da ARLAS - Associação de Reciclagem Amigos Solidárias, da qual se originou. Está localizado, na comunidade Parque São José, bairro composto de aproximadamente 5.500 habitantes²⁷, em um universo de aproximadamente 36 mil pessoas do bairro Guajuviras.

O Guajuviras encontra a sua fundação no ano de 1986 a partir da ocupação, por parte de moradores de cidades vizinhas e também de Canoas, de um conjunto de imóveis em estágio inacabado em função da interrupção das obras e do não cumprimento dos prazos por parte da empreiteira. Trata-se de um bairro, cujas identidades, carregam a abordagem cultural, elemento de representação, que guarda forte vínculo.

A cooperativa COOARLAS possui, na sua maioria, trabalhadores autônomos e informais, sendo uma das muitas iniciativas, que no Guajuviras visa minimizar o estigma do bairro, quanto à pobreza e violência. Em 1999, um grupo de mulheres ligadas a Pastoral da Criança e da Juventude e ao Movimento de Mulheres de Canoas, preocupadas com

²⁷ IBGE- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos demográficos 2010:contagem populacional. Rio de Janeiro:IBGE,2010, s.p. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 02/03/2020.

a inserção de jovens no mercado de trabalho, promoveu o Programa Serviço Civil Voluntário. Essa iniciativa, em parceria com a Sociedade Sulina Divina Providência e a Paróquia N^a Sr^a Aparecida objetivou a qualificação social e profissional por meio de conteúdos e atividades relacionadas ao exercício de direitos de cidadania e a preparação para o mercado de trabalho.

A área de atuação escolhida foi à reciclagem, uma vez que existiam muitos resíduos acumulados nos terrenos baldios, apesar da implementação da coleta seletiva desde 1998. A formalização da associação de reciclagem aconteceu em 13 de outubro de 2000, com a presença de 12 mulheres. Nesse momento, a ARLAS voltou-se exclusivamente para o desenvolvimento dos projetos sociais envolvendo familiares de seus associados, além da comunidade em geral.

No mesmo ano, um projeto piloto de coleta de resíduos com carrinhos de tração humana oportunizaram para as lideranças femininas, comunidade e parceiros, a busca de recursos no Orçamento Participativo Estadual para a construção de galpão de reciclagem com 570 m² e, com ajuda do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. Nesse sentido, uma aprendizagem estratégia possibilitou a realização de cursos, sobre a separação e reciclagem de resíduos sólidos além da preparação para o trabalho. O galpão, inaugurado em 2000, contou com os equipamentos necessários, como balança e prensa além de uma dimensão de apoio da ONG CAMP - Centro de Assessoria Multiprofissional - organização que atua na mobilização, organização social, educação, capacitação, formação de lideranças, pesquisa e sistematização de conhecimento. O CAMP 28 promoveu a época um Fundo de Mini Projetos da Região Sul.

De 2002 a 2009, o número de trabalhadoras da ARLAS passou por variações chegando a contar com aproximadamente trinta associadas, sendo 100% mulheres. A COOARLAS foi fundada em 18 agosto de 2009 contando com vinte sócias, oriundas da ARLAS, nesse momento se estabeleceu um convênio com o Programa de Coleta Seletiva Compartilhada,

²⁸ CAMP é uma ONG- Organização Não Governamental, brasileira, fundada em 1983.

que era um “trabalho em rede”, envolvendo quatro outros empreendimentos de reciclagem do mesmo Município conhecidos como: a COOPCAMATE, COOPERMAG, RENASCER e MÃOS DADAS.

Com vistas a cumprir seus objetivos e a contribuir para a sustentabilidade socioambiental foram estabelecidas várias parcerias, tais como: Comunidade de Voluntários da Igreja Luterana, AVESOL, UNILASALLE, CAMP, VONPAR, Prefeitura de Canoas e Governo Federal. Além disso, a cooperativa participou do Comitê da Sub-Bacia do Arroio Sapucaia, do Fórum dos Recicladores do Vale dos Sinos, sendo filiada a UNISOL Brasil – Central de Cooperativas e Empreendimentos da Economia Solidária. Atualmente, integra o DRS - Desenvolvimento Regional Sustentável da Reciclagem no Município de Canoas.

O grupo foi assumindo grande relevância e, em abril de 2011, foi apresentado pela COOARLAS um projeto ao Fundo de Mini Projetos da Região Sul do Centro de Assessoria Multiprofissional, cujo Edital voltado ao apoio da Logística Solidária garantia ao município de Canoas/RS a participação de todas as cooperativas reunidas (COOARLAS, COOPCAMATE, COOPERMAG, RENASCER). Com a aprovação foi adquirido cinco caminhões para a realização da Coleta Seletiva, momento em que houve a formalização de uma Central de Cooperativa de Canoas conhecida por COOPERCAN. Nesse sentido, em 2012 houve construção e aquisição de equipamentos financiados pelo BNDES, bem como, a ampliação de parceria com a ONG, QSF (Quebec Sem Fronteiras)

No período de 2013 a 2017 a Rede Coopercan foi contemplada com o projeto Cataforte III, financiado pelo BNDES no valor de R\$ 1.025.000,00 (Um milhão e vinte e cinco mil reais). O consórcio que reuniu 03 municípios e 07 cooperativas impactou as relações de cotidianidade das pessoas e seu lugar beneficiando 620 famílias. Outro projeto como “mão para o futuro” financiado pela ABIHPEC oportunizou o conhecimento da logística reversa.

Baseado na história parcial da Cooperativa e na Rede Coopercan, que se estabeleceu como uma representação, no bairro Guajuviras, buscou-se

considerar, segundo Maingueneau²⁹ um empenho em compreender o campo discursivo em uma amostra de três catadoras, que a partir de algumas entrevistas com roteiro semiestruturado ofereceram a relatividade do sujeito/observador na prática da pesquisa, ou seja, das dimensões teórico-metodológica, ética-política e técnico-operativa do eco trabalho social.

As condições de produção garantiram uma contextualização, que inclui em perceber os antagonismos e complementaridades do processo apresentadas na figura 1. As unidades de análise foram baseadas em perguntas sobre o papel do cidadão no processo de reciclagem, e a redução do consumo; a melhora dos reflexos ambientais e preparação de novos profissionais no mundo do trabalho; o trabalho da cooperativa; a visão da alteração do paradigma do consumo para um paradigma da sustentabilidade.

Figura 1: Respostas aos questionários

ENTREVISTADAS	UNIDADES DE ANÁLISE:
Ent. A, Sexo feminino, idade 28 anos.	O cidadão deveria classificar os resíduos corretamente e entregar para a coleta seletiva. Também deveria consumir conscientemente, não comprar produtos com muitas embalagens, mas a sociedade não permite isso! Por exemplo, utilizar as feiras aonde os produtos não vem em tantas embalagens. Aderir à moda sustentável (comprar em brechós, por exemplo). O trabalho da cooperativa é inovador de processos sim, por que reciclamos e tiramos os resíduos das ruas e aterros para recolocá-lo num ciclo industrial, ou seja, virar um novo produto. Nós, não conseguimos ver alteração do paradigma do consumo para um paradigma da sustentabilidade, porque cada dia se vê um aumento de resíduos dentro das cooperativas, e não a redução deles.
Ent. B, Sexo feminino, idade 36 anos.	O papel do cidadão é muito importante, pois se não houvesse colaboração deles, não teríamos a matéria prima para trabalhar. Considero que a redução do consumo seria não comprar excessivamente e permitir um consumir conscientemente. Acredito, que a melhora dos reflexos ambientais e preparação de novos profissionais no mundo do trabalho será a partir, de uma consciência geral junto aos aspectos socioambientais. Quanto mais pessoas soubessem sobre o que é o meio ambiente, melhor seria para o mundo. Acredito que o trabalho da cooperativa é inovador, mas ainda não é bem aceito.
Ent. C, Sexo trans gênero feminino, idade 22 anos.	O papel do cidadão no processo de reciclagem é gerar renda e ajudar o meio ambiente. Também, acho que tem que acontecer a alteração do paradigma do consumo para um paradigma da sustentabilidade, pois o consumo excessivo de “coisas” é muito maior. Talvez a separação de resíduos seco e úmidos e a entrega dos matérias as cooperativas poderia colaborar e melhorar os reflexos ambientais. O mundo precisa de novos profissionais que pensem nos aspectos socioambientais. As cooperativas tem um trabalho inovador de processos, pois ajudamos o meio ambiente e geramos trabalho e renda com resíduos. Algumas pessoas se importam cada vez mais com a sustentabilidade, outras nem tanto.

Fonte: Produzido pelas autoras, 2020.

²⁹ MAINGUENEAU, Dominique. **Termos-chave da Análise de Discurso**. UFMG. Belo Horizonte, 2000.

As narrativas classificam o papel do cidadão como um indivíduo, que deve ter responsabilidades perante a sociedade evitando o consumo exarcebado e o descarte de muitas embalagens. As narrativas “[...] consumir conscientemente” e da “[...] alteração do paradigma do consumo para um paradigma da sustentabilidade” oportunizaram o entendimento do sistema auto-eco-organizativo, que remete a percepção do indivíduo ao jogo complexo da realidade. Ou seja, as entrevistadas, oriundas da parcela mais pobre do município, evidenciam nas suas falas o equilíbrio/desequilíbrio ao refletirem sobre o descarte de produtos, que é a matéria prima, que abastece o processo de separação de resíduos sólidos desenvolvido pela cooperativa. As entrevistadas destacaram a inovação nos processos de trabalhos como uma estratégia que vem sendo utilizada, sem citar o município.

Esses diálogos entre o método da complexidade e a teoria do eco-trabalho social no estudo de caso, implicaram em uma intervenção junto aos grupos de mulheres cooperativadas. As análises assumiram as vertentes do pensamento complexo e do sujeito observador, que testemunha a execução de seu trabalho. Assim, com uma atitude transdisciplinar se busca a ideia de rede de articulações do ser e fazer. As análises efetuadas a partir da mediação da pesquisa apreendem os sujeitos envolvidos como interlocutores do processo, que se relacionam com inúmeras outras determinações impostas como, institucionais, cooperadas, culturais, econômicos, ambientais quanto a um comprometimento simbólico e teórico-metodológico, conforme estudos de Latour³⁰.

Cabe destacar que a Prefeitura Municipal de Canoas³¹ levantou o perfil desses trabalhadores (as) cooperativadas, em um diagnóstico efetuado em 2015 e constatou a faixa etária entre 26 e 45 anos (55%), a escolaridade (71%) no ensino fundamental incompleto, sendo que, alguns sabem apenas ler e assinar o nome, e com 73% deles evidenciaram

³⁰ LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**. Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: UNESP, 200.

³¹ PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Plano municipal de coleta seletiva**. Canoas: Ambiética, 2014.

o desejo de retomar os estudos. A renda predominante dos cooperados (52%) encontra-se entre um e dois salários mínimos, seguido de 46% com menos de um salário mínimo e 2%, que recebem entre dois e três salários mínimos. Benefícios da Bolsa Família são absorvidos por 37,5% dos cooperados que acessam esse programa.

Quanto aos demais serviços na sua residência, 70% informaram que tem acesso à coleta regular de resíduos, rede de água, esgoto e energia elétrica. Quanto à carga horária de trabalho, os cooperados trabalham 8 horas diárias e informaram, que utilizam equipamentos de segurança. O grupo pesquisado, naquele momento reconheceu a necessidade de ressignificar os padrões do consumismo e das identidades sociais, pois buscam reconhecimento na sociedade.

A Prefeitura Municipal estrategicamente vem atuando junto com os cooperados desenvolvendo um processo de inclusão social visualizando uma melhoria na qualidade de vida e, acesso aos direitos. As cooperativas de reciclagem seguiram os princípios da doutrina cooperativista, conforme seus estatutos, além da orientação e gestão de ações, gestão democrática, bem como, o retorno de sobras, rateio e aplicação das sobras decididas em Assembleia Geral. Atualmente o Município³² ainda destaca as prioridades na prestação do serviço de coleta seletiva e, possui contratos com 04 (quatro) Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis. Reconhece as ações geradoras de ocupação e renda e a atuação das cooperativas e associações populares como agentes ambientais da limpeza urbana.

Reconhecendo a complexidade do real, como sendo uma possibilidade para tratar as várias dimensões indivisíveis e interligadas e contemplar a cultura local, nas estratégias de desenvolvimento sustentável, que foram investigadas através da prática da mediação de uma assistente social e de duas pesquisadoras e, longe de oferecer uma solução mágica para a problemática proposta na construção do capítulo, segue às reflexões analíticas.

³² PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Plano municipal de coleta seletiva**. Canoas: Ambiética, 2014, p. 13.

Nesse sentido, tanto o contexto parcial sócio histórico do município de Canoas, as estratégias de gestão desenvolvidas junto aos resíduos sólidos, o comprometimento das cooperativas e coletivos e, o aprendizado individual de cada interlocutor a partir da sua argumentação, tornou possível avançar para alguns itens:

1. Uma tentativa de análise a partir do princípio hologramático, e destacado por Morin como sendo a parte que se encontra inserida em um todo, mas também o todo que está inscrito em cada uma de suas partes, ou seja, é a própria perspectiva da condição humana, que está atrelada a uma cultura, e a uma visão de mundo. O paradigma complexo se opõe a visão da informação redutora onde a simplificação, oportuniza o julgar e classificar³³ segmentando os saberes. Nesse sentido, Canoas se apresentou como um cenário exemplar, com dados próprios, cuja primazia de interfaces com a Constituição de 1988, evidenciou as questões ambientais, também previstas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, bem como, as interligações do macro e micro ambientes. O outro princípio sistêmico (também conhecido como princípio organizacional) permitiu avaliar os permanentes processos de aprendizagem, que as estratégias municipais foram forçadas a mediar. O sistema passa pela autoprodução dos sujeitos envolvidos (autopoiese)³⁴ que são produtores e produtos ao mesmo tempo de uma experiência na solução de uma situação-problema.
2. Os princípios do anel retroativo, (processo de autorregulação nos sistemas), do anel recursivo, (que acrescenta a ideia de autoprodução e auto-organização), e de auto-eco-organização, geram autonomia no processo. Esses princípios juntos oferecem uma visão multidimensional de interações, imprescindíveis num processo social, pois relacionam o conhecimento e os saberes que conferem valor ao homem, enquanto espécie/sociedade/indivíduo. Isso foi encontrado nas narrativas coletadas, que evidenciaram o sistema organizacional.
3. O princípio dialógico remete a associação de noções contraditórias para conceber um mesmo fenômeno e, elas são indissociáveis em uma determinada realidade, pois, identifica a cultura em determinado tempo e espaço, restaurando uma identidade planetária para enfrentar as incertezas presentes nos processos. O dialógico oferece o entusiasmo e o conflito ao mesmo tempo.

³³ ARRUDA, Marina Patrício de. **A prática da mediação em busca de um mediador de emoções**. Pelotas: Seiva, 2004, p. 128.

³⁴ ARRUDA, Marina Patrício de. **A prática da mediação em busca de um mediador de emoções**, p. 128.

Morin³⁵ com seus argumentos complexos reconhece que o pensamento linear, pode ser alterado e, transformado em uma estratégia inesperada através de um desafio prático. Esta análise não é simples, mas a problemática colocada ainda assume proporções de “idas e vindas” a uma institucionalização sobre a sustentabilidade ambiental. O município de Canoas é estratégico, quanto à organização de cooperativas e projetos junto ao bairro Guajuviras em busca de uma sustentabilidade.

Conclusões

Frente a um cenário de capitalismo do século XXI com a necessidade de construção de uma sociedade sustentável respaldada no Estado Constitucionalista - em destaque na Introdução deste texto - evidenciou-se a necessidade de refletir sobre o do eco trabalho social, cuja abordagem antropossociológica e complexa vislumbraram no município de Canoas e no empreendimento cooperado COOARLAS - Cooperativa de Reciclagem Amigas e Amigos Solidárias um desafio, que se choca com condições de vida que se confundem, mas que indicam um conteúdo teórico de gestão pública, municipalização e de questão ambiental, que podem oferecer luz as possíveis mudanças.

As conclusões sempre provisórias para os fenômenos da atualidade permitiram assinalar o contexto sócio histórico relacionado à sustentabilidade ambiental em escala global, o processo de construção de responsabilidade da sociedade civil e o comprometimento dos gestores públicos, empresas e população consumidora para a destinação e dispositivos ambientais adequados de resíduos e rejeitos sólidos, entre outras disposições legais.

A sociedade moderna punicionou a aquisição desnecessária de bens e consumo estabelecidos e, o que contou foi à volatilidade, a temporalidade interna de todos os compromissos que prejudicaram o espaço sustentá-

³⁵ ARRUDA, Marina Patrício de. **A prática da mediação em busca de um mediador de emoções**, p. 162.

vel³⁶. Aron³⁷ lembrou que o consumismo gerou um desafio, no sentido da produção e reprodução, e descartabilidade gerando impactos socioambientais e a degradação do meio ambiente.

No caso em foco, o Município de Canoas inovou em suas estratégias de desenvolvimento sustentável ao incluir a participação das cooperativas de reciclagem nas atividades de Coleta Seletiva, com respaldo da Lei n.º 5.485/10 de 25/01/2010. Proporcionou a valorização dos grupos de mulheres cooperadas que são responsáveis pela a triagem dos materiais e de toda organização do serviço de reciclagem. A COOARLAS, no cenário mais amplo da cidade de Canoas posto, indicou suas especificidades, solidificou uma imagem de confiabilidade, por meio da qual, se torna ainda hoje referência para comunidade do entorno, que a identifica como sendo uma oportunidade concreta de trabalho. A cooperativa contribuiu para o desenvolvimento local. Nesse sentido, a equidade social³⁸ paradigmática vem por meio do esforço e sobrevivência das pessoas, com o trabalho a partir do reaproveitamento dos resíduos sólidos produzidos nas cidades, para minimizar a problemática com a questão econômica. Ou seja, com o crescimento da produção dos resíduos vem à reciclagem e esta se torna fonte de renda para os recicladores cooperados de empreendimentos solidários. Isso gera o equilíbrio ambiental.

Referências

ARON, Raymond. **Dezoito lições sobre a sociedade industrial**. Martins fontes. Editora Universidade de Brasília, 1981.

ARRUDA, Marina Patrício de. **A prática da mediação em busca de um mediador de emoções**. Pelotas: Seiva, 2004, p. 162.

³⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar. Tradução de Marcus Penchel, p. 8.

³⁷ ARON, Raymond. **Dezoito lições sobre a sociedade industrial**. Martins fontes. Editora Universidade de Brasília, 1981. P. 276

³⁸ BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

- BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Portugal: Edições 70, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida de consumo. A transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- BONDER, Cintia. **Eco trabalho social: do bem estar à qualidade de vida**. Editora Ortiz, 1996.
- BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: UNICAMP, 2012.
- DOSI, G. Giovanni. **Technical paradigms and technological trajectories: a suggested and directions of technical change**, Research Policy, v. 11, n. 3, p. 147-162, 1982.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.
- IBGE- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos demográficos 2010: contagem populacional. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=o-que-e>. Acessado em: 02/03/2020.
- KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. Disponível em: <https://www.scribd.com/doc/192008010/Fundamentos-de-Metodologia-Cien-Jose-Carlos-Koche-pdf>, acesso em 31/01/2020.
- LAGO, Antonio; PÁDUA, José Augusto. **O Que é Ecologia**. São Paulo: Editora: Brasiliense, 1989, pp.15-20.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**. Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: UNESP, 200.

LEI Nº 5485, de 25 de janeiro de 2010. Institui o serviço público de coleta seletiva dos resíduos recicláveis e dá outras providências. Canoas – RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2010/548/5485/lei-ordinaria-n-5485-2010-institui-o-servico-publico-de-coleta-seletiva-dos-residuos-reciclaveis-e-da-outras-providencias> Acesso em: 01/02/2020.

MAINGUENEAU, Dominique. **Termos-chave da Análise de Discurso**. UFMG. Belo Horizonte, 2000.

MARTINAZZO, Celso José. **A utopia de Edgar Morin**: da complexidade à concidadania planetária. Ijuí: Unijuí, 2002.

MAYER, Nestor José. **Memória ambiental da cidade de Canoas**, Canoas: TecnoArte, 2009, pp. 88-90.

MORIN, E. Contrabandista dos saberes. In **Do caos à inteligência artificial**. 4. Ed. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

MORIN, Edgar. **O método 3**. O conhecimento do conhecimento. Porto Alegre: Editora Sulina.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. Ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

NUN, José. Superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal. In: PEREIRA, Luiz (Org.). **Populações ‘marginais’**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

PAYNE, Malcolm. **Teoria do trabalho social moderno**. Coimbra: Quarteto, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. Plano municipal de coleta seletiva. Canoas: Ambientica, 2014. Disponível em: https://www.canoas.rs.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/ANEXO_10_Panorama-Geral-dos-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-no-Munic%C3%ADpio-de-Canoas.pdf. Acesso em: maio de 2020.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. Ed. São Paulo: Ed. da USP, 2013.

SEDREZ, Lise. **Urban Nature in Latin America: Diverse Cities and Shared Narratives**.
In: *RCC Perspectives* 7, 2013.

UNESCO. Educação para o desenvolvimento sustentável. Disponível em:
<https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/expertise/education-sustainable-development>. Acesso em maio de 2020.

A (in)efetividade da tutela jurídica protetiva das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados na preservação da biodiversidade

*Marciana Magni*¹

*Jorge Ricardo Luz Custódio*²

1 Introdução

Desde sua origem, o homem depende da natureza para sobreviver. Até certo momento da história, existia harmonia nesse convívio, visto que embora o homem retirasse do meio ambiente os insumos necessários para prover sua existência, fazia-o de forma com que a natureza conseguisse se recuperar dos impactos causados por aquela atividade.

Essa relação harmônica foi se modificando no decorrer do tempo, e nos últimos séculos, com a adoção do capitalismo, a produção industrial em massa, o cultivo de monoculturas de grande produção, dentre outros fatores, passou a se deteriorar. A sociedade, como regra, passou a utilizar os recursos ambientais em larga escala, sem qualquer preocupação em fazê-lo de forma a propiciar à natureza que se recompusesse. Tal conduta culminou com a imensa degradação ambiental vivenciada hoje, onde a

¹ Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Direito Público pelo Complexo de Ensino Superior Meridional S.A. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade IDC. Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Advogada. E-mail: advogadars@hotmail.com

² Jorge Ricardo Luz Custódio. Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. E-mail: jrcustodio@gmail.com

coletividade se depara com a rápida extinção de espécies e recursos da biodiversidade, e até de ecossistemas inteiros.

No entanto, e mesmo que não seja o reflexo da sociedade dominante, ainda existem populações que mantêm uma relação de respeito, dependência e harmonia com a natureza. Trata-se dos povos ou comunidades tradicionais ou locais, os quais possuem uma cultura diferenciada que se reflete no seu modo de ser e de viver. Esses povos, representados pelos índios, quilombolas, caiçaras, pescadores artesanais, ribeirinhos, pequenos agricultores, dentre outros, possuem uma lógica de vida comunal, pré-capitalista. Sua forma de produção visa à manutenção das pessoas da comunidade, e não o lucro. Trata-se de pessoas que, cientes de que dependem da natureza para sua sobrevivência, adotam práticas de sustentabilidade, a fim de garantir a existência de recursos para a presente e as futuras gerações.

Esses povos, além do modo de existir e viver diferenciados, são, ainda, detentores de diversos conhecimentos tradicionais, dentre os quais os associados à biodiversidade, que são de grande interesse, sobretudo, para a indústria farmacêutica, biomédica e cosmética. Esses setores, utilizando-se dos conhecimentos tradicionais e da biodiversidade local, podem economizar anos em pesquisas, o que culmina com uma lucratividade muito maior.

Diante disso, surgiu a necessidade de se implementar mecanismos de proteção e preservação desses recursos, tanto na esfera imaterial, qual seja, o conhecimento em si, quando na esfera material, palpável, que é a própria biodiversidade, o que é feito de diversas formas, inclusive mediante a tutela jurídica.

O presente trabalho visa, pois, analisar em que medida a tutela jurídica aplicável à proteção dos povos locais e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade no sistema nacional se mostra efetiva na preservação dos recursos biodiversos. Para tanto, o trabalho será dividido em dois capítulos. O primeiro abordará o tema das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados à

biodiversidade, trazendo conceitos, definições, o conteúdo que os compõem, e também a relação diferenciada que essas populações locais mantêm com a natureza. O segundo tratará, por sua vez, da principal legislação, internacional e pátria, no âmbito constitucional e legal, que trata da proteção das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, pontuado acerca dos principais tópicos e visando analisar em que medida, realmente, essa normatização contribui com a preservação das comunidades tradicionais, dos recursos da biodiversidade e dos ecossistemas.

O estudo contribuirá auxiliando na compreensão e interpretação da matéria atinente às comunidades locais e os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade que as mesmas detêm, bem como em que medida a tutela jurídica existente relativa a essas comunidades e conhecimentos contribui na preservação da biodiversidade, mostrando-se relevante tanto no âmbito acadêmico quanto social.

Este artigo foi desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica, com coleta de dados disponíveis em meio impresso e eletrônico como livros, artigos de periódicos, material disponibilizado na internet e legislação, com abordagem qualitativa.

2 Comunidades locais e conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: definição, conteúdo e relação com a natureza

O presente capítulo tem por objetivo abordar a matéria acerca das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade traduzindo, sem qualquer pretensão de exaurimento, sua definição, colacionando o conteúdo que os compõem, e a relação que essas comunidades mantêm com a natureza.

Comunidades locais, também chamadas de comunidades tradicionais, são grupos diferenciados culturalmente, que mantêm relações específicas com o território e o meio ambiente onde estão inseridos, respeitando o princípio da sustentabilidade não apenas para a geração

presente, mas garantindo também para as futuras as mesmas possibilidades físicas, culturais e econômicas. Trata-se de pessoas que se autorreconhecem possuidoras de identidade e direitos próprios, distintos da sociedade dominante, e cujo reconhecimento e promoção dos seus direitos possuem grande importância na redução das desigualdades e na promoção da justiça social, em face de seus modos próprios de vida, relações territoriais saberes tradicionais e uso dos recursos naturais, entre outros³. Rodrigues Junior define tais comunidades como

[...] grupo de pessoas que preenche as seguintes características: (i) “compartilha[m] as referências constitutivas de uma identidade cultural em comum, desejando preservá-la e desenvolvê-la”; (ii) conservam formas próprias de organização social; (iii) usam recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa e econômica; e (iv) conservam e transmitem conhecimentos técnicos, práticas e expressões culturais, segundo as tradições herdadas por seus antepassados.⁴

O Brasil possui diversos povos tradicionais, como, por exemplo, os indígenas, os quilombolas, os seringueiros, os extrativistas, dentre outros. As comunidades locais apresentam algumas características que guardam relação com o modo de vida próprio que desenvolvem. Uma dessas particularidades é a relação que mantêm com a terra, que, para elas, mais que um bem econômico, possui um valor simbólico onde

[...] estão impressos os acontecimentos ou fatos históricos que mantêm viva a memória do grupo; nele estão enterrados os ancestrais e encontram-se os sítios sagrados; ele determina o modo de vida e a visão de homem e de mundo; o território é também apreendido e vivenciado a partir dos sistemas de conhecimento locais, ou seja, não há povo ou comunidade tradicional que não conheça profundamente seu território.⁵

³ BORGES, Gisele (coord.). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>>. Acesso em 22 dez. 2019, p.12.

⁴ RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela Jurídica dos Recursos da Biodiversidade, dos Conhecimentos Tradicionais e do Folclore: Uma abordagem de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 27.

⁵ BORGES, Gisele (coord.). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**, p. 12.

Outra característica das comunidades tradicionais é a forma de produção, normalmente baseada em relações de troca e solidariedade comunitária, ressaltando-se que as práticas dos povos locais, como regra, baseiam-se na utilização de tecnologias de baixo impacto ambiental, respeitando limites e mediante o manejo de recursos renováveis⁶. Logo, pode-se dizer que essas comunidades se distinguem da sociedade tradicional em face do forte vínculo que mantêm com a natureza e com o uso tradicional, decorrente do conhecimento passado de uma geração à outra no uso dos recursos naturais, sendo, não raro, responsáveis pela conservação da biodiversidade e da diversidade genética no seu entorno.

Trata-se de povos que praticam a agricultura e a pesca voltada para a subsistência, e não com o intuito de comercialização e lucro, contrapondo-se ao sistema capitalista proeminente. A relação estabelecida com a natureza é diferenciada, pautada pelas tradições, saberes e territorialidade. “Para eles, a natureza e o saber tradicional não perpassam por lógicas capitalistas, e assim, não são regidos por princípios liberais como da propriedade privada, dos contratos, dentre outros.”⁷

O modelo de subsistência desses povos, que sabiamente harmonizam a utilização de recursos naturais e a preservação ambiental, demonstra seu entendimento de que é a natureza quem supre as necessidades que possuem no dia a dia, e que não conseguirão sobreviver se a utilização desses recursos não se der de forma sustentável, dentro da capacidade de regeneração natural. Tais comunidades são detentoras e guardiãs de conhecimentos tradicionais que, por sua vez, podem ser, ou não, associados à biodiversidade.

Conhecimento tradicional associado à biodiversidade, segundo conceito trazido pela Lei nº 13.123, de 2015, é a “informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional

⁶ BORGES, Gisele (coord.). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**, p. 13-14.

⁷ SHIRAIISHI NETO, Joaquim; RIBEIRO, Thayana Bosi Oliveira; RABÊLO, Laíza Braga. A proteção do conhecimento tradicional associado à biodiversidade diante de um novo marco legal. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 161-184, set./dez. 2018. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.22975, p. 176.

sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético;⁸. Conforme Santilli,

[...] os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade vão desde técnicas de manejo de recursos naturais, métodos de caça e pesca, conhecimentos sobre os diversos ecossistemas e sobre propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas de espécies e as próprias categorizações e classificações de espécies de flora e fauna utilizadas pelas populações tradicionais.⁹

Trata-se de conhecimentos seculares sobre a biodiversidade local, transmitidos de geração a geração, trazendo informações acerca de como a mesma pode ser utilizada para várias finalidades, desde a produção de medicamentos, cosméticos, roupas, construções, dentre outros. Tais conhecimentos, “são produzidos e gerados de forma coletiva, a partir de ampla troca e circulação de ideias e informações, e transmitidos oralmente, de uma geração à outra”.¹⁰

Os conhecimentos tradicionais - associados ou não à biodiversidade - compõem, conforme Rodrigues Junior¹¹, juntamente com os recursos da biodiversidade e com as expressões culturais tradicionais, o chamado patrimônio biocultural imaterial. Todos os pilares do patrimônio biocultural imaterial, inclusive os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, possuem algumas dimensões em comum, quais sejam: a dimensão imaterial, a humana, a cultural e a ambiental. A primeira -

⁸ BRASIL. LEI nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm>. Acesso em 30 dez. 2019c, n. p.

⁹ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005. Disponível em <http://www.ethno-terroirs.cnrs.fr/gestion/applis/apetit/fichiers/UNIVERSIDADEDEBRASILIA-SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf>. Acesso em 26 dez. 2019, p. 133-134.

¹⁰ SANTILLI, Juliana. **Conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: elementos para a construção de um regime jurídico sui generis de proteção**. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GTo8/juliana_santilli.pdf>. Acesso em 26 dez. 2019, n. p.

¹¹ RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela Jurídica dos Recursos da Biodiversidade, dos Conhecimentos Tradicionais e do Folclore: Uma abordagem de desenvolvimento sustentável**, p. 19-21.

dimensão imaterial - é aquela que guarda relação com os bens passíveis de proteção pela propriedade industrial, a exemplo das invenções farmacêuticas e biotecnológicas, dentre outros. Trata-se de bens não rivais e não excludentes, visto que uma pluralidade de pessoas pode consumi-los de forma simultânea, sem que se limite sua capacidade de uso, e sem que o uso por parte de uma pessoa interfira no uso de outras que também o façam. Saliente-se que, embora no aspecto imaterial os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, sejam inexauríveis, os ecossistemas naturais que lhe dão sustentação são esgotáveis, e, portanto, sujeitos à degradação¹².

A dimensão ambiental, por sua vez, guarda relação com o fato de que os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, bem como os demais, foram desenvolvidos e conservados por comunidades tradicionais, sempre em interação com a natureza. Tem-se, pois, que tanto a conservação dos conhecimentos tradicionais associados, quanto da própria biodiversidade, estão intimamente ligadas numa relação de dependência, com a conservação dos ecossistemas e do vínculo entre as comunidades tradicionais e a natureza. Quebrado esse vínculo, extinguem-se os conhecimentos tradicionais e os próprios recursos biológicos, mormente em face da expansão da monocultura associada ao uso de variedades vegetais homogêneas de alta produtividade, e da falta de compromisso de determinados setores privados com o uso sustentável de recursos da biodiversidade e dos próprios ecossistemas¹³.

A dimensão humana dos conhecimentos tradicionais compreende as comunidades tradicionais, conforme conceituação e características vistas anteriormente, reiterando-se que são elas as detentoras daqueles conhecimentos associados à biodiversidade e outros, e também as responsáveis por os transmitir aos gerações futuras.

¹² RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela Jurídica dos Recursos da Biodiversidade, dos Conhecimentos Tradicionais e do Folclore: Uma abordagem de desenvolvimento sustentável**, p. 25-26.

¹³ RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela Jurídica dos Recursos da Biodiversidade, dos Conhecimentos Tradicionais e do Folclore: Uma abordagem de desenvolvimento sustentável**, p. 26-27.

Por fim, ainda conforme leciona Rodrigues Junior¹⁴, a dimensão cultural é atinente ao fato de que a construção das culturas se dá a partir de elementos da natureza e concomitantemente influencia o desenvolvimento e conservação do meio ambiente natural, restando, pois, evidenciado que existe uma relação de interdependência e de coevolução entre a diversidade cultural e a biológica.

Os conhecimentos tradicionais das comunidades culturalmente diferenciadas integram o patrimônio cultural das mesmas. Sem que se olvide da existência dos demais, os conhecimentos mais relevantes, e que despertam maior interesse, são aqueles associados aos recursos oriundos da biodiversidade referentes a aplicações medicinais, farmacêuticas e da indústria cosmética. Porém, não se restringem a isso, pois como bem observado na lição de Rodrigues Junior,

Os conhecimentos desenvolvidos pelas comunidades tradicionais apresentam uma predisposição natural à busca pelo conhecimento do entorno em que vivem. Do conhecimento dos biomas em que vivem, os membros desses grupos identificam as aplicações e qualidades dos elementos constitutivos destes biomas, que podem servir à sua subsistência e à melhoria da qualidade de vida do ser humano em geral.¹⁵

Os conhecimentos tradicionais desempenham várias funções. Uma das mais valorizadas, senão a mais, é a de “*agregar e explicitar o valor dos recursos da biodiversidade*”, sugerindo e segurança e a eficácia de princípios bioativos, transformando matéria-prima barata em produtos biomédicos a serem lapidados, ao mesmo tempo em que estimula a conservação da diversidade cultural das comunidades que os detêm¹⁶.

Atualmente, é imensa a gama de produtos que se utiliza da biodiversidade e de recursos genéticos a ela associados para as mais variadas

¹⁴ RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela Jurídica dos Recursos da Biodiversidade, dos Conhecimentos Tradicionais e do Folclore: Uma abordagem de desenvolvimento sustentável**, p. 28-29.

¹⁵ RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela Jurídica dos Recursos da Biodiversidade, dos Conhecimentos Tradicionais e do Folclore: Uma abordagem de desenvolvimento sustentável**, p. 39.

¹⁶ RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela Jurídica dos Recursos da Biodiversidade, dos Conhecimentos Tradicionais e do Folclore: Uma abordagem de desenvolvimento sustentável**, p. 47.

finalidades. Não raro, as mesmas propriedades utilizadas pelas populações tradicionais são aquelas utilizadas pela indústria, que com a apropriação do conhecimento local economiza em tempo e custos de pesquisa, com tudo o que isso envolve, para o desenvolvimento de seus produtos. Resta evidente que o impacto, sobretudo financeiro, é de grande monta.

Os conhecimentos tradicionais associados oriundos das comunidades tradicionais são, pois, de suma importância na preservação dos ecossistemas e da biodiversidade, tendo em vista a forma harmoniosa com que tais comunidades se relacionam com o meio ambiente onde vivem. Esses povos, que embora tutelados juridicamente - inclusive na esfera constitucional, como é o caso dos indígenas e quilombolas - são constantemente desprezados, têm muito a contribuir para com a sociedade em geral, seja no que concerne à relação homem-natureza, seja com relação à diminuição das desigualdades, no que concerne à utilização dos recursos da biodiversidade para inúmeros fins, de forma sustentável e também na elaboração de políticas públicas.

Passa-se, pois, a analisar, no próximo capítulo, tendo em vista que cada vez mais se tem notícias de ameaças à biodiversidade e dos próprios ecossistemas, em que medida a tutela jurídica às comunidades locais e seus conhecimentos tradicionais contribui, efetivamente, com a preservação da biodiversidade e da natureza como um todo.

3 A efetividade da tutela jurídica protetiva às comunidades locais e aos conhecimentos tradicionais associados e sua importância na preservação da biodiversidade

Neste capítulo serão abordadas as principais normas jurídicas internacionais e de direito interno que tutelam as comunidades tradicionais e os conhecimentos associados à biodiversidade dos quais são detentoras, elencando seus principais aspectos no que concerne à matéria, bem como em que medida as mesmas cooperam na proteção da biodiversidade.

Nessa linha cumpre, primeiramente, atentar ao fato de que as questões relativas às comunidades locais e aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade vêm, há algum tempo, sendo objeto de preocupação em âmbito internacional, constituindo-se em objetos de proteção veiculada em Tratados Internacionais, e também em normas locais. Na lição de Santilli,

A criação de um regime jurídico de proteção aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade visa evitar sua apropriação e utilização indevidas por terceiros. Ademais, visa também dar maior segurança jurídica às relações entre os interessados em acessar recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados (bioprospectores ou pesquisadores acadêmicos) e os detentores de tais recursos e conhecimentos, estabelecendo os parâmetros e critérios jurídicos a serem observados nessas relações e acordos.¹⁷

Dentre as diversas normas que abordam a matéria, destaca-se, como instrumento protetivo dos povos tradicionais no âmbito internacional a Convenção 169 da Organização Social do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, cujo texto foi aprovado, no Brasil, pelo Decreto Legislativo nº 143/2002, tendo sido promulgada em nosso ordenamento jurídico por meio do Decreto nº 5.051/2004. A norma em comento enfatiza a necessidade de preservar os usos, costumes e tradições dos povos indígenas e tribais - nomenclatura essa que, conforme Souza Filho¹⁸, corresponde ao que a lei brasileira chama de comunidades, povos ou população tradicionais -, assegurando-lhes o reconhecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana e o direito de serem consultados quando forem previstas medidas legislativas ou administrativas que possa afetá-los diretamente.

¹⁷ SANTILLI, Juliana. **Conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: elementos para a construção de um regime jurídico sui generis de proteção**. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GTo8/juliana_santilli.pdf>. Acesso em 26 dez. 2019, n. p.

¹⁸ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Conhecimentos Tradicionais, Consulta prévia e direitos tradicionais**. In: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyasaka; SILVA, Liana Amin Lima da (org.). **A “nova” lei n.º 13.123/2015 no velho marco legal da biodiversidade: Entre Retrocessos e Violações de Direitos Socioambientais**. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20170303100927_2758.pdf>. Acesso em 01 jan. 2020, p. 95.

Outro tratado internacional de relevância ímpar acerca do tema, se não o principal, é a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) estabelecida em 1992, no Rio de Janeiro, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual entrou em vigor em 1993. O Brasil assinou a Convenção em 1994, e a ratificou em 1998, por meio do Decreto nº 2.519/98.

Acerca da proteção das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, a Convenção da Diversidade Biológica, já no seu preâmbulo, reconhece “a estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais”, bem como dispõe acerca da ambição de repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização dos conhecimentos tradicionais, inovações e práticas atinentes à conservação da diversidade biológica e ao uso sustentável de seus elementos¹⁹. Posteriormente, seu Artigo 8, j, estabelece como dever de cada parte contratante o de,

Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas;²⁰.

A Convenção da Diversidade Biológica deixa claro que, além de coibir a biopirataria, tem também o objetivo de promover certo equilíbrio entre os países em desenvolvimento, onde se encontra a maior parte da biodiversidade, e os países desenvolvidos, que embora não possuam grandes recursos biológicos, detêm o domínio sobre a biotecnologia. No

¹⁹ DIAS, Bráulio F. S. (Cord.). **Convenção sobre diversidade biológica** – CDB. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2000. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf> Acesso em 26 dez. 2019, p. 8.

²⁰ DIAS, Bráulio F. S. (Cord.). **Convenção sobre diversidade biológica** – CDB, p. 12.

que concerne aos conhecimentos tradicionais associados, visa reconhecer às populações locais os direitos intelectuais coletivos sobre os conhecimentos de que são detentoras.

Outra norma internacional merecedora de destaque pela importância que possui relativa ao tema pesquisado é o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização. O Tratado Internacional referido surgiu durante a COP 10, realizada na cidade de Nagoia, no Japão, no ano de 2010, a fim de aprofundar e apoiar a CDB no que concerne à repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos da utilização de recursos genéticos. O Brasil assinou o Protocolo, mas até o momento não o ratificou.

O Protocolo de Nagoia, ao estabelecer disposições claras sobre o acesso aos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos, ajudará a fortalecer e empoderar as comunidades indígenas e locais para obter benefícios oriundos da utilização de seus saberes, práticas e inovações. O Protocolo de Nagoia também irá fornecer incentivos para a promoção e proteção dos conhecimentos tradicionais, incentivando o desenvolvimento de protocolos comunitários, requisitos mínimos para os termos mutuamente acordados e modelos de cláusulas contratuais relacionados com acesso e a repartição de benefícios dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos.²¹

Além dos Tratados Internacionais que versam acerca da proteção às comunidades culturalmente diferenciadas e aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, no âmbito interno, a Constituição Federal de 1988 igualmente manifestou preocupação na defesa dos povos tradicionais, ou, ao menos, com relação às comunidades indígenas, como se observa no disposto dos artigos 231 e 232, e aos quilombolas, a teor do que determina o art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Com relação aos últimos, remanescentes das comunidades dos quilombos, a lei maior reconheceu-lhes a propriedade definitiva das

²¹ SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Convenção sobre Diversidade Biológica: ABS. Tema: O Protocolo de Nagoia sobre Acesso e Repartição de Benefícios.** Disponível em: <<https://www.cbd.int/abs/infokit/revised/print/factsheet-nagoya-pt.pdf>>. Acesso em 26 dez 2019b, n.p.

terras que estavam ocupando. Já com relação aos índios, reconheceu-lhes o direito a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, garantindo-lhes, inclusive, o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, bem como que os mesmos, assim como suas comunidades e organizações, possuem legitimidade para pleitear judicialmente a defesa de seus direitos e interesses.

Por fim, tem-se em vigor a Lei nº 13.123, de 13 de maio de 2015, regulamentada pelo Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016, que surgiu no ordenamento jurídico nacional visando regulamentar o Art. 225, §1º, II e o § 4º da Constituição Federal de 1988; bem como dispositivos da Convenção sobre Diversidade Biológica, revogando a legislação anterior que tratava do tema.

A Lei nº 13.123/2015 é conhecida como o marco legal de acesso ao patrimônio genético, da proteção e acesso ao conhecimento tradicional e da repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Conforme disposição do artigo 8º da norma citada, ficam protegidos “os conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético de populações indígenas, de comunidade tradicional ou de agricultor tradicional contra a utilização e exploração ilícita”²².

Por meio da lei citada, é reconhecido, pelo Estado, que o conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético é parte integrante do patrimônio cultural nacional, bem como o direito das populações indígenas e das comunidades e agricultores tradicionais participarem da tomada de decisões acerca de assuntos pertinentes à conservação e ao uso sustentável de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético brasileiro. A lei define ainda, de forma expressa, que o acesso ao conhecimento tradicional associado, desde que de origem identificável, fica condicionado à obtenção do consentimento prévio informado das comunidades detentoras dos mesmos, sem prejuízo de outros direitos que a lei igualmente lhes garante.

²² BRASIL. LEI nº 13.123, de 20 de maio de 2015, n. p.

A Lei 13.123/2015 é objeto de diversas críticas, sendo possível, inclusive, perquirir acerca da sua inconveniência e/ou inaplicabilidade por afronta, na sua formação, ao disposto na Convenção 169 da OIT, no que concerne à questão do consentimento prévio informado. Conforme Costa,

Se por um lado a lei trás [sic] como pontos positivos uma tentativa de desburocratizar o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional, ela recebe diversas críticas principalmente pela falta da participação dos povos indígenas e comunidades tradicionais nas discussões e nas audiências públicas sobre a sua elaboração. Outra falha da nova lei seria o desrespeito ao direito da consulta prévia, do consentimento prévio, livre e informado, o que viola direitos relacionados à construção da identidade desses povos, além de descumprir determinações de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como é o caso de dispositivos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada pelo Decreto 5.051/2004 ao ordenamento jurídico brasileiro.²³

Sem adentrar na questão do processo de formação da norma, que não é o objeto deste estudo, é preciso dizer que quanto ao conteúdo, não andou bem a lei ao excluir a necessidade de consentimento, bem como de repartição de benefícios, com relação aos conhecimentos tradicionais de origem não identificável, pois nada impede que futuramente a origem desse conhecimento venha a ser identificada. Ademais, a dispensa relativa à consulta prévia e à repartição de benefícios dos conhecimentos de origem não identificável, ou não identificada, configura-se em verdadeiro incentivo para que, diante de qualquer dificuldade, não se apure a origem do mesmo. Como bem observado por Ribeiro e Brito, essa dispensa

pode constituir um mecanismo a ser utilizado pelos usuários para não ter que comprovar o consentimento prévio informado, pois a dificuldade em se determinar a origem de um conhecimento pode ser interpretada como ori-

²³ COSTA, Sebastião Patrício Mendes. CONHECIMENTOS TRADICIONAIS, CULTURA E PROTEÇÃO JURÍDICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A NOVA LEI BRASILEIRA DA BIODIVERSIDADE. In: *Arquivo Jurídico* - ISSN 2317-918X - Teresina-PI -v. 3 - n. 2 - p. 69-81. Disponível em: <<https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/7097/4143>>. Acesso em 01 jan. 2020, p. 79.

gem desconhecida, o que desnatura todo o arcabouço de proteção aos conhecimentos e às comunidades tradicionais.²⁴

Assim, embora não se olvide que a Lei nº 13.123/2015, assim como os demais instrumentos legais citados, tenha se ocupado em combater a biopirataria e promover o uso da biodiversidade de forma sustentável, é notório que a norma possui um caráter de cunho muito mais economicista do que protecionista. Nesse aspecto, no que concerne à proteção das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, embora a norma lhes afirme algumas medidas assecuratórias, são necessários avanços, a fim de efetivar, de fato, o cunho protetivo que a norma anuncia como objetivo.

Mostra-se, nesse diapasão, ser de suma importância a edição, em âmbito interno, de leis de cunho menos economicista - embora se reconheça tratar-se de um aspecto cuja abordagem é necessária - e mais preservacionista, pois, como bem observado por Santilli, “a simples transformação dos conhecimentos tradicionais em mercadorias ou commodities, a serem negociados no mercado, representa a subversão da lógica que preside a própria produção desses conhecimentos”²⁵. E a autora prossegue afirmando que como a relação entre as comunidades tradicionais e o mercado seguem uma lógica e contextos sociais que fogem de um controle jurídico, mostra-se necessária a criação de um regime jurídico de proteção aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, o qual seja parte de políticas públicas que visem a ascensão e a valorização dos conhecimentos tradicionais das comunidades e populações diferenciadas²⁶.

²⁴ RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; BRITO, Nathalia Bastos do Vale. Participação das comunidades tradicionais na lei de acesso aos recursos genéticos: diálogos com a Teoria Discursiva do Direito em Habermas. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 1, p. 149-175, abr. 2018. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1712>>. Acesso em: 31 dez. 2019. doi: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v14i1.1712>, p. 168.

²⁵ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005. Disponível em <http://www.ethno-terroirs.cnrs.fr/gestion/applis/apetit/fichiers/UNIVERSIDADEDEBRASILIA-SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf>. Acesso em 26 dez. 2019, p. 195.

²⁶ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**, p. 195.

É necessário avançar no reconhecimento, aos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, de direitos sobre seu patrimônio intangível – que inclui sua imagem coletiva e os conhecimentos, inovações e práticas coletivamente produzidos sobre as propriedades, usos e características da diversidade biológica, referenciadores de sua identidade coletiva.²⁷

Avanços legislativos que visem e tornem viável a proteção e trabalhem a valorização das comunidades tradicionais e dos conhecimentos que as mesmas detêm, voltando-se menos à comoditização dos mesmos e dos recursos naturais do país são de suma importância na proteção da biodiversidade, e devem ser agregados a políticas públicas condizentes.

Sem a tutela efetiva aos territórios ocupados por povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, e aos recursos naturais neles existentes, e sem a adoção de políticas públicas que promovam e assegurem direitos econômicos, sociais e culturais, será impossível assegurar a continuidade da produção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Os contextos, processos e práticas culturais que promovem a produção dos conhecimentos, inovações e práticas de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais é que devem ser assegurados, a partir de políticas públicas mais amplas, das quais os instrumentos jurídicos são apenas uma pequena parte.²⁸

Salienta-se que quando se fala em políticas de caráter mais preservacionista e menos economicista, não se está a pretender a inviabilização da economia, nem da ciência. Ambas são necessárias e necessitam de regulação. O que se propõe é a edição de normas jurídicas afirmativas, que não apenas anunciem, mas tenham, de fato, um caráter de cunho mais protetivo, trabalhando valorização das comunidades locais que, nesse momento de fortes crises ambientais e sociais, podem ser inspiração para uma mudança paradigmática, mostrando que existem outras percepções e outros modos de vida a serem considerados, os quais fogem

²⁷ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**, p. 195.

²⁸ SANTILLI, Juliana. **Conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: elementos para a construção de um regime jurídico sui generis de proteção**, n. p.

da ótica capitalista e do neoliberalismo²⁹. Trata-se de valorizar e proteger de forma efetiva um modo de ser e viver distinto da sociedade em geral, onde há uma promoção maior de justiça social, e, sobretudo, um entendimento diferenciado da relação entre homem e natureza, pautado na harmonia e cuja marca é a produção sustentável.

O modelo atual, cuja preocupação se acentua flagrantemente no sentido de regular o acesso e o uso econômico da biodiversidade e dos próprios conhecimentos tradicionais das comunidades locais, sendo absolutamente reduzida no que concerne à preservação das mesmas, dos seus conhecimentos e da própria biodiversidade, embora represente avanço se comparado à época em que não havia regramento algum, certamente não se mostra satisfatório.

Assim, pode-se dizer que a tutela jurídica é um dos elementos mais importantes – senão o mais – na proteção das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, e na própria preservação desta. Porém, para que a proteção pretendida se efetive, de fato, embora se reconheça a existência de avanços legislativos referentes ao tema nos últimos anos, é necessária uma mudança paradigmática na concepção das normas e das próprias políticas públicas atinentes ao tema, mostrando-se forçoso que as leis, e também sua aplicação, inclusive na esfera judicial, sejam mais focadas na valorização e preservação das comunidades e conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade do que na sua mercantilização.

4 Conclusão

A tutela jurídica protetiva das comunidades e conhecimentos tradicionais associados exerce um papel primordial na proteção destes e da própria biodiversidade, mormente a partir do momento em que a relação entre o homem e a natureza, que até dado momento da história trans-

²⁹ SHIRAIISHI NETO, Joaquim; RIBEIRO, Thayana Bosi Oliveira; RABÊLO, Laíza Braga. A proteção do conhecimento tradicional associado à biodiversidade diante de um novo marco legal. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 161-184, set./dez. 2018. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.22975, p. 177-178.

corria de forma harmoniosa, passa a se deteriorar culminando com uma degradação ambiental de grande monta.

A proteção a essas populações, suas culturas e conhecimentos é imprescindível quando se pensa na preservação dos recursos da biodiversidade, uma vez que o modo delas de ser e de viver está tradicionalmente associado ao manejo e produção sustentável. Isso ocorre porque as comunidades locais têm uma relação de pertencimento ao território onde vivem, relacionando-se de forma harmônica com o meio que as cerca. O manejo dos recursos naturais do seu entorno é feito mediante a utilização de tecnologias cujo impacto ambiental é baixo, e de forma a respeitar os limites dos recursos naturais propiciando a recomposição dos mesmos. Ademais, considerando-se que, em regra, as comunidades locais são responsáveis pela conservação da biodiversidade e da própria diversidade genética existente no seu entorno, pode-se de dizer que a tutela protetiva desses povos e dos seus conhecimentos tradicionais representa a própria proteção dos recursos da biodiversidade e, até mesmo, dos ecossistemas que os cercam.

Embora seja notória a existência de avanços legais relativos ao combate da biopirataria e à proteção das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade dos quais são detentoras, a tutela aos mesmos ainda se mostra bastante deficitária. Isso ocorre porque, em regra, as comunidades tradicionais e conhecimentos por ela detidos não são o elemento central da norma, e sim secundário, preponderando sempre a lógica de mercado.

Mostra-se, pois, necessária uma mudança paradigmática na elaboração, bem como na interpretação e aplicação das normas e de políticas públicas, onde a mercantilização e o cunho economicista cedam espaço à proteção e, sobretudo, à valorização das comunidades locais, suas culturas, crenças, conhecimentos, organização social e política, inclusive com a adoção de medidas afirmativas, tratando desigualmente os desiguais. Deve, pois, o Estado, ao qual não compete se omitir sob a desculpa da imparcialidade, atuar no sentido de prover um reequilíbrio de forças,

sem o qual a efetividade da proteção às comunidades locais e os conhecimentos tradicionais associados por ela detidos fica comprometida.

Assim, a conclusão a que se chega é a de que a tutela jurídica exerce um dos papéis de maior fundamentalidade na proteção das comunidades locais e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, e na própria preservação desta. Porém, na forma hoje concebida mostra-se deficitária, em face do cunho mercantilista e economicista das normas que regem a matéria. Diante disso, é essencial uma mudança na concepção, e também na interpretação e aplicação das normas e das próprias políticas públicas relativas ao tema, inclusive com a adoção de medidas afirmativas, focadas na valorização e preservação das comunidades e conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, a fim de que a tutela jurídica aos mesmos tenha um caráter realmente efetivo.

Referências

ARRUDA, Rinaldo. "Populações tradicionais" e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambient. soc.**, Campinas, n. 5, p. 79-92, Dec. 1999. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X1999000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Dec. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X1999000200007>.

BORGES, Gisele (coord.). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: <<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>>. Acesso em 22 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 dez. 2019a.

BRASIL. **Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8772.htm>. Acesso em 01 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 13.123 de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea *j* do Artigo 8, a alínea *c* do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm>. Acesso em 21 dez. 2019b.

BRASIL. **LEI nº 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea *j* do Artigo 8, a alínea *c* do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Disponível em:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm>. Acesso em 30 dez. 2019c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Povos e Comunidades Tradicionais**. **Disponível em:** <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/povos-e-comunidades-tradicionais>>. Acesso em 22 dez. 2019d.

COSTA, Sebastião Patrício Mendes. CONHECIMENTOS TRADICIONAIS, CULTURA E PROTEÇÃO JURÍDICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A NOVA LEI BRASILEIRA DA BIODIVERSIDADE. In: **Arquivo Jurídico** – ISSN 2317-918X – Teresina-PI –v. 3 – n. 2 – p. 69-81. Disponível em: <<https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/7097/4143>>. Acesso em 01 jan. 2020.

DIAS, Braulio F. S. (Cord.). **Convenção sobre diversidade biológica** – CDB. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2000. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em 26 dez. 2019.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; BRITO, Nathalia Bastos do Vale. Participação das comunidades tradicionais na lei de acesso aos recursos genéticos: diálogos com a Teoria Discursiva do Direito em Habermas. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 1, p. 149-175, abr. 2018. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1712>>. Acesso em: 31 dez. 2019. doi: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v14i1.1712>

RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela Jurídica dos Recursos da Biodiversidade, dos Conhecimentos Tradicionais e do Folclore: Uma abordagem de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SANTILLI, Juliana. Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção. In: LIMA, André; BENSUSAN, Nurit (org.). **Quem cala consente?: subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

SANTILLI, Juliana. **Conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: elementos para a construção de um regime jurídico sui generis de proteção**. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT08/juliana_santilli.pdf> Acesso em 26 dez. 2019.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005. Disponível em: <http://www.ethno-terroirs.cnrs.fr/gestion/applis/apetit/fichiers/UNIVERSIDADEDEBRASILIA-SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf>. Acesso em 26 dez. 2019

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Convenção sobre Diversidade Biológica: ABS. Tema: Conhecimentos Tradicionais**. Disponível em: <<https://www.cbd.int/abs/infokit/revise/web/factsheet-tk-pt.pdf>>. Acesso em 24 dez 2019a.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Convenção sobre Diversidade Biológica: ABS. Tema: O Protocolo de Nagoia sobre Acesso e Repartição de Benefícios**. Disponível em: <<https://www.cbd.int/abs/infokit/revise/print/factsheet-nagoya-pt.pdf>>. Acesso em 26 dez 2019b.

SHIRAISHI NETO, Joaquim; RIBEIRO, Thayana Bosi Oliveira; RABÊLO, Laíza Braga. A proteção do conhecimento tradicional associado à biodiversidade diante de um novo marco legal. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 161-184, set./dez. 2018. doi: [10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.22975](https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.22975)

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Conhecimentos Tradicionais, Consulta prévia e direitos tradicionais. In: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyasaka; SILVA, Liana Amin Lima da (org.). **A “nova” lei n.º 13.123/2015 no velho marco legal da biodiversidade: Entre Retrocessos e Violações de Direitos Socioambientais**. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20170303100927_2758.pdf>. Acesso em 01 jan. 2020.

Constitucionalização do Direito Ambiental: pré-requisito para defesa do equilíbrio ambiental

*Ana Paula Furlan Teixeira*¹

*Mariana Furlan Teixeira*²

*Orci Paulino Bretanha Teixeira*³

Introdução

Defendemos que a constitucionalização do Direito Ambiental é pré-requisito para a defesa do equilíbrio ambiental, e é fundamental para a preservação da vida humana e da vida em todas as suas formas em um ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa linha de argumentação, será analisado o conceito de meio ambiente sob um viés filosófico e a constitucionalização do Direito Ambiental. Com a recepção da Lei n. 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – pela Constituição Federal de

¹ ANA PAULA FURLAN TEIXEIRA, Advogada, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS), Especialista em Direito Penal e Processual Penal, Acadêmica correspondente da Academia Maceioense de Letras, empossada na cadeira n. 67, Academia da Real Academia de Letras, Comenda IX Prêmio Literário JUCA SANTOS, registrada no Livro de Honras sob o número 00719, ano 2019. Autora do Livro Estudo das Provas Ilícitas no Processo Penal e de diversos artigos acadêmicos e capítulos de livros.

² MARIANA FURLAN TEIXEIRA, Procuradora do Trabalho, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS), Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, Autora do Livro “Do Meio Ambiente do Trabalho – Estudo sobre seus principais aspectos e instrumentos de proteção” e de diversos artigos acadêmicos e capítulos de livros.

³ ORCI PAULINO BRETANHA TEIXEIRA, Procurador de Justiça aposentado (Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul). Sócio efetivo do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, Sócio Correspondente da Academia Maceioense de Letras – cadeira 54. Acadêmico Correspondente da Real Academia de Letras, cadeira n. 147. Autor de livros, capítulos de livros e de artigos. Professor Universitário, consultor jurídico, sócio-fundador do escritório Bretanha & Machado Advogados Associados, Mestre em Direito (PUCRS) e Doutor em Filosofia (PUCRS). LIV CEPE – Curso de Estudos de Política e Estratégia promovido pela Associação dos Diplomados as Escola Superior de Guerra. Endereço para acessar este CV:<http://Lattes.cnpq.br/5844661325765084>.

1988, nosso sistema jurídico incorporou o conceito hegeliano de unidade natureza-homem.

Cuida-se de estudo de extrema relevância para este momento em que o Planeta reclama boas práticas para com a natureza, sem descuidar do desenvolvimento econômico e, sem a menor dúvida, carece de uma nova postura ética comprometida com a vida e com o futuro da humanidade. A destruição da natureza e das demais formas de vida provoca desequilíbrio ambiental e é certamente uma das causas de pandemias, a exemplo da disseminação do novo coronavírus, que causa a Covid-19..

Por estes motivos, meio ambiente, equilíbrio ambiental, desenvolvimento econômico e democracia, temas há muito tempo na ordem do dia, justificaram a preocupação dos Constituintes de 1988 com a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, patrimônio de todos, das presentes e das futuras gerações, e com uso ético e sustentável dos recursos ambientais.

1. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: uma leitura jusfilosófica.

Sobre o tema proposto, não devemos olvidar que a sobrevivência da vida humana no Planeta Terra e a de todos os seres que o habitam, depende direta ou indiretamente do ecossistema ecologicamente equilibrado e da harmonia entre homem e natureza – que as atividades humanas não provoquem danos ambientais irreparáveis. Que os seres humanos retirem da natureza apenas o suficiente para uma vida digna e saudável. Por exemplo, que respeitem a flora e a fauna, pois, sem as matas, a fauna migra para áreas urbanas e poderá transmitir doenças para os seres humanos e para os animais domésticos ou domesticados.

A relação entre o homem e a natureza, em um ambiente que se quer saudável e seguro, deve ser harmoniosa. Essa relação impõe a necessidade de novos paradigmas, como por exemplo, a adoção de uma dimensão ética preocupada com a vida humana, com a natureza e com as outras

formas de vida. Romper com um dos elos do sistema organizacional que rege o Planeta ou quebrar o seu equilíbrio, poderá ser desastroso para todos os seres que o habitam.

A concepção de que a natureza está subordinada exclusivamente aos interesses dos seres humanos não deve ser mais o pensamento dominante, após a pandemia do novo coronavírus, que causa a doença da Covid-19. As atividades humanas aumentam, por exemplo, o risco de pandemias, pois se sabe que parcela significativa de doenças novas ou emergenciais que infetam a humanidade tem origem na fauna.

O homem, em suas atividades, apropriou-se do meio ambiente, destruiu os *habitats* naturais e obrigou a fauna a buscar ecossistemas artificiais, os quais, conseqüentemente, interagem com outras espécies e com os humanos; potencializam o desenvolvimento de novas doenças, certamente porque as “leis da natureza”, nas quais deveria haver harmonia, foram rompidas. Salienta-se que uma das funções ambientais da fauna é a de manter o equilíbrio ambiental. Considera-se meio ambiente ecologicamente equilibrado aquele que possibilita uma vida saudável e segura. O sistema que compõe e rege o Planeta integra o conceito de meio ambiente, conforme dispõe a legislação brasileira ao referir neste as “leis da natureza”.⁴

Na evolução do pensamento grego, Sócrates rompeu com os Filósofos da Natureza que viam o homem como integrante da “natureza”. Com essa ruptura de paradigma filosófico, o ser humano avocou para si a faculdade absoluta de senhor sobre a “natureza” e as demais formas de vida. A filosofia grega que sucedeu a fase pré-socrática, ancorada em Sócrates e caracterizada pelo antropocentrismo clássico, contribuiu para a formação da cultura ocidental antropocêntrica. A filosofia ocidental, na sua origem, é criação dos antigos gregos e seu significado como disciplina, remonta a Platão (427-347 a.C.), seguidor de Sócrates.

⁴ Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

O estudo da filosofia grega do ciclo socrático é importante para a compreensão da cultura ocidental antropocêntrica. Sócrates é um marco na evolução do pensamento ocidental; rompeu com os princípios da filosofia de cunho naturalista, inaugurando o antropocentrismo clássico, pilar do ciclo socrático. Este Filósofo inaugurou a antropologia filosófica ainda estudada e prestigiada na cultura ocidental que tem o ser humano como ente superior as demais formas de vida e a natureza para atender exclusivamente a seus interesses.

A vida saudável e segura depende da harmonia entre as atividades humanas e as “leis da natureza”, imutáveis e anteriores ao homem – qualquer ruptura na natureza, regida por “leis” próprias, poderá ter consequências desastrosas. Essas “leis” mantêm ou devem manter o equilíbrio ecológico; a harmonia é inerente à própria organização e manutenção do sistema planetário.

Os problemas filosóficos que o homem atualmente enfrenta são diferentes daqueles dos filósofos pré-socráticos. Contudo, não são mais importantes; pelo contrário, em relação à natureza e ao homem continuam tendo como uma de suas bases a unidade do sistema planetário regido pelas “leis da natureza”. Hegel, na *Filosofia da Natureza*, apresentou a natureza como uma unidade, retomando o modelo holístico homem-natureza.⁵

A *Filosofia da Natureza*, ramo da Filosofia, deve ser considerada tendo como pano de fundo o que vem antes dela: a visão pré-socrática de unidade homem-natureza. A percepção de que a humanidade dependia dos bens ambientais, defendida pelos filósofos gregos pré-socráticos, adormeceu pressionada pela lógica do homem ocidental. Hegel propõe que o conceito de natureza seja entendido como um complexo único, formado pelo homem e pela natureza.

Reduzida na modernidade exclusivamente a seus aspectos econômicos, o conceito de natureza não permitiu que se observasse a unidade

⁵ TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *A Fundamentação Ética do Estado Socioambiental*, [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora Fi; EdIPUCRS, 2013, p.135.

entre o homem e os demais seres. Na concepção antropocêntrica clássica, o homem é o sujeito, e a natureza é o objeto. Criticam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer que a pretensa “centralidade, acompanhada de uma ideia de superioridade, que o ser humano se (auto) atribui não encontra consonância com as ‘leis da natureza’ e a história natural do Planeta Terra.”⁶

O homem, em sua visão antropocêntrica, criada pelos filósofos gregos socráticos – que inspiraram a cultura ocidental –, considera-se o centro do Universo e o senhor absoluto da natureza, quando na realidade é o responsável e deve ser o garantidor de sua qualidade equilibrada e harmoniosa – o ser humano deve respeitar a natureza e as demais formas de vida. Os bens ambientais são colocados à disposição do homem para usar apenas o indispensável para uma vida digna – é usufrutuário, direito de usar e obrigação de cuidar e de poupar para as presentes e para as futuras gerações.

Configura-se meio ambiente ecologicamente equilibrado quando os bens ambientais, especialmente a flora e a fauna, cumprem com sua função ambiental, a qual é a de permitir, de abrigar e de reger a vida humana em todas as suas formas de modo saudável e seguro. Para garantir a defesa dos recursos ambientais e sua disponibilidade para as presentes e para as futuras gerações, a legislação infraconstitucional, em 1981, reconheceu aos bens ambientais duas funções: função ambiental e função social. A função ambiental vincula-se ao equilíbrio ambiental e à sadia qualidade de vida; e a econômica ao bem-estar social – são complementares. Na função ambiental, os bens ambientais servem diretamente ao meio ambiente e indiretamente ao homem, afastando-se, portanto, o antropocentrismo clássico que pôs o homem no centro do Universo, dissociando-o da natureza.

Os fundamentos jurídico e político-econômico para fundamentar a assertiva de que a defesa ambiental passa também pela defesa do desen-

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 6.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p.18.

volvimento econômico do Estado estão explicitados na Lei n. 6.938/81. Conforme bem analisado por Maria Luiza Machado Granziera, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente visa assegurar o desenvolvimento econômico do País, sem deixar de garantir a preservação dos recursos naturais. Essa norma é um marco na evolução do Direito Ambiental no Brasil, mudou definitivamente a forma de tratar as atividades humanas que utilizam recursos naturais, estabelecendo-se um vínculo jurídico entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.⁷

A degradação da qualidade dos recursos naturais ou a sua extinção, fator de empobrecimento da qualidade de vida e de risco para a humanidade, deve ser considerada como prejuízo econômico e ambiental – não só econômico ou só ambiental. Os paradigmas econômicos tradicionais são ainda perversos com a natureza e por consequência a saúde humana, por isso, os bens ambientais devem ser considerados em seu valor econômico e ambiental, e na sua importância para o equilíbrio ambiental ou para a recuperação da sua qualidade.

A natureza, segundo Hegel⁸ – que retomou a Filosofia da Natureza dos filósofos pré-socráticos –, permanece fiel as suas “leis” – as “leis da natureza” são perenes, por isso são fator de equilíbrio do sistema planetário. Sustentamos que o conceito hegeliano de natureza está presente no conceito de meio ambiente expresso na legislação infraconstitucional brasileira: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.⁹

Os filósofos pré-socráticos, preocupados com a “natureza”, em sua visão sobre o ambiente, sustentavam que o mundo da natureza não era apenas movimento, mas também vida – vida em todas as formas. Partindo dessa premissa unitária, afirmavam que a vida do homem e da

⁷ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011, p.73.

⁸ HEGEL, G. W. **Enciclopédia das ciências filosóficas em compêndio (1830). II - Filosofia da Natureza**. Tradução de Pe. José Nogueira Machado. São Paulo: Loyola, 1997, p.31.

⁹ Lei n. 6.938, Art. 3º, inciso I.

natureza está interligada e dependem da harmonia com o Universo regido por “leis” próprias.

Neste sentido lembramos que:

Os filósofos gregos pré-socráticos, em sua visão sobre a natureza, sustentavam que o mundo da natureza não era apenas movimento, mas também vida. Dessa forma, explica que seria um mundo de movimento regular, um ser vivo dotado de inteligência com vida própria em que plantas e animais participavam cada um com suas peculiaridades de uma organização com vitalidade; a flora e a fauna, nesse sentido, são reconhecidas pelo autor como elementos fundamentais para o equilíbrio do ecossistema, pois têm função predominantemente ecológica.¹⁰

A filosofia socrática, na sequência dos pré-socráticos, é uma das âncoras da cultura ocidental e tem como um de seus contornos o antropocentrismo radical, ao contrário dos Filósofos da Natureza. Considerando-se o arcabouço jurídico brasileiro para a proteção ambiental, a Filosofia da Natureza, objeto de estudo dos filósofos pré-socráticos, retomada por Hegel tem-se mostrado atual e fundamental para uma mudança de paradigma. Cabe ressaltar ainda que o termo “lei”, segundo Mariano Artigas, em um sentido mais próprio significa regras da conduta humana. Refere o citado autor citado, que por analogia, o conceito “leis” é aplicado também às atividades dos agentes naturais. Como nas manifestações da natureza existem muitas regularidades, pode-se falar nos agentes naturais como se obedecessem ou seguissem uma lei.¹¹

Referem Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer¹²

Esse ‘descompasso’ entre as leis da Natureza e as leis dos homens nunca foi tão desafiado quanto hoje, sendo urgente um realinhamento pela ótica da proteção da Natureza (e da nossa própria existência), ajustando às leis da Natureza para que o sistema Gaia possa reencontrar novamente um ponto

¹⁰ TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **A Fundamentação Ética do Estado Socioambiental**. p.170.

¹¹ ARTIGAS, Mariano. **Filosofia da natureza**. Tradução de José Eduardo de Oliveira e Silva. São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia e Ciência “Raimundo Lúlio”, 2005, p. 333.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. p.116.

de equilíbrio capaz de salvaguardar com segurança e de forma sustentável as bases naturais que regem e tornam possível a vida (humana e não humana) no Planeta Terra.

Não devemos esquecer que o valor ambiental dos bens deve ser item preponderante na análise do custo dos bens gerados por eles como matéria-prima, independentemente desse fator pesar na valorização econômica das atividades produtivas. O prejuízo à natureza como um todo deve ser computado como custo econômico. Por outro lado, como os bens ambientais são limitados, ao contrário das necessidades do homem que são ilimitadas, surgem conflitos de interesses – de um lado a natureza e de outro os seres humanos que dela dependem direta ou indiretamente. É o caso do clássico sofisma: ecologia e economia.

Economia e ecologia têm um princípio comum: o da escassez. Bens econômicos e bens ambientais são limitados. Devem ser utilizados com cautela, atentando-se para o princípio da poupança para as presentes e para as futuras gerações. Ressalta-se que meio ambiente ecologicamente equilibrado e desenvolvimento sustentável são paradigmas assegurados constitucionalmente. Consequentemente, a atividade econômica pública ou privada deve harmonizar-se com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente positivada na legislação infraconstitucional e recepcionadas pela Constituição Federal de 1988.¹³

Ao examinar economia e meio ambiente, Jean-Marc Lavieille¹⁴ afirma que as atividades econômicas priorizam o lucro, a eficácia econômica, o crescimento e a dominação da natureza, com um discurso de que a técnica conduz para o progresso. Afirma o referido autor que as atividades econômicas são hostis à natureza; priorizam a economia e o homem torna-se mestre e senhor da natureza, podendo recriá-la artificialmente.

¹³ Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ambiental.

¹⁴ LAVIEILLE, Jean-Marc. **O Direito Internacional do Meio Ambiente: quais possibilidades para resistir e construir?** In: Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínea Prado (Orgs.). **Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005, pp.180-205, p. 185.

Considerando-se que

As intervenções sobre a natureza não podem mais ser consideradas inofensivas, tal como ocorria em épocas anteriores ao sistema capitalista atual. Para que a atividade produtiva não seja fator de destruição da natureza, é imprescindível que as práticas ambientais estejam afastadas de condutas antropocentricamente extremas, vinculadas a ações do sistema capitalista, que adotam o desenvolvimento econômico a qualquer custo; e que a sociedade passe a preocupar-se com o meio ambiente e com a técnica, fundamentos para buscar a sustentabilidade como bem comum da humanidade.¹⁵

Sustenta Fernando Reverendo Vidal Akaoui¹⁶

Não há desenvolvimento econômico possível sem que haja respeito absoluto pela manutenção do equilíbrio ecologicamente equilibrado, até para que este desenvolvimento possa ser perene, e não transitório, como normalmente ocorre quando não há um ambiente saudável para isto. Essa assertiva está implicitamente contida no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 6.938/81.

Maria Luiza Machado Granziera¹⁷ afirma que

A expressão *Desenvolvimento Sustentável tem a ver com o futuro*. As atividades humanas desenvolvidas em certo momento devem considerar, à luz da disponibilidade dos recursos naturais utilizados, a possibilidade de manter-se ao longo do tempo, para as gerações futuras. Se uma determinada atividade pressupõe o esgotamento dos recursos naturais envolvidos, devem ser redobrados os cuidados na autorização de sua implantação, chegando-se ao limite de restringi-la. (grifo no original)

Juarez Freitas¹⁸ define sustentabilidade ambiental como

[...] princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do de-

¹⁵ TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *A Fundamentação Ética do Estado Socioambiental*. p.98.

¹⁶ AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Direito Ambiental*. In: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano (coord.). *Manual de Direitos Difusos*. São Paulo: Editora Verbatim Ltda., 2009, pp. 11-83, p.25.

¹⁷ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 2ed. ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2011, p. 57.

¹⁸ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2.ed. Belo Horizonte, 2012, p.41.

envolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Portanto, o princípio constitucional da sustentabilidade ambiental, indisponível ao gestor público e ao administrado, pressupõe que o desenvolvimento econômico deve estar harmonizado com a preservação da qualidade ambiental, propícia a sadia qualidade de vida, deve observar o paradigma do equilíbrio ecológico. Neste sentido:

A ligação entre Economia e Ecologia, expressada no princípio da sustentabilidade, pode ser entendida pelo menos de duas maneiras. As concepções que embasam o primeiro entendimento têm o princípio da sustentabilidade como determinante quanto ao uso racional de longo prazo dos bens ambientais – por exemplo, atividades econômicas podem fazer uso dos recursos mas não devem esgotá-los. Sob esse enfoque, o ponto de partida da sustentabilidade é o meio ambiente. A legalidade da atividade econômica é então considerada nos termos em que o limite dos recursos sustentáveis a suporte.¹⁹

Ainda:

A ligação entre Economia e Ecologia, expressada no princípio da sustentabilidade, pode ser entendida pelo menos de duas maneiras. As concepções que embasam o primeiro entendimento têm o princípio da sustentabilidade como determinante quanto ao uso racional de longo prazo dos bens ambientais – por exemplo, atividades econômicas podem fazer uso dos recursos mas não podem esgotá-los. Sob esse enfoque, o ponto de partida é o meio ambiente. A legalidade da atividade econômica é então considerada nos termos em que o limite dos recursos sustentáveis a suporte. Um segundo entendimento atinge em cheio o primeiro: o princípio da sustentabilidade também pode ser entendido no sentido de que uma atividade econômica possa ser mantida a longo prazo sem destruir seus próprios fundamentos naturais. Nesse caso, o

¹⁹ WINTER, Gerd. *A natureza jurídica dos princípios ambientais em Direito Internacional, Direito da Comunidade Europeia e Direito Nacional*. Tradução do inglês por Lídia Amélia de Barros Cardoso. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínea Prado (Orgs.). *Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 120-150, p. 147.

ponto de partida é a Economia, que, por sua vez, condiciona as questões ambientais.²⁰

Observam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer²¹ que

Não se pode conceber a vida – com dignidade e saúde – sem um ambiente natural saudável, equilibrado e seguro. A vida e a saúde humana (ou como refere o *caput* do art. 225 da CF/88, conjugando os valores, a sadia qualidade de vida) só estão asseguradas no âmbito de determinados padrões ecológicos mínimos. O ambiente está presente nas questões mais vitais e elementares da condição humana, além de ser essencial à sobrevivência do ser humano como espécie natural. De tal além de ser essencial à sobrevivência do ser humano como espécie natural. De tal sorte, o próprio conceito de vida hoje se desenvolve para além de uma concepção estritamente biológica ou física, uma vez que os adjetivos ‘digna’ e ‘saudável’ acabem por implicar um conceito mais amplo, que guarda sintonia com a noção de um pleno desenvolvimento da personalidade humana, para o qual a qualidade do ambiente passa a ser um componente nuclear.

Destaca-se o pioneirismo da Lei n. 6.939, de 31.8.1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, marco na evolução do Direito Ambiental, que instituiu como objetivo do Estado a harmonização do desenvolvimento com a preservação do equilíbrio ambiental (art. 4º, incisos I e VI). Conforme disposição legal: “A compatibilização do desenvolvimento com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico visa à utilização racional dos recursos ambientais e à sua disponibilidade permanente”.²² Revisitando o antropocentrismo clássico, o homem no centro e senhor do Universo, afirma-se que

Convivendo com catástrofes decorrentes da degradação dos ecossistemas, criam-se valores éticos menos antropocêntricos, ou melhor, valores funda-

²⁰ WINTER, Gerd. *A natureza jurídica dos princípios ambientais em Direito Internacional, Direito da Comunidade Europeia e Direito Nacional*. Trad. do inglês por Lídia Amélia de Barros Cardoso. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínea Prado (orgs.). *Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. pp. 147-148.

²¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. p. 78.

²² TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *A Fundamentação Ética do Estado Socioambiental*. p. 226.

mentados em um antropocentrismo alargado: o homem é sujeito de deveres para com a natureza, que deve ser protegida juridicamente por si mesma. O meio ambiente passa a ser visto como um bem ecológico, não apenas com valor econômico mas também com função ambiental. Estabelece-se um sistema de proteção ambiental, para que a poupança de recursos ambientais seja efetiva, preservando-se a qualidade ambiental para as gerações futuras.

23

Neste sentido, no Estado Socioambiental ou Ecológico, o desenvolvimento econômico o uso recursos naturais, devem atentar para a poupança de recursos para as presentes e para as futuras gerações e observar, com rigor, o princípio da sustentabilidade ambiental – o homem deve usar os bens ambientais para suprir as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras poderem atender às suas próprias.

2. Constitucionalização do Direito Ambiental.

Pela primeira vez, no Brasil uma Constituição tratou do meio ambiente como bem ambiental em mais de 40 (quarenta) artigos. Antes, o ambiente era tratado como bem econômico e apenas em sua função social – a de gerar riquezas. Uma inovação significativa no Direito Constitucional brasileiro, marco que consolidou a evolução do Direito Ambiental pátrio. Sintetizam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer²⁴ que as “Constituições portuguesa (1976) e brasileira (1988), entre várias outras mundo afora, para além da tarefa ou objetivo estatal de proteção ecológica, também consagraram o *status* legal da Natureza como um ‘direito humano e fundamental ao ambiente sadio e equilibrado”.

Sobre a evolução do Direito Ambiental brasileiro, sustentamos que

²³ TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *A Fundamentação Ética do Estado Socioambiental*. p. 151.

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. p. 165.

Na Lei n. 6.938 de 31.8.1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o primeiro marco na instituição do Estado Socioambiental -, instituiu-se como objetivo desse Estado a harmonização do desenvolvimento com a preservação do equilíbrio ambiental (art. 4º, incisos I e VI). A compatibilização do desenvolvimento com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico e à sua disponibilidade permanente; por essa razão, o princípio da prevenção passa a ter fundamento no direito positivo brasileiro.²⁵

Para efetiva defesa do meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 recepcionou instrumentos que já estavam dispostos na Lei n. 6.938/81; elevou a nível constitucional a proteção do meio ambiente, tornado indisponível ao poder público e aos particulares, o equilíbrio ambiental. Em seu art. 225, *caput*, reconheceu o “meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade vida”. A constitucionalização do Direito Ambiental foi um marco relevante na evolução do Direito Constitucional brasileiro, em face da relevância da proteção, da preservação ou da recuperação da qualidade ambiental para a vida humana e para a vida em todas as suas formas, aliadas à necessidade do desenvolvimento econômico – a leitura constitucional determina a harmonização da ecologia com a economia. Sem equilíbrio corre-se o risco de ruptura, de crise ambiental, que pode gerar a extinção de espécies da fauna, da flora e do próprio ser humano.

O homem, em suas atividades econômicas, deve poupar recursos naturais, preservar ou recuperar a qualidade ambiental, respeitar as funções ambiental e social dos bens reconhecidas pelo legislador infraconstitucional brasileiro ao dispor sobre o direito de propriedade. O art. 1.228, §1º, do Código Civil, que trata da fauna e da flora como valores ambientais e não mais meramente econômicos, demonstra a preocupação dos legisladores com as funções social e ambiental da propriedade.

Portanto este é o ponto a ser considerado no Direito Constitucional Ambiental: harmonização da defesa ambiental com o desenvolvimento econômico – ecologia e economia. E do equilíbrio o poder público e os

²⁵ TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *A Fundamentação Ética do Estado Socioambiental*. p. 226.

particulares não devem abdicar, pena de estarem dispendo de interesses das presentes e das futuras gerações – interesse de terceiros que tem o dever de cuidar, obrigação de natureza constitucional, por isso indisponível ao próprio agente público.

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer²⁶, em uma abordagem ecológica do Direito Constitucional, afirmam que esta “justifica-se em razão da importância que a sua qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental têm para o desfrute, a tutela e a promoção dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos)”. Os autores citam

como, por exemplo, vida, integridade física, propriedade, saúde, educação, moradia, alimentação, saneamento básico –, o que situa a proteção do ambiente – por si só – como um dos valores edificantes do nosso Estado de Direito constituído por meio do pacto político-jurídico firmado na Lei Fundamental de 1988 (art. 225).

Os paradigmas culturais não são imutáveis. Eles evoluem com a cultura e com as necessidades da humanidade. A crise ambiental que passou a assolar a humanidade em meados do século passado mudou paradigmas, pensamentos e posturas. O ser humano, antes senhor, passou a questionar o antropocentrismo clássico. Senhor não deve ser sinônimo de proprietário e sim de imputação de responsabilidade – por consequência o homem é o garantidor do uso sustentável dos bens ambientais. Com o questionamento do antropocentrismo clássico, novas teorias filosóficas surgiram; mitigou-se o conceito de antropocentrismo. Como referido, no antropocentrismo clássico o homem considerou a utilidade da natureza para o seu uso e, ao longo dos séculos, apropriou-se dela em nome de sua superioridade e da economia de mercado.

Com a crise ambiental que assola o Planeta Terra, os juristas e os filósofos perceberam de que existia um hiato entre a natureza e a humanidade, aprofundado pelo antropocentrismo clássico, criação dos

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. p. 58.

antigos gregos, inaugurado por Sócrates e caracterizado pelo antropocentrismo, pela centralização humana nas relações do homem com as demais formas de vida e a natureza. A filosofia, na sua origem, é criação dos antigos gregos. No estudo sobre a filosofia grega, destaca-se o ciclo socrático, inaugurado por Sócrates e caracterizado pelo antropocentrismo clássico nas relações do homem com as demais formas de vida e a natureza – homem como centro do universo.

Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer²⁷, ao abordarem e temática Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção Ecológica, constitucionalismo ecológico em construção, sustentam que o Direito Constitucional não pode “recusar respostas aos problemas e desafios postos pela situação de risco existencial e degradação ambiental colocadas no horizonte contemporâneo pela crise ecológica, inclusive em escala planetária”. Os autores citados reconhecem um antropocentrismo mitigado em face da preponderância dos interesses dos seres humanos.²⁸

Destacam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer²⁹, que a

[...] superação do paradigma antropocêntrico jurídico representa [...] uma das principais novidades postas pela abordagem jurídica do ambiente, representando justamente o trânsito de uma concepção exclusivamente antropocêntrica do Direito para a afirmação de um princípio biocêntrico (e, numa perspectiva mais ampla e holística), ecocêntrico.

O texto constitucional positiva e reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito ao desenvolvimento econômico como fundamentais para uma vida digna:

Há por certo, uma tensão dialética permanente entre o objetivo da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, de modo que a opção por uma

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. p. 75.

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. pp. 165-166.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. p. 142.

perspectiva integrada dos três eixos nucleares (ecológico, social e econômico) do conceito de desenvolvimento sustentável implica ainda maior (e mais completa e sancionada) articulação com uma concepção de Constituição Econômica, que, portanto, não pode ser concebida como um núcleo isolado no contexto mais amplo da ordem constitucional.³⁰

No constitucionalismo brasileiro, a luta pela defesa da ecologia, exteriorizada na Constituição de 1988, institucionalizou princípios que condicionam a economia à defesa ambiental. Criaram-se regras jurídico-constitucionais que impõem a harmonização da economia com a defesa da qualidade ambiental, com objetivos definidos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Sustenta Juarez Freitas³¹ que “quando a Constituição fala em desenvolvimento como valor supremo e como objetivo fundamental, quer necessariamente adjetivá-la como sustentável, intertemporal e durável.” Explica o autor, “melhor do que isso: pretende que a sustentabilidade fixe os pressupostos (sociais, econômicos, ambientais, jurídico-políticos e éticos) de conformação do desenvolvimento constitucionalmente aceitável.”

A legislação constitucional, conforme já afirmado, priorizou o princípio da defesa da qualidade ambiental com o intuito de evitar danos ambientais irreparáveis e reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como Direito Fundamental que deve ser harmonizado com o direito ao desenvolvimento econômico, mas sempre atrelados a obrigação de poupança de recursos naturais para as presentes e as futuras gerações.

Por outro lado, não há uma nítida separação material entre meio ambiente e economia. Daí nasce a necessidade de compatibilização a das normas de Direito Econômico com as de Direito Ambiental, uma vez que a base das condutas e das atividades econômicas estão centradas nos

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. p. 216.

³¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 110.

recursos naturais ambientais que sofrem degradação pelo uso ou apropriação pelo homem.

A leitura conjunta dos artigos 170 e 225 da Constituição Federal de 1988 fundamentam a necessidade de harmonizar o direito ao desenvolvimento com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essenciais para uma sadia qualidade de vida, valor supremo a ser materializado pelo Estado e que depende da compatibilização da economia com a defesa do meio ambiente.

Anota Fernando Reverendo Vidal Akaoui³² que

Portanto, se, de um lado, o desenvolvimento econômico, através da livre-iniciativa (art. 1º, IV, CF), do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF) e da liberdade profissional (art. 5º, XIII, CF) é um direito tanto do Estado como do particular, não podemos olvidar que o exercício deste direito pressupõe respeito a vários princípios insculpidos pela própria Carta de Regência (art. 170), dentre eles, a defesa do meio ambiente.

A razão está em que os recursos naturais utilizados pelo sistema econômico, principalmente pela indústria ou pela construção, degradam-se pelo uso, assim, a necessidade de uma política ambiental e econômica harmônicas. Fazendo-se uma exegese constitucional do Direito Ambiental verifica-se que a proteção prioriza o equilíbrio ambiental como fundamental para a preservação da vida humana e da vida em todas as suas formas, sendo que o equilíbrio fundamental para a sadia qualidade de vida.

Conforme Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer³³,

Uma verdadeira Constituição Ecológica deve ser concebida nesse contexto, com todas as implicações derivadas para a perspectiva das tarefas atribuídas ao Estado de Direito contemporâneo e a compreensão dos direitos fundamentais. Cumpre ao Direito, portanto, a fim de restabelecer o equilíbrio e a segurança nas relações sociais, a missão de posicionarem-se em relação a essas novas ameaças que fragilizam e colocam em risco a ordem de valores e os

³² AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Direito Ambiental**. In: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano (coord.). **Manual de Direitos Difusos**. São Paulo: Editora Verbatim Ltda., 2009, pp. 11-83, p. 24.

³³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. p. 75.

princípios republicanos e do Estado (Democrático, Social e) Ecológico de Direito, bem como comprometem fortemente a sobrevivência (humana e não humana) e a qualidade de vida.

O Estado Democrático de Direito, berço do Estado Socioambiental ou Ecológico, é fundamental para a efetiva proteção ambiental, pois reconhece que o meio ambiente é de propriedade da humanidade, das presentes e das futuras gerações, independentemente de nacionalidade. O Estado e os particulares têm deveres em relação a ele: o dever de cuidado. São os garantidores da qualidade ambiental e do equilíbrio ambiental o poder público não deve transigir. É o garantidor de seu equilíbrio. No Estado moderno fica estabelecido um novo contrato entre o homem e a natureza, um contrato natural. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado integra o rol dos direitos fundamentais, assegurando às futuras gerações as condições para uma vida saudável e digna.

O Direito Ambiental Constitucional, tal como implícito na Constituição Federal de 1988, fundamentou o imperativo ético-jurídico de manter ou de recuperar a qualidade ambiental e a observância rigorosa do princípio da sustentabilidade – uso racional dos recursos naturais. Consequentemente, sob este ponto de vista, a atividade econômica deve estar jungida ao cuidado com a natureza e a todas as formas de vida.

Consequentemente, a defesa do meio ambiente, em especial da qualidade ambiental, é imperativo de natureza constitucional imposto ao poder público e aos particulares. Sem a menor dúvida, é condição para a sobrevivência de toda a humanidade, das presentes e das futuras gerações em um ambiente propício a uma vida saudável.

Conclusão

Entendemos que a constitucionalização do Direito Ambiental em 1988 foi um marco importante para a consolidação da defesa ambiental, e para o imperativo de harmonizar o direito ao desenvolvimento econômico com a defesa do equilíbrio ambiental. Consequentemente,

sustentamos que o Direito Constitucional brasileiro não autoriza a mitigação da defesa do equilíbrio ambiental, pois é fundamental para a defesa da vida em todas as suas formas. Tanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto o desenvolvimento econômico sustentável são relevantes para uma vida digna e saudável.

O fio condutor que fundamenta o dever moral e jurídico de zelar pelo uso sustentável dos recursos ambientais em harmonia com o desenvolvimento econômico, é o princípio da escassez de natureza econômica e ambiental. Desenvolvimento e meio ambiente não devem sobrepor-se, deve ser-lhes atribuído o mesmo valor – ambos são essenciais para uma vida digna e saudável. Com suporte na constitucionalização da defesa ambiental, defende-se um antropocentrismo alargado ou mitigado, objetivando a defesa do ambiente independentemente de sua utilidade direta ou indireta para o homem.

Nosso sistema jurídico, pioneiramente, incorporou ao conceito de meio ambiente a expressão “leis da natureza”, retomando o conceito hegeliano de unidade, rompendo com o antropocentrismo clássico. As “leis da natureza” estão contempladas na Lei n. 6.938/81. A Constituição Federal de 1988 elevou a nível constitucional a proteção do meio ambiente, tornando indisponível o equilíbrio ambiental. Salienta-se que as “leis da natureza” são imutáveis e, em parte, ainda desconhecidas do homem, e o seu rompimento poderá caracterizar dano ambiental irreparável, sendo que manter ou recuperar o equilíbrio ambiental deve ser interesse público indisponível ao Estado e aos particulares.

É obrigação de natureza constitucional a harmonização do desenvolvimento econômico com a defesa intransigente do meio ambiente ecologicamente equilibrado, possíveis no Estado Socioambiental ou Estado Ecológico. Conseqüentemente, o imperativo para o uso sustentável dos bens ambientais é harmonizar economia e ecologia que têm em comum o princípio da escassez.

Para caracterizar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, devem ser consideradas a fauna e a flora na sua função ambi-

ental, que é a de permitir que a vida humana e que a vida em todas as suas formas sejam possíveis em um ambiente saudável e seguro. Portanto, urge refundar as relações amistosas entre o homem as demais formas de vida. A concepção de unidade dos filósofos pré-socráticos, preocupados com a natureza, deve ser retomada; o ser humano tem responsabilidade ética e moral com a vida em todas as suas formas. O homem deve, com urgência, adotar boas práticas para evitar ou diminuir as consequências negativas da crise ecológica, programar novas metodologias no uso de recursos ambientais, especialmente os não renováveis. A crise ecológica reclama uma Constituição Ecológica que atribua deveres de cuidado com os bens ambientais ao poder público e aos particulares. Com isso a humanidade atuará positivamente para evitar novas pandemias e a sua autodestruição.

Referências

- AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Direito Ambiental**. In: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano (coord.). **Manual de Direitos Difusos**. São Paulo: Editora Verbatim Ltda., 2009, pp. 11-83.
- ARTIGAS, Mariano. **Filosofia da natureza**. Tradução de José Eduardo de Oliveira e Silva. São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia e Ciência “Raimundo Lúlio”, 2005.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2.ed. Belo Horizonte, 2012.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.
- HEGEL, G. W. **Enciclopédia das ciências filosóficas em compêndio (1830). II – Filosofia da Natureza**. Tradução de Pe. José Nogueira Machado. São Paulo: Loyola, 1997.
- LAVIEILLE, Jean-Marc. **O Direito Internacional do Meio Ambiente: quais possibilidades para resistir e construir?** In: Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínea Prado (Orgs.). **Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 180-205.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Manual de direitos difusos**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 6.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **Fundamentação Ética do Estado Socioambiental**, [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora Fi; EdIPUCRS, 2013.

WINTER, Gerd. **A natureza jurídica dos princípios ambientais em Direito Internacional, Direito da Comunidade Europeia e Direito Nacional**. Tradução do inglês por Lídia Amélia de Barros Cardoso. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínea Prado (orgs.). **Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 120-150.

Linguagem e processos culturais: a linguagem como condição de cultura

*Mateus Salvadori*¹

Introdução

O objetivo deste texto é realizar um estudo da relação entre linguagem e cultura por meio da Linguística e da Antropologia. Buscar-se-a responder as seguintes questões: (a) Qual é a importância da linguagem para a transmissão das informações culturais de geração para geração? (b) Qual é a força semiológica dos domínios da raça, da língua e da cultura? É possível, a partir do pensamento de Franz Boas, realizar uma abordagem cultural por meio da abordagem linguística? (c) A interface linguagem, cultura e cognição pode ser explicitada a partir do estudo dos modelos culturais? (d) As concepções de linguagem e cultura formuladas por Lévi-Strauss devem-se à aplicação do método estrutural transportado da fonologia?

As hipóteses das questões acima são as seguintes: (a) É por meio da linguagem que as informações culturais são transmitidas de geração para geração; (b) Cultura e língua se ligam de modo indissociável, mas não sem problemas. Boas separou os domínios da raça, da língua e da cultura, atribuindo força semiológica própria a cada um. Esta separação implicou em achado epistemológico: a abordagem cultural por meio da

¹ Doutor e mestre em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Bacharel em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul. Professor na Universidade de Caxias do Sul. E-mail: mateusalvadori@gmail.com

abordagem linguística. O fenômeno cultural passou a ser visto como a imposição de significados convencionais ao fluxo da experiência e a língua é justamente a imposição de significado aos sons; (c) Os modelos culturais são estudados na interface linguagem, cultura e cognição. A partir deles é constituída a ontologia de diferentes modelos teóricos na Antropologia, nas Ciências Cognitivas e na Linguística; (d) A contribuição da Linguística para a Antropologia, segundo Lévi-Strauss, está sustentada na hipótese da analogia entre as estruturas da linguagem e da cultura, considerando-se a estrutura dos sistemas fonológicos como modelo lógico em que é possível definir a estrutura dos fenômenos da cultura.

O tipo de pesquisa desenvolvida será a bibliográfica. Será uma revisão teórica sobre a relação entre linguagem e processos culturais por meio da Antropologia Cultural de Franz Boas, do estudo dos modelos culturais e sua importância para a Antropologia, as Ciências Cognitivas e a Linguística e, por fim, da Antropologia Estruturalista de Lévi-Strauss. Já o método de abordagem será o analítico.

1. Linguagem e processos culturais

Por meio do estudo da linguagem, uma filosofia das formas simbólicas é alcançada. Os processos mentais antropológicos voltados para a linguagem revelam as sintaxes das diversas culturas. As informações culturais, transmitidas de geração para geração, são passadas por mecanismos linguísticos. Portanto, pode-se afirmar que é por meio da linguagem que os seres humanos traduzem o mundo a sua volta. Segundo Cassirer, “toda linguagem é metafórica”² e nela reside a força do mito. Derrida (1971), Cassirer (1972b) e Eliade (1972) concordam com isso. Portanto, é a Antropologia e não a Metafísica que está no centro de uma teoria da linguagem. Por exemplo, ao analisar a cultura ocidental, verifi-

² CASSIRER, Ernst. *Antropologia filosófica*. Ensaio sobre o homem. Introdução a uma filosofia da cultura humana. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1972, p. 172.

ca-se que a linguagem é central nos processos descritivos que revelam as formas e os conteúdos significativos.

Para Foucault (1966) e Deleuze (1976), por exemplo, a escrita precede a fala. Portanto, não é apenas na linguística que há razões de nossa estrutura simbólica. Keesing diz que “a linguagem é uma forma do comportamento aprendido e, assim, é reconhecida pelos antropólogos como um aspecto da cultura”³. Fica provada, portanto, que a Antropologia tem uma função central no estudo da Linguística. Lévi-Strauss ressalta que “no nível da observação, a regra principal poder-se-ia mesmo dizer a única – é que todos os fatos devem ser exatamente observados e descritos, sem permitir que os preconceitos teóricos alterem sua natureza e sua importância”⁴. Hymes também salienta que “enquanto é tarefa da Linguística coordenar o conhecimento da linguagem do ponto de vista da linguagem, é tarefa da Antropologia coordenar o conhecimento da linguagem do ponto de vista do Homem”⁵. E Geertz diz que a Antropologia tem como finalidade o alargamento do universo do discurso humano⁶.

Portanto, a relação entre linguagem (Linguística) e cultura (Antropologia) é fundamental para o desenvolvimento de uma teoria da Linguagem e dos Processos Culturais. Franz Boas ressalta que a língua é justamente a imposição de significado aos sons. Esta distinção entre os campos da linguística, da antropologia cultural e da antropologia física envolvem questões subjacentes que podem ser comuns, mas mesmo assim não devem ser confundidas por mútua interferência. De acordo com a perspectiva escolhida pelo pesquisador, qualquer classificação da humanidade baseada na língua e na cultura levam efetivamente a resultados distintos. As ciências humanas, no séc. XIX, confundiam raça e cultura, submetendo a noção de cultura à de raça. Boas fundou um estudo que, a partir do conceito de cultura, realiza-se uma abordagem

³ KEESING, Felix M. *Antropologia Cultural*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961, p. 551.

⁴ LÉVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia Estrutural*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 317.

⁵ HYMES, Dell H. *Uma perspectiva para a Antropologia Lingüística*. In: TAX, Sol. (org.) *Panorama da Antropologia*. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1966, p. 185.

⁶ GEERTZ, Clifford. *The interpretation of cultures*. New York, Basic Books, Inc., Publ., 1973, p. 14.

cultural biológica e linguística. Cultura e língua devem ser pensadas e analisadas em correlação.

Lévi-Strauss, devido sua contribuição para o estudo da Antropologia Estrutural, será, além de Boas, importante para o desenvolvimento da problemática proposta neste texto. Lévi-Strauss entende a linguagem como condição de cultura. A linguagem é compreendida como formalmente análoga à cultura. As arquiteturas são, segundo o antropólogo, similares. Ele supõe encontrar na estrutura dos sistemas fonológicos o modelo lógico por meio do qual é possível encontrar a estrutura dos fenômenos da cultura. Com isso, o seu estruturalismo estabelece uma relação entre linguagem e cultura.

Faz-se necessário entender inicialmente o pensamento de Franz Boas acerca da relação entre cultura e linguagem; após, o que alguns teóricos entendem por modelos culturais, tais como Bennardo e Munck (2014), Kronenfeld (2008), D'Andrade (1987), Quinn e Holland (1987), Strauss (2014), Kövecses (1995), Geeraerts (2004) e Palmer (2007); e, por fim, analisar o pensamento estruturalista de Lévi-Strauss. Com isso, almeja-se dissertar sobre alguns elementos centrais do debate da relação entre Linguagem e Processos Culturais, tendo como objetivo explicitar que a linguagem deve ser entendida como condição de cultura.

A palavra cultura, desde a Idade Média, pertence ao domínio da agricultura e tem como significado “cultivo”. A partir do séc. XVI, a palavra começou a ser usada no sentido metafórico do cultivo das faculdades humanas via a educação e a arte. No séc. XVIII, com Herder, cultura passou a significar as realizações espirituais, religiosas e artísticas de um povo e também o espírito de uma nação. E é justamente com Herder que há o germe do conceito que a antropologia desenvolveu no séc. XX, com Franz Boas. As ideias evolucionistas, de Frazer e Morgan, por exemplo, foram suplantadas, no séc. XX pelas ideias culturalistas, estruturalistas, funcionalistas e foram atualizadas pelas concepções neoevolucionistas. Há três significados da ideia de Cultura na segunda metade do séc. XIX, a saber, *Kultur*, *Zivilization* e *Bildung*.

Kultur significa solidariedade e reciprocidade típicas de trocas familiares e de parentesco. Além disso, abrange também a compreensão histórica de sociedades como a indígena em geral, a urbana na Antiguidade, a pólis grega ou romana, o Antigo Egito ou Mesopotâmia, etc. *Kultur* se aproxima do conceito *Gemeinschaft*, que significa comunidade, formulado por Ferdinand Tönnies em 1895, na obra *Gemeinschaft und Gesellschaft*. *Zivilization* destaca a racionalidade e a previsão, comum nas grandes culturas urbanas, com vocação a uma natureza individualista, cosmopolita e expansionista. Esse conceito se relaciona com *Gesellschaft*, de Tönnies, significando sociedade, oposto a comunidade. Por fim, *Bildung* trata da existência das formas particulares da vida psíquica e espiritual, envolvendo o caráter intelectual e sentimental de um povo. Franz Boas toma o conceito *Bildung* como crucial no seu pensamento. Boas desenvolve grandes avanços nas áreas da antropologia cultural, da antropologia física e da linguística.

Antes da publicação do *Curso de Linguística Geral*, de Saussure, em 1916, Boas trilhou um campo novo na linguística contemporânea. No artigo *On Alternating Sounds*, ele destacou que assim como os psicólogos encontraram uma “cegueira de cor”, os linguistas podem cunhar “cegueira de som” (surdez). A linguagem do falante não pode ser considerada a que o ouvinte ouve, pois há uma descontinuidade na troca linguística. A língua não é especialidade apenas do linguista, mas também da antropologia. Portanto, ela tem um peso singular na antropologia boasiana. A pesquisa das relações entre fenômenos linguísticos e culturais sob diferentes perspectivas teóricas e metodológicas justifica-se, pois a interface entre linguística e antropologia é relevante para mapear diferentes concepções de modelos culturais e métodos que permitem ao investigador reconstruí-los a partir de manifestações linguísticas.

A boa etnografia depende do conhecimento do povo estudado na pesquisa de campo. Segundo Boas, cultura e língua se ligam de modo indissociável, mas não sem problemas. Ele separou os domínios da raça, da língua e da cultura, atribuindo força semiológica própria a cada um.

Esta separação implicou em achado epistemológico: a abordagem cultural por meio da abordagem linguística. Em *On Alternating Sounds*, Boas enunciou a moderna visão antropológica da cultura. O fenômeno cultural passou a ser visto como a imposição de significados convencionais ao fluxo da experiência.

2. Modelos culturais

Os modelos culturais são estudados na interface linguagem, cultura e cognição. A partir deles é constituída a ontologia de diferentes modelos teóricos na Antropologia, Ciências Cognitivas e na Linguística. Alguns teóricos que explicitam o que são modelos culturais e qual é a sua importância são os seguintes: Bennardo e Munck (2014), Kronenfeld (2008), D'Andrade (1987), Quinn e Holland (1987), Strauss (2014), Kövecses (1995), Geeraerts (2004) e Palmer (2007). A compreensão do significado dos modelos culturais acaba sendo central para o presente estudo.

O que são modelos culturais? Eis a visão de alguns teóricos acerca dessa pergunta. Bennardo e Munck, na obra *Cultural models: genesis, methods, and experiences* (2014) apresentam um manual sobre os fundamentos, teorias, métodos e aplicações acerca de modelos culturais. Para eles, os modelos são as representações compartilhadas pelos membros de uma cultura produzindo uma forma de comportamentos intencionais e comunicativos. Portanto, modelos culturais são uma organização de conteúdo cultural depositada no cérebro e não operações cognitivas. Utiliza-se os modelos culturais para verificar emoções, intenções e atitudes. Os autores definem os modelos da seguinte forma: organizações molares de conhecimento, cuja estrutura interna é composta de um núcleo (*core*) e nós periféricos que são preenchidos por valores padrão (*default*)⁷. Os modelos são relevantes na geração de comportamentos e na análise de uma cultura.

⁷ BENNARDO, G.; MUNCK, V. C. *Cultural models: genesis, methods, and experiences*. New York: Oxford University Press, 2014.

Para Kronenfeld, modelos culturais são modelos cognitivos que ditam regras sobre o comportamento. Em suas palavras, são “unidades básicas de conhecimento cultural no que se refere à ação”.⁸ Assim, modelos culturais são esquemas amplamente compartilhados.

Segundo D’Andrade, modelo cultural (modelo folk) é “um esquema cognitivo que é intersubjetivamente compartilhado por um grupo social”⁹. O esquema tem por característica ser uma organização abstrata da experiência. “Um esquema é intersubjetivamente compartilhado quando todos num grupo conhecem o esquema, e todos sabem que alguém mais sabe o esquema, e todos sabem que alguém sabe que alguém sabe que alguém sabe o esquema.”¹⁰

Quinn e Holland, na mesma linha de pensamento, dizem que modelos culturais “são pressupostos, modelos de mundo aceitos que são amplamente compartilhados pelos membros de uma sociedade e que desempenham um papel enorme em seu entendimento do mundo e seus comportamentos nele”¹¹. Para os autores, os linguistas abordam os modelos como chave para o uso linguístico; já os antropólogos, tratam os modelos “como pistas para modelos culturais subjacentes, trabalhando em direção a uma teoria mais satisfatória da cultura e seu papel em tais tarefas não linguísticas [...], avaliando o comportamento de outros”¹².

Strauss (2014) diz que modelos culturais devem ser entendidos a partir de esquemas culturais, que derivam da experiência compartilhada. Eles permitem explicar a forma como emoções e percepções são interpretadas e atuam na produção e interpretação de comportamento verbal e não verbal.

Kövecses (1995) adota os modelos culturais como um conjunto de entendimentos compartilhados sobre o mundo.

⁸ KRONENFELD, D. B. *Culture, society, and cognition: collective goals, values, action, and knowledge*. New York: Mouton de Gruyter, 2008, p. 176.

⁹ D’ANDRADE, R. *The development of cognitive anthropology*. New York: Cambridge University Press, 1995, p. 112.

¹⁰ D’ANDRADE, *The development of cognitive anthropology*, p. 113.

¹¹ QUINN, N. Convergent evidence for a cultural model of American marriage. In: HOLLAND, D.; _____. (Ed.) *Cultural models in language and thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, p. 04.

¹² QUINN & HOLLAND, *Cultural models in language and thought*, p. 24.

[...] na visão de cultura com a qual tenho trabalhado [...] há uma noção [...] que desempenha um papel crucial: aquela de modelos culturais. Modelos culturais são importantes em nossas tentativas de descrever e caracterizar o sistema conceptual humano e, conseqüentemente, a cultura. [...] Modelos culturais são melhor concebidos como quaisquer organizações coerentes da experiência humana compartilhadas por pessoas¹³.

Geeraerts (2004) ressalta que modelos culturais podem ser entidades idealizadas, mas também ideológicas. São ideologias quando seu caráter idealizado é esquecido ou quando são utilizados de forma prescritiva ou normativa. No primeiro caso, uma ideologia é sempre, em certa medida, um acobertamento, um simulacro, uma deturpação deliberada da situação real, e uma descrição de tais ideologias devem ser necessariamente crítica. No segundo caso, uma ideologia é basicamente um guia para a ação social, um sistema compartilhado de ideias para a interpretação da realidade social a despeito da avaliação dos pesquisadores sobre essa perspectiva. Por fim, Palmer diz que “modelos cognitivos que são culturalmente específicos podem ser denominados modelos culturais”¹⁴.

Percebe-se que cada autor tem a sua visão do que são modelos culturais. Mesmo assim, podemos resumi-los a partir dos seguintes pontos:

(a) a ideia de ser uma entidade idealizada com alto grau de simplificação; (b) a noção de esquemas cognitivos complexos, relativos a todos os domínios da experiência humana (perceptual, conceptual e sociocultural), que estruturam sistemas de conhecimento; (c) a condição de ser intersubjetivamente compartilhado em uma cultura, grupo social ou comunidade; (d) a relação com valores, motivação, objetivos, expectativas, sentimentos e emoções; (e) a função de organizar domínios de conhecimento de modo a servir de modelo para a eliciação e interpretação das ações humanas; (f) o entendimento de que pode ter natureza ideológica; e (g) a condição de não ser diretamente

¹³ KÖVECSSES, Z. Metaphor and folk understanding of anger. In: RUSSELL, J. A.; FERNÁNDEZ-DOLS, J.-M.; MANSTEAD, A. S. R.; WELLENBAMP, J. C. (Ed.) *Everyday conceptions of emotions: an introduction to psychology, anthropology and linguistics of emotion*. Springer-Science+Business Media Dordrecht, NATO ASI Series, S. D. *Behavioural and Social Science*, v. 81, p. 49-72, 1995, p. 193.

¹⁴ PALMER, G. B. *Cognitive Linguistics and Anthropological Linguistics*. In: GEERAERTS, D.; CUYCKENS, H. (Ed.) *The Oxford handbook of Cognitive Linguistics*. New York: Oxford University Press, 2007. p. 1045-1073, p. 1046.

acessível, devendo ser “abstraído” ou “reconstruído” a partir da linguagem e/ou comportamento humano¹⁵.

Por fim, como terceiro e último ponto, destaca-se o pensamento estruturalista de Lévi-Strauss. O problema da relação linguagem e cultura perpassa a história da antropologia. Tylor (1871) entendia a linguagem como parte da cultura. Boas, como já foi visto, supunha ser ela um de seus produtos. Já Whorf (1936) afirmava ser a cultura um produto da linguagem. E Linton (1936) dizia que a linguagem é apreendida como condição da cultura. Lévi-Strauss trata dessa problemática desde seus primeiros trabalhos. Para ele, “a linguagem e a cultura são duas modalidades de uma atividade mais fundamental: o espírito humano”¹⁶. Linguagem e cultura resultavam “do jogo de leis gerais” e correspondem a realidades de ordens distintas, mas do mesmo tipo e, portanto, interpretáveis a partir de um método comum¹⁷.

Lévi-Strauss, ao retomar a proposta de Saussure, buscava “uma ciência ao mesmo tempo muito antiga e muito nova”, uma Antropologia “em sentido mais lato”, uma ciência do Humano¹⁸, ou, conforme Saussure, uma Semiologia que integrasse as conquistas da Linguística, da Antropologia e da Psicologia. Saussure dizia que a identidade de cada elemento linguístico acaba se definindo negativamente com relação àquilo que este elemento não é. Desta forma, cada elemento passa a ter a significação definida por suas relações com os demais, contendo, virtualmente a totalidade do sistema a que pertence.

É no estudo de parentesco que Lévi-Strauss vai encontrar a sua arena de reflexão sobre a relação linguagem e cultura. Há, no estudo de parentesco, duas ordens: a) um sistema terminológico (vocabulário); b) um sistema de atitudes (fenômeno cultural). Lévi-Strauss foca seus estu-

¹⁵ FELTES, Heloísa Pedrosa de Moraes. Modelos culturais: teoria, estudos e métodos. *Linguagem em (Dis)curso* – LemD, Tubarão, SC, v. 18, n. 1, p. 193-213, jan./abr. 2018, p. 198.

¹⁶ LÉVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia Estrutural*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 89.

¹⁷ LÉVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia Estrutural*, p. 49.

¹⁸ LÉVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia Estrutural*, p. 99.

dos na segunda ordem, a saber, na face não linguística do parentesco. Mas isso não significa que ele não trata também da primeira ordem, porém ele privilegia as estruturas de aliança e não as estruturas semânticas a elas correspondentes. Segundo o autor, um tributo aos resultados importantes obtidos e aos projetos fascinantes desenvolvidos por estudiosos que buscam a formulação de regras onde a coerência interna da nomenclatura do parentesco possa ser rigorosamente demonstrada.

Lévi-Strauss somou os princípios da linguística de Saussure à teoria da reciprocidade de Mauss a partir de seu *Ensaio sobre a dádiva*, de 1923. E concluiu que os sistemas matrimoniais poderiam ser considerados como sistemas de comunicação análogas às trocas de presente. Lévi-Strauss inovou, pois demonstrou que as unidades dos sistemas de parentesco não são as famílias isoladas, mas as relações entre essas e isso é similar à compreensão de Saussure acerca dos sistemas linguísticos. Lévi-Strauss comparou pessoas a elementos de uma linguagem.

Em sua obra *Antropologia estrutural*, Lévi-Strauss apresenta sua visão da estrutura social. Diz ele que a estrutura não se confunde com as relações sociais. A estrutura direciona-se ao plano de modelos, ou seja, às representações mentais, não limitando-se aos dados observados (empirismo estreito). Ela vai além das relações observadas e busca uma explicação – por meio de generalizações – das relações não observadas. Estrutura social é, assim, uma construção intelectual que elabora modelos a partir de relações sociais. Com isso, Lévi-Strauss realiza uma guinada epistemológica na Antropologia.

Conclusão

Analisou-se, neste texto, as relações entre fenômenos linguísticos e culturais sob diferentes perspectivas teóricas e metodológicas a partir dos seguintes pontos: (a) Verificou-se a importância da linguagem para a transmissão das informações culturais de geração para geração; (b) Investigou-se o pensamento de Franz Boas, principalmente a relação entre

raça, língua e cultura; (c) Analisou-se os modelos culturais e a relação entre linguagem (Linguística), cognição (Ciências Cognitivas) e cultura (Antropologia); (d) Estudou-se o sentido de tomar a linguagem como condição de cultura por meio do pensamento estruturalista de Lévi-Strauss.

Como que cada ciência corresponde a um ponto de vista diante do mundo, os objetos de cada ciência decorrem desta perspectiva. Há, portanto, inúmeras estruturas. A sociedade passa a ser entendida como estruturável e uma mesma população, por exemplo, pode ser estudada pelo viés da história, da sociologia, da geografia, da economia e da antropologia.

Em suma, a relação linguagem e processos culturais e o entendimento da linguagem como condição de cultura perpassa os seguintes pontos: a) a Antropologia Cultural de Franz Boas; b) o estudo dos modelos culturais e sua importância para a Antropologia, as Ciências Cognitivas e a Linguística; c) e, por fim, a Antropologia Estruturalista de Lévi-Strauss.

Referências

- BENNARDO, G.; MUNCK, V. C. *Cultural models: genesis, methods, and experiences*. New York: Oxford University Press, 2014.
- BOAS, Franz. *Antropologia cultural*. Trad. Celso de Castro. – 6ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010.
- _____. *A formação da antropologia americana*. Antologia. Organização e introdução George W. Stocking, Jr. Trad. Rosaura Maria Cirne Lima Eichenberg. Rio de Janeiro: Contraponto: Editora UFRJ, 2004.
- _____. *El arte primitivo*. Trad. Adrián Recinos. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1947.
- _____. *The mind of primitive man*. New York: Bibliolife. 1922.

- CASSIRER, Ernst. *Antropologia filosófica*. Ensaio sobre o homem. Introdução a uma filosofia da cultura humana. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1972.
- CASSIRER, Ernst. *Linguagem e Mito*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972b.
- D'ANDRADE, R. Schemas and motivation. In: D'ANDRADE, R.; STRAUSS, C. (Ed.) *Human motives and cultural models*. New York: Cambridge University Press, 1992. p. 23-44.
- D'ANDRADE, R. *The development of cognitive anthropology*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- DELEUZE, Gilles & GUATTARI, Félix. *O anti-Édipo: capitalismo e esquizofrenia*. Rio de Janeiro: Imago, 1976.
- DERRIDA, Jacques. *A escritura e a diferença*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1971.
- ELIADE, Mircea. *Mito e realidade*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1972.
- FELTES, Heloísa Pedrosa de Moraes. Modelos culturais: teoria, estudos e métodos. *Linguagem em (Dis)curso* – LemD, Tubarão, SC, v. 18, n. 1, p. 193-213, jan./abr. 2018.
- FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas*. Uma arqueologia das ciências humanas. Lisboa: Martins Fontes, 1966.
- GEERTZ, Clifford. *The interpretation of cultures*. New York, Basic Books, Inc., Publ., 1973.
- HYMES, Dell H. *Uma perspectiva para a Antropologia Lingüística*. In: TAX, Sol. (org.) *Panorama da Antropologia*. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1966.
- KEESING, Felix M. *Antropologia Cultural*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.
- KÖVECSESES, Z. Metaphor and folk understanding of anger. In: RUSSELL, J. A.; FERNÁNDEZ-DOLS, J-M.; MANSTEAD, A. S. R.; WELLENBAMP, J. C. (Ed.) *Everyday conceptions of emotions: an introduction to psychology, anthropology and linguistics of emotion*. Springer-Science+Business Media Dordrecht, NATO ASI Series, S. D. *Behavioural and Social Science*, v. 81, p. 49-72, 1995.

- KRONENFELD, D. B. *Culture, society, and cognition: collective goals, values, action, and knowledge*. New York: Mouton de Gruyter, 2008.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia Estrutural*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975.
- _____. *As estruturas elementares do parentesco*. São Paulo: USP, 1976. _____. *A oleira ciumenta*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- _____. *Totemismo hoje*. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (coleção: “Os Pensadores”).
- _____. *O pensamento selvagem*. São Paulo: Ed. Nacional, 1976.
- _____. *A noção de estrutura em etnologia*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- LINTON, R. 1936 *The Study of Man: An Introduction*, New York, Appleton-Century. [1981 *O homem: uma introdução à antropologia*, São Paulo, Martins Fontes].
- PALMER, G. B. Cognitive Linguistics and Anthropological Linguistics. In: GEERAERTS, D.; CUYCKENS, H. (Ed.) *The Oxford handbook of Cognitive Linguistics*. New York: Oxford University Press, 2007. p. 1045-1073.
- QUINN, N. Convergent evidence for a cultural model of American marriage. In: HOLLAND, D.; _____. (Ed.) *Cultural models in language and thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p. 173-192.
- STRAUSS, C. Language and culture in cognitive anthropology. In: SHARIFIAN, F. (Ed.) *The Routledge handbook of language and culture*. New York: Routledge, 2014. p. 386-400.
- TYLOR, E. B. 1871 *Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy, religion, language, art and custom*, Londres, J. Murray. [1977 *La cultura primitiva*, Madrid, Ayuso.].
- WHORF, B. L. 1936 “A Linguistic Consideration of Thinking in Primitive Communities”, in Hymes, D. (ed.), *Language in Culture and Society*, Nova Iorque, Harper and Row, (1964).

Justiça e cidadania em John Rawls: entre a metafísica na experiência e a pós-metafísica na razão pública

*Newton de Oliveira Lima*¹

Introdução

John Rawls (1921 – 2002) foi um dos mais relevantes filósofos morais e políticos do século XX, praticamente a Filosofia Política no pós-II Guerra Mundial renasce sob a batuta de Rawls e seu trabalho reconstrutivo dos conceitos centrais da Filosofia Política contratualista, a ideia de contrato político e de liberdade política tem nele seu principal defensor.

Quando o contexto político Ocidental procurava repensar a noção de liberdade após a hecatombe da II Guerra e a desumanização e relativização do valor do indivíduo, Rawls, ao publicar “Uma Teoria da Justiça” em 1971, retomou o valor da liberdade associando-o, porém, a outro valor que não poderia deixar de soergue-se na era de conquista de direitos de proteção às chamadas “minorias”: a igualdade.

A obra de Rawls, segundo o filósofo alemão Wolfgang Kersting, praticamente promove o renascimento da Filosofia Política, ao reapresentar o contratualismo filosófico sob a roupagem da ideia de justiça como a virtude política mais importante das instituições.

¹ Professor Adjunto da UFPB, docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Vice-coordenador do PPGCJ da UFPB. O presente artigo é uma adaptação da conferência “Justiça e Cidadania em John Rawls”, proferida no Departamento de Filosofia da UFRN, Natal, em 10.12.2019.

A Filosofia do Direito deve a Rawls o resgate do debate sobre o justo como razoável e não como simplesmente racional, e sobre a ideia de razão pública a justificação da jurisdição constitucional.

A Ciência Política deve a Rawls a proposição do liberalismo liberto da ideia do mero individualismo. O liberalismo político de Rawls é englobante do elemento da liberdade política com sua vinculação com as correntes comunitaristas que apregoam uma reflexão sobre ação política social. Rawls é um autor que pode ser indicado para os cursos Direito, Filosofia e Ciência Política.

A defesa filosófica dos princípios da liberdade e da igualdade como centrais no sistema jurídico e do princípio da justiça como equidade como primeira virtude de qualquer instituição social fez de Rawls um dos paladinos da liberdade política igualitária e não só com consequências teóricas vastas, mas com apropriações práticas e de defesa política concreta de bandeiras de luta a partir de suas ideias.

Seu liberalismo político e sua teoria da justiça representam marcos para a Filosofia Política, a Ciência Política e a Filosofia do Direito. A virada do pensamento político em direção a um renascimento do contratualismo filosófico, agora com uma finalidade igualitarista inspirou diversas correntes na Filosofia e Ciência Política e influenciou vários pensadores, tornando-se algo inovador e necessário em inspiração e apoio ao movimento pelos direitos civis e políticos igualitários primeiro nos Estados Unidos da América e depois em boa parte do mundo.

O pensamento de Rawls marcou um esforço de legitimação do Estado de Direito através do contratualismo liberal rejuvenescido, porém em seu seio contemplou o problema da justiça, central para uma Filosofia do Direito. Nesse artigo criticaremos a visão puramente racional do justo e analisaremos aspectos práticos do justo, como a relação com a cidadania e a ideia de justiça política. Isso estriba as construções não metafísicas da justiça em Rawls.

Experiência e conceitos fundamentais da moral em Rawls

Rawls insere-se na tradição do contratualismo, remonta ao aspecto de uma visão contratual de sociedade, onde a liberdade de escolha e as liberdades acessórias são tomadas como pressuposto e fins do pacto político.

O problema da legitimidade assoma como diretriz máxima do pacto: a liberdade inicial e pressuposta dos indivíduos continua a existir no desenvolvimento do pacto ?

O problema não é com o indivíduo em si, dentro da metafísica da liberdade ou ontologia existencial – mas com o significado político de sua liberdade. Pensar no pressuposto orientador do pacto e suas consequências é o que faz o pacto remontar à sua utilidade para o próprio indivíduo e seu meio social.

A legitimidade de que o governo possa gozar não é tão somente vinculada ao problema do exercício da liberdade individual, mas ao da não dominação do Estado sobre os indivíduos – como mostrou Kant² na *Rechtslehre*, §52. Se a liberdade juspolítica decorre da inata liberdade de cada qual, anterior ao Estado, e do exercício do pacto pelo acordo racional mútuo, o governo deve manter esse fim de assegurar o benefício dos pactuantes no âmbito da sociedade civil.

Para Kant, não se sai do “estado de natureza” para se prejudicar, mas para obter-se ganho, proteção, segurança e liberdade jurídica (liberdade externa, conforme a limitação legal dos arbítrios individuais; em oposição à liberdade interna, a autonomia moral posta pela razão prática expressa no Imperativo Categórico).

No esteio de Kant, Rawls considera não apenas um aspecto formal do discurso ou da lei estatal como base do governo útil aos pactuantes, doravante reunidos na categoria povo e representados por instituições, mas ingressa no aspecto material da igualdade, frisando os componentes

² KANT, I. *A Metafísica dos Costumes. Princípios Metafísicos da Doutrina do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste-Gulbenkian, 2005, p.46.

da liberdade e da igualdade como vetores primaciais da ideia de justiça, que deixam de possuir um caráter formal e indicativo como em Kant e na sua perspectiva assimilam elementos concretizadores, dentro do âmbito judicial, inclusive.

Para Rawls a justiça substancial, expressa como práxis de equidade e aplicação legal igualitária, é o fim da sociedade e sua realidade efetiva, desde da distribuição de bens primários a todos, mantendo a tradição liberal, até a ideia de autonomia individual e de grupos plurais na sociedade, como na pluralidade civil maximamente desenvolvida como contestação pública.

Rawls corroborou com a exigência de direitos civis por movimentos de minorias étnicas e sociais no caso dos EUA e sua trajetória de pressões sobre a Suprema Corte), assim, a ideia de liberdade torna-se efetiva pela ação do Estado enquanto política pública (o que o aproxima de Hegel e seu “Estado Ético”).

A qualidade do pacto para Rawls é comprovada em sua utilidade prática e na sua experiência de justiça. Envolvendo critérios de análise material, empírica, a esfera pública se torna vinculada ao que a realidade política indica como sendo a necessidade de distribuição de bens e méritos na sociedade.

Rawls³ analisa os fins do pacto social como sendo vinculados aos princípios da cooperação, da distribuição e da liberdade. Na melhor tradição kantiana, parte da teoria para a prática; o marco analítico deve ser efetivado, a avaliação dos princípios é feita na práxis das instituições. A primeira virtude das instituições sociais é a justiça, disse Rawls parafraseando Aristóteles.

A inserção do pensamento do Estagirita na teoria rawlsiana é a colocação de sua perspectiva institucionalista, e a exigência da virtude, Rawls defende *liberals virtues*, onde os pactuantes, agora na sociedade política elevados à condição de cidadãos, são responsáveis pela continuação dos compromissos pactuados.

³ RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 24-25.

Essencialmente voltados para uma dialética prática, os princípios entrarão livremente em uma relação de efetividade a partir de sua eleição pelos pactuantes na posição original, daí o instrumento teórico-hipotético do “véu da ignorância” como imprescindível, retomando a *traditio* contratualista, Rawls parte de uma liberdade pressuposta para poder colocar a liberdade política.

Ao se portar como não conhecendo os valores dos demais na posição original, cada qual não irá com eles conflitar, o indivíduo político rawlsiano pode livremente pensar nas consequências da escolha dos princípios sem ficar preso a elas. Pode avaliar o pacto e norte-á-lo conforme as necessidades sociais. O ser da realidade política é avaliado pelo dever-ser dos princípios; eis uma plena teoria normativa da justiça – combinando duas matrizes de deontologia da justiça, a kantiana com a aristotélica.

Ao pensar no pacto *ab initio* o sujeito é instado a ser *homo politicus* – cidadão, mesmo porque Rawls, nesse ponto discordando de Aristóteles, não concebe uma natureza humana pressuposta e essencial, mas realizada no âmbito político, o *zoon politikon* aristotélico assume uma nova dimensão, a das lutas políticas modernas, em uma concepção que reporta a Kant e a Locke a visão conflituosa da atividade política, luta de interesses em andamento e necessidade do pacto político para estabilizá-la, todavia, sem vincular-se a uma concepção moral essencialista, geralmente de fundo religioso-transcendente ou natural-essencialista.

A política é regida para Rawls pela ideia principiológica de busca de igualdade – formação de consenso para equilibrar os conflitos e diferenças na esfera pública, que em Rawls é a retomada da ideia kantiana de razão discursiva ampliada e livre de quaisquer pressões autoritárias, exceto na limitação legal e constitucional do Estado de Direito, forma jurídica pactuada pelo consenso da posição original em torno da limitação recíproca das liberdades conforme a lei (Kant) e regulada pelas instituições judiciais e parlamentares. Uma igualdade calcada na visão

material de sua abrangência – igualizar os desiguais (Aristóteles) e tolerar os diferentes e não só os semelhantes (Locke).

Rawls insere os princípios como momento de instrumentalização da justiça e incita o cidadão a pensá-los em sua incidência prática. A forma de utilização dos princípios é a instância da esfera pública, através das instituições.

O apelo a um **equilíbrio reflexivo** exercido pelo cidadão implicará num **pluralismo razoável**, onde a tolerância passa a ser a virtude liberal básica, a capacidade do cidadão de conviver com as diferenças indica a possibilidade do consenso, onde alguém terá de ceder alguma posição frente ao interesse público, Rawls chama essa cessão de direito eventual e a formação de uma ação política institucionalizada válida como política pública obrigatória para todos e eventualmente beneficiadora dos mais necessitados de igualização, de consenso sobreposto (*overlapping consensus*).

A função da cidadania para Rawls é a constante reflexão do cidadão sobre os princípios de justiça. Os princípios da liberdade e da diferença são a marca metafísica de uma teoria pós-metafísica, eles implicam a ideia de liberdade e de identidade do sujeito (o da liberdade) e a ideia da pluralidade, diversidade e diferença dos sujeitos (o da diferença).

Esse não fugir da metafísica inerente à experiência em Rawls é um compromisso com uma ontologia que pressupõe o sujeito na trajetória da história e da experiência. Rawls se aferra na trajetória da filosofia moral clássica para não perder o contato com a realidade moral efetiva (tema que reaparecerá em sua dimensão estrutural da sociedade em sua última versão da justiça como equidade.⁴

Rawls se eleva ao contratualismo sem recair num logicismo abstrato de um sujeito calculista nem no naturalismo dos conflitos antropológicos (duas marcas hobbesianas) – mantém o princípio da liberdade como fusão da conquista moderna da ideia de autonomia do sujeito e a reto-

⁴ RAWLS, J. **Justiça como equidade: uma reformulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p.67.

mada da ideia de pessoa cristã, o que receberá uma síntese no **princípio da liberdade**.

O sujeito rawlsiano carrega o porte metafísico da exigência de uma liberdade ética, e um anseio por justiça que o capacitará como cidadão tolerante, daí já recaindo no fundamento lockeano de uma tolerância política, só que no liberalismo político do “filósofo de Harvard” assumirá um direcionamento para a cidadania, um sentimento de justiça que norteará a ação de cidadania, do incitamento a pensar no problema da injustiça e reagir a ele como expressão da consciência moral e política.

Somando isso à consciência política do pluralismo dá-se a tônica de uma cidadania política – aqui é que o remanescente do sujeito moral metafísico clássico passará da sua feição juspolítica moderna à visão política pós-metafísica, no reconhecimento moral da injustiça e das dificuldades do acesso à identidade e a igualdade como bens morais para cada grupo social, de sua **diferença como princípio básico do pacto** reconhecido pelos cidadãos.

A função do Estado e das instâncias deliberadas na razão pública para o **consenso sobreposto (entre doutrinas abrangentes razoáveis que decaem em seus fundamentos metafísicos e assomam em sua racionalidade linguística de sentido prático-político)** em torno de um princípio de justiça política equitativa.

Assim como Kant, Rawls foge de solipsismos morais ou ceticismos gnoseológicos radicais, não se realiza uma teoria político-moral sem aferrar-se à realidade moral, ao “fato da razão” empírico, ainda que na sua teoria da formação do pacto político o “véu da ignorância” ponha em suspenso esse fator de moralidade empírico e apele ao raciocínio abstrato do sujeito, não obsta que o cidadão do mundo moral possa pensar em função do paradigma radical da liberdade sua significação política não só enquanto individualidade, mas como pluralidade, do pensar nas demandas sociais e sua complexidade cultural e política através da relação discursiva no juízo moral entre **liberdade e diferença**. Para Rawls a política começa na moral e o Direito se regula pela moral.

Se fosse possível partir de definições que fazem o contraponto teórico à experiência, a teoria de Rawls seria abstracionista. Seria o ponto de força apenas de uma construção da razão, como no contratualismo clássico, mas como Kant, a razão prática é o que norteia a percepção de Rawls sobre o poder, e sua visão mais prática é a historicidade desse poder, da visão liberal de cidadania construída no âmbito da reforma protestante, seu desdobramento moderno como liberdade de crença, de expressão, de voto.

Na verdade, Rawls dispensa o “estado de natureza” hipotético do contratualismo clássico e o substitui pelo acordo original sobre princípios, dessa posição original dos princípios é que os indivíduos poderão pensar na liberdade e na diferença. Rawls faz a *equal liberty* de Kant renascer sem a pressuposição hobbesiana de um “estado de natureza” violento hipotético. No contexto da **liberdade inata** e da **liberdade igual pré-civil** de Kant ocorre a saída racional do estado natural.

Para Rawls é a premência pela justiça concreta como recomposição da desigualdade humana que indicará a preservação racional da convivência, há um dispositivo ôntico que induz ao possível acordo original sobre princípios. O desacordo inicial sobre princípios e a realidade social da injustiça é o que marcará o sujeito rawlsiano em sua busca pela justiça – a reflexão neocontratualista de Rawls indicará a necessidade de um acordo original, mas o fato da desigualdade será seu aporte moral para a indignação e o dissenso que leva à contestação e a luta judiciária por institucionalização das demandas, resolvidas por último no tribunal constitucional, “coração da razão pública”⁵.

Nada assegura o acordo original, e a possibilidade da desigualdade compele o sujeito rawlsiano à **igualdade** e a **cooperação**, dois princípios que se colocam como prementes para a estruturação justa igualitária da sociedade civil. Mas pelo **princípio da diferença** as crenças abrangentes conflitantes são um óbice ao sujeito político-moral rawlsiano em sua busca por igualdade e seu afastamento da injustiça.

⁵ RAWLS, J. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 328.

O desafio é torná-las razoáveis, e não há melhor caminho que sua processualização pública discursiva, onde seus pressupostos de fundamento metafísico e suas crenças irrazoáveis e arbitrárias possam ceder lugar a uma abertura crítica pela exposição de seus argumentos justificadores, que se implausíveis deverão ser rejeitados pelo consenso público a *contrario sensu*. A produção de razões contrárias pelo cidadão a um dado projeto político é a maior garantia da democracia e do Estado de Direito para Rawls.

Nada assegura ao sujeito rawlsiano o acordo sobre princípios, ele deve pressupor um acordo antes do Estado, o que volve ao contratualismo clássico, mas dentro da imaginação de uma pré-civilidade plausível (o que o afasta do contratualismo clássico), então, o “fato da razão” de Kant (o pressuposto de uma moralidade empírica pré-existente à razão e ao imperativo categórico racional) transforma-se em “fato do pluralismo”, a pressuposição de uma convivência humana primordial ao pacto, plural, diversa de composição em sua multiplicidade de crenças morais.

O recurso à violência hobbesiano é dispensado em prol do recurso à moral, kantiano. Mas como Kant, Rawls não defende uma quebra do pacto, mas além de Kant defende uma crítica ao pacto em situações desigualitárias, em que ocorra amplo desrespeito aos direitos das minorias. Essa postura mais concreta e empírica da juspoliticidade para Rawls, corresponde exatamente à saída da metafísica da experiência do estado natural violento pressuposto por Hobbes à inserção no estado civil jurídico-racional kantiano, o onde nascerão a força da cidadania pelo exercício de uma atividade política cidadã igualitária.

A pós-metafísica da liberdade e da cidadania. A cidadania como exercício do razoável e não do racional

Se Kant concorda com Hobbes quanto à violência do estado natural, melhora a posição da lei moral nesse estado: o fato moral já existe e não

é só uma relação dada por Deus, como concebe Hobbes⁶, mas uma positiva relação ética empírica, o “fato da razão” moral da boa vontade de cada um usar o seu entendimento e da sociedade atingir consensos morais.

Locke é um contraponto a Hobbes, seu “estado de natureza” é positivo, é produtivo e proprietário, não há meio-termo entre a posição negativa violenta e desigual hobbesiana e a positiva ou moral de Locke. Kant⁷ opta por Hobbes na fundamentação da coerção pública como garantia da autoridade, só há segurança em um estado civil de Direito, com a proteção do direito coercitivo.

Rawls baseia-se em outra obra de Kant⁸, a “Fundamentação da Metafísica dos Costumes”, onde na 1ª Seção assoma o “Faktum da Razão”, que significa uma moralidade estrutural que remete à justiça como exigência **empírica** de igualdade e dignidade, o que, se somado ao conceito de igualdade aristotélico, indica a estimativa de uma justiça distributiva como fundamento da pólis, expressão do equilíbrio de bens e méritos entre os integrantes da cidade.

Rawls retira sua normatividade do justo do contraponto à injustiça enquanto sentimento moral, como teoria discursiva realizada pelo cidadão que utiliza o **pluralismo razoável** e o **equilíbrio reflexivo** como meios de consolidar sua institucionalização do justo, o incremento da razão pública kantiana, a realização da síntese da tolerância de lockeana, da justiça equitativa na pólis aristotélica e a ideia liberal de liberdade mas sem o egoísmo e a visão patrimonialista do liberal clássico e sua visão política abrangente de defesa de um âmbito privado inexorável.

Rawls, pensando nesses fatores, desenvolve as *liberals virtues*, basicamente sendo o exercício da tolerância, a liberdade de expressão, a liberdade política de escolha de projetos de poder democráticos, onde a razão pública e a preocupação com a igualdade são os estofos sociais

⁶ HOBBS, T. *Do cidadão*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 43.

⁷ KANT, I. *A Metafísica dos Costumes. Princípios Metafísicos da Doutrina do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste-Gulbenkian, 2005, p.32.

⁸ KANT, I. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 2005, p.21.

mais relevantes, portanto, somente numa democracia constitucional pode haver ética e política igualitárias, onde pluralismo como reconhecimento das diferenças e a liberdade como autonomia e dignidade possam conviver e prosperar.

O liberalismo político de Rawls assumirá a virada pós-metafísica da Filosofia Política sem abdicar da experiência moral e da tradição de pesquisa sobre a justiça. Seu construtivismo moral e político dá ao cidadão mecanismos de reflexão e de interferência na razão pública institucionalizante de direitos, a cidadania em Rawls adquire eficácia jurídica.

O importante para Rawls é assegurar o pluralismo como espírito da democracia e a forma jurídica como sua garantia. As conquistas de direitos não podem ser desfeitas por maiorias eventuais, ideologizadas, que carregam consigo a marca da improdutiva visão ideológica, do radicalismo da massificação de sua ignorância e de sua estupenda incapacidade de diálogo.

A constitucionalização de direitos e a garantia do processo judicial justo e igualitário são o melhor antídoto contra a ideologia destruidora (que geralmente é a reafirmação de crenças abrangentes não razoáveis) de formas de convívio e equânimes, onde a desigualdade possa ser combatida pelo avanço do consenso democrático materializado nas instituições.

Cidadania para Rawls nada mais é que a expressão da obrigação moral e política de cuidar de si e do outro, de elevar os sentimentos morais e políticos pró-igualdade e anti-injustiça e a reflexão política ao nível da razão pública perante as instituições, não descartando a contestação pública como mecanismo de ação política, porém sem violência, dentro da argumentação perante as instituições como meta primaz do cidadão do liberalismo político.

A racionalidade política clássica implicou na formação de um ideal de cidadania distante da realidade da experiência moral comum, o racionalismo das “razões abrangentes”⁹ segundo Rawls; este retoma não o

⁹ RAWLS, J. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 67.

abstracionismo racional do Imperativo Categórico kantiano ou os projetos da razão iluminista universalista que impuseram suas metas sobre os indivíduos e a sociedade, mas a razoabilidade discursiva dentro do espaço público institucionalizado.

Rawls assimila o Imperativo kantiano de um modo discursivo: a meta do cidadão é argumentar eticamente para uma ação politicamente justa e não impor a conclusão racional de sua consciência moral sobre a conduta de outrem de modo abstrato. Isso significa a transformação discursiva da metafísica racional de Kant em prol de um paradigma discursivo político.

Retomar a ideia de uma razão pública em Kant não significa a imposição da razão sobre a sociedade, mas a abertura democrática à construção de procedimentos discursivos de autorização da ação política e ética. O juiz da ação ética não é a razão abstrata, mas a razão pública discursiva sob a construção participativa do cidadão.

Somente na democracia em função da justiça pública discursiva é capaz de prosperar o ideal ético de uma política igualitária. A justiça não é valor ideal ou abstrato, mas a proposição discursiva aberta à construção procedimental pelos indivíduos e grupos com representação e/ou organização política e expressão jurídica na linguagem constitucional adequada ao patamar democrático da sociedade, sendo este aprimorado pela própria ação democrática da cidadania.

Estrutura de ação política: formação política de cidadãos para a participação democrática e ação justa do cidadão perante as instituições. Retomada da possibilidade de uma política não calcada na metafísica dos conceitos clássicos do racionalismo. Nem do liberalismo clássico e seus projetos de reforma da sociedade. O iluminismo sem democratização do acesso ao poder e a manifestação pública e discursiva pluralista dos cidadãos torna-se autoritário para Rawls.

Qualquer razão constitucionalmente sustentável pode ser exposta por todo cidadão, desde que se faça a sua crítica pública intersubjetiva. Dentro das instituições públicas. Somente nestas se desenvolve a razão

pública. Fora disso a razão é privada, e não pode ser sustentada como projeto político válido no liberalismo político rawlsiano.

Mesmo uma razão construída no âmbito de uma racionalidade transcendental na apresentação interna de uma consciência ética, se formada sem a possibilidade da crítica pública pela intersubjetividade, não deve vingar como razão pública política.

A pressão sentimental do ideal político é menos importante que o procedimento de sua construção – sem o momento da forma procedimental não há consenso válido. A democracia e a liberdade política como momentos de uma ideia da razão são razoáveis na maneira de sua processualização do espaço público. O momento de surgimento da ideia não é mais importante que sua execução na luta política limitada constitucionalmente.

Na senda da racionalidade contratualista, Rawls indica que a experiência é um vetor concreto de definição das propostas políticas. O fator de historicidade também é relevante em Rawls. O problema da visão política dos grupos de poder e suas pretensões de projetos estatais deve ser tratado concretamente no novelo histórico de cada nação e suas peculiaridades.

Não há como recuperar a legitimidade da política sem a ação cidadã dentro das condições de sua institucionalização. O motivo da politicidade deve ser ampliado para a noção de formação do pacto original através do “véu da ignorância” (a possibilidade de suspender os juízos políticos particulares e pensar em limites para a construção do pacto político) e recuperado no exercício da cidadania.

A própria “metafísica da liberdade” que sustenta a ideia do contratualismo e do liberalismo clássicos é em parte abandonada por Rawls, o sujeito abstrato individual não é o centro de referência da concepção de sociedade e sim a ideia de sociedade liberal pluralista visando a igualdade formal (jurídica) e a igualdade substancial dos sujeitos.

A democracia plural e a ação pública são formadas pela estrutura de pensamento que mantém do sujeito essencialmente uma concepção de

que ele é um sujeito moral e não um sujeito de liberdade individualizada egóica.

Rawls mantém a expectativa ética da consciência moral do sujeito e não sua visão metafísica abstrata de liberdade individual. Da metafísica clássica do sujeito e da metafísica cristã ele conserva apenas a ideia de consciência moral expressa principalmente como cidadania política.

O liberalismo político de Rawls nutre-se da consciência moral e a transforma em um projeto discursivo pluralista, onde a consciência da legitimidade da política como marco de uma justificação democrática do Estado é a meta da razão pública.

E a cidadania política deve se expressar principalmente na esfera da razão pública, senão fica isolada na consciência do sujeito e não constitui em um caráter político capaz de intervir no debate público. Cidadania e publicidade se co-pertencem. Somente produzindo razões públicas o indivíduo que exerce as virtudes liberais pode justificar suas posições políticas e éticas.

Conclusão

A moral e a política foram afastadas entre si na tradição ocidental pelas estruturas metafísicas, bem universal e bem comum político foram duas grandezas diferentes – a primeira foi associada na tradição aristotélico-tomista-católica ao bem essencial universal e transcendente, o segundo bem foi transformado de bem da pólis como modalidade do justo (aristotelicamente) em bem prático dominado pela vontade do soberano (Maquiavel ou Schmitt) ou luta de interesses no domínio de um projeto liberal (Kant, Hobbes) ou de um projeto de bem político coletivista (Rousseau, Marx).

Na modernidade, a política terminou por suplantar a moral, o poder suplantou a ética e o direito natural com o positivismo estatal, este foi primeiro associado ao expansionismo colonialista liberal no século XIX, depois o positivismo foi associado a uma legitimidade jurídica sem meta-

ética de justiça, onde tanto fez respeitar ou não limites ao poder do Estado, como se viu no projeto fascista de poder no século XX.

A não realização do projeto de Estado republicano racional de Kant ou contratualista democrático de Locke, com exceção dos EUA (que soube desenvolver e combinar as vertentes republicana e democrático-liberal), levou a um Estado nacionalista sem cidadania do socialismo real e do nazifascismo, que tinham a estrutura formal da técnica jurídica positivista para executar projetos arbitrários de poder.

Rousseau inaugurou uma tradição republicana onde a liberdade individual deveria ceder ao bem comum expresso na “vontade geral”, um ente metafísico que suspenderia a vontade política individual e que suplantaria como soberania toda a estrutura do Estado de Direito. A reproposição do bem universal e metafísico em Rousseau leva à possibilidade de uma política autoritária de uma maioria que não aceita divergência e formação livre de consenso.

Rawls não admite uma tal metafísica política – o Bem moral ou a justiça política vinculadas a um interesse coletivo, e muito menos o Estado hobbesiano soberano, não poderiam prevalecer sobre o cidadão e sua liberdade política de expressão de projetos discursivos e de contestação dos atos estatais.

Os sentimentos políticos e as lutas por direitos dos indivíduos e das minorias políticas são relevantes para Rawls – não contam a vontade abstrata e a vontade política da maioria que possa esmagar os direitos das minorias.

Não há uma soberania racional abstrata que legitime o Estado para Rawls, mas sim uma cidadania concreta que indique o indivíduo dentro de um pacto histórico e marcado pela concreção dos direitos fundamentais, tendo no judiciário constitucional o marco do elemento jurídico norteador de seus direitos políticos de liberdade e igualdade.

Referências

HOBBS, T. **Do cidadão**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KANT, I. **A Metafísica dos Costumes. Princípios Metafísicos da Doutrina do Direito**. Lisboa: Fundação Calouste-Gulbenkian, 2005.

_____. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Lisboa: Edições 70, 2005.

RAWLS, J. **Justiça como equidade: uma reformulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

**O direito fundamental ao meio ambiente:
uma análise à gestão do saneamento básico
nas praias do litoral norte gaúcho**

*Poliana Lovatto*¹

Introdução

O presente trabalho possui como objetivo geral estudar a interligação entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito ao saneamento básico, analisando, para tanto, a situação do litoral norte gaúcho. Em atenção a tal objetivo, têm-se como problema de pesquisa: Em que medida as condições do saneamento nas praias do litoral norte gaúcho tem atendido ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao direito ao saneamento básico.

Apresentam-se dois objetivos específicos, o primeiro: abordar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual é o núcleo para outros direitos previstos no texto constitucional, como o direito à vida e à saúde e ao saneamento básico. O segundo: analisar os reflexos do direito fundamental ao meio ambiente frente ao dever fundamental dos Poderes Públicos de assegurar a preservação ambiental, por meio da adoção de medidas publicas de gestão do saneamento básico nas praias do litoral norte gaúcho.

¹ Mestranda em Direito Ambiental. Taxista PROSUC – CAPES. Especialista em Direito Público com Ênfase em Gestão Pública e em Direito e Processo do Trabalho. Advogada na iniciativa privada.

O método de pesquisa é o analítico-normativo, com refino na busca das categorias científicas observadas, atrelando o tema aos fatos e fenômenos vinculados ao problema de pesquisa. Para tanto se utiliza da técnica de pesquisa bibliográfica, verificando a doutrina especializada e os instrumentos normativos; e exploratória, visando trazer elementos para o desenvolvimento do presente trabalho foram realizados questionamentos à Divisão de Saneamento Ambiental - DISA/FEPAM, a qual informou da realização de um Grupo de Trabalho que envolve várias frentes públicas, dentre elas: Ministério Público Estadual e Federal, CORSAN e Municípios. Também foi informado que há uma grande preocupação quanto à adoção por parte dos Poderes Pública em efetivar políticas públicas de saneamento básico nas praias do litoral norte gaúcho. Ainda, foram acessados bases de dados dos Municípios, encaminhou-se e-mail para o Município de Arroio do Sal, em 03 de julho de 2019 e ligações telefônicas para o Município de Torres, já que estes se destacam na proporção de veranistas, todavia em nenhum dos casos se obteve respostas.

1 Direito fundamental ao meio ambiente e sua interligação com o direito à vida, à saúde e ao saneamento básico

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser assegurado no Ordenamento Jurídico Brasileiro com a Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição) de 1988, por meio deste novo viés jurídico ocorreu uma mudança de perspectiva para a ideia de ecologização do texto constitucional, conferindo um sabor herético, no sentir de toda coletividade em favor do planeta. O individual sendo substituído pelo coletivo².

A partir desta ideia, observa-se que os elementos/direitos constitucionais não estão ilhados no texto constitucional “pois ligam-se, de forma

²CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MORATO LEITE, José Rubens. 4ed. (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 78 e 79.

umbilical, à própria proteção à vida e saúde, à salvaguarda da dignidade da pessoa humana e à funcionalização ecológica da propriedade”³.

O direito fundamental ao meio ambiente possuir previsão no texto constitucional não lhe garante efetividade, pois para que isso ocorra prescinde de uma atuação conjunta “de todos os atores da cena social: o indivíduo, o Estado, corporações públicas e privadas e a comunidade internacional”⁴. O modelo contemporâneo de Estado Democrático e Social de Direito, passou a se comprometer para muito além das liberdades individuais, sob a ótica da solidariedade, em especial, sob o viés intergeracional.

Os direitos fundamentais não se restringem aos direitos no sentido jusprivatistas “são vinculações, mandados e objetivos referidos a aspirações, necessidades e interesses humanos que se adscvem ora como nítidos dispositivos de direitos subjetivos, ora como enunciados de princípios e tarefas estatais (e às vezes individuais e sociais) de hierarquia constitucional”⁵, tais direitos refletem a essência do texto constitucional, são o elemento basilar do Estado e é através deles que os direitos de maior relevo ganham o status necessário na constituição.

Nessa linha, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito surgido das reivindicações do gênero humano provocadas pelo impacto do estado crônico de beligerância do segundo pós-guerra e pela colonização, sendo que “a nota distintiva desses direitos reside basicamente na sua titularidade. São direitos cuja titularidade não pertence ao homem-indivíduo, mas ao gênero humano ou à coletividade”, por isso são direitos difusos ou coletivos⁶.

Não obstante, o direito fundamental ao meio ambiente trata-se de um direito de terceira geração:

³CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MORATO LEITE, José Rubens. 4ed. (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. p. 124.

⁴SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 36.

⁵SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Cris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 91.

⁶CONCEIÇÃO, da Lourivaldo. **Curso de Direitos Fundamentais**. Campina Grande: EDUEPB, 2016. p. 69.

A Constituição proclama que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225); prescrevendo as seguintes normas obrigatórias de atuação da Administração Pública e dos particulares, uma vez que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (CF, art. 225, § 3.º)⁷

A partir da definição de um direito fundamental ao meio ambiente a constituição saiu do estágio de miserabilidade ecológica para a opulência ecológica constitucional, pois esta foi o ápice ou a face mais visível de um regime constitucional que se dedica à gestão dos recursos ambientais, dando-se início a um novo paradigma coletivo, por meio do qual se está introduzindo uma consciência de que o meio ambiente é essencial para a sobrevivência humana e de todas as espécies⁸.

Conforme estudado, o direito fundamental ao meio ambiente passa a ser um elemento nuclear, ou seja, há uma íntima ligação entre a dignidade e os direitos de personalidade do homem, ambos visam a concretização da vida humana de forma plena e qualificada. A tutela atribuída à personalidade humana é necessária frente às diversas violações, não há como conceber a vida (com dignidade e saúde) sem um ambiente saudável e equilibrado, os quais só são possíveis se forem assegurados padrões ecológicos aceitáveis⁹, incluindo-se saneamento básico e água potável.

Nesse sentido, a fim de demonstrar a importância da preservação do direito à vida, trazido pela Constituição, art. 5º, Recaséns Siches, ensina que *“la vida consiste em la compresencia, em la coexistência del you com um mundo, de um mundo conmigo, como elementos inseparables,*

⁷MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003. p.551.

⁸SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p. 57.

⁹SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. p.34.

*inescindibles, correlativos*¹⁰. Portanto, vida é muito mais que o sentido natural, é fazer parte do universo (Estado), viver dignamente vai muito além de sobreviver, a vida é intimidade conosco mesmo e com o meio em que se está inserido¹¹.

Dispõe-se como um dos mais importantes direitos humanos “reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”¹². Consubstancia-se que um dos elementos-chaves para a efetividade da tutela da personalidade humana é a qualidade ambiental, a qual só é possível por meio da atuação de todos os Poderes Públicos com a implantação de políticas públicas efetivas.

Em 1983, o Relatório Brundtland concluiu que “todos os seres humanos têm o direito fundamental a um meio ambiente adequado para a sua saúde e bem-estar”¹³. Já, em 1992, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento postulou que os seres humanos são o centro das preocupações em relação ao desenvolvimento e possuem direito “a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”¹⁴. O que enfatiza é que os direitos trazidos pelo texto constitucional estão interligados entre si, sendo que o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é o núcleo central, pois sem este nenhum dos demais direitos será efetivado.

O direito à saúde encontra-se expresso na Constituição nos artigos 6º e 196º, os quais dispõem, em apertada síntese, que este é um direito social, sendo um dever do Estado, a ser “garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros

¹⁰SILVA, José Afonso da. **Curso de Direitos Fundamentais**. ed. 37. São Paulo: Malheiros Editora, 2014. apud Recaséns Siches. p. 199-200.

¹¹SILVA, José Afonso da. **Curso de Direitos Fundamentais**. p. 200.

¹²BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 4. reimpr. Rio de Janeiro, Campus, 1992. p. 6.

¹³UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório Brundtland** – Nosso Futuro Comum abril de 1987. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf. Acesso em: 18 de jul. de 2019.

¹⁴MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Adotada em junho de 1992. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambient_e_Developolvimento.pdf. Acesso em: 30 de jul. de 2019.

agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”¹⁵.

O direito à saúde é um dos meios necessários para se atingir a dignidade da pessoa humana, o qual é dos fundamentos da República Federativa do Brasil. A saúde é muito mais que o acesso a hospitais ou a medicamentos, está ligado com o meio em que o ser humano está inserido, ou seja, viver em um ambiente salubre, com condições de saneamento básico, acesso à água potável, é indispensável para dar efetividade ao direito à saúde.

Nessa linha, “estabelece-se um círculo, em que, ao se proteger e fomentar um ambiente ecologicamente equilibrado, ter-se-á, por consequência, melhoria nas condições de saúde”¹⁶. Oportuno que o estímulo à defesa do meio ambiente é parte integrante da amplitude constitucional que norteia os direitos fundamentais:

É necessário, também, o estímulo à defesa do meio ambiente sadio para coibir o mau governo e a má administração pública que, por ação ou omissão, agridem ou permitem que seja agredido esse patrimônio de uso comum do povo. O meio ambiente sadio é necessidade essencial da pessoa humana, em qualquer tempo e em qualquer lugar. Por esse motivo, é reconhecido e proclamado como direito humano fundamental, devendo estar sempre entre as prioridades dos governos e não podendo ser prejudicado para satisfação de interesse econômico, político ou de qualquer outra natureza. A pessoa humana é prioridade e com ela seus direitos fundamentais. Este bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um pressuposto para a concretização da qualidade de vida, a qual se afirma como finalidade máxima das normas do capítulo do meio ambiente. Este capítulo revela-se em normas destinadas a reformular a ação do homem sobre o seu meio.¹⁷

¹⁵BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. artigos 6º e 196º.

¹⁶STURZA, Janaína Machado; GRANDO, Juliana Bedin. **O meio ambiente sustentável e a promoção do direito à saúde: uma interconexão necessária**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 5, n. 2. 2015 (p. 128-150). p. 146.

¹⁷STURZA, Janaína Machado; GRANDO, Juliana Bedin. **O meio ambiente sustentável e a promoção do direito à saúde: uma interconexão necessária**. p. 146.

Não há como dissociar o direito fundamental ao meio ambiente do direito à saúde, da mesma forma que este ao direito à vida, pois todos são dependentes das ações públicas para se tornarem efetivos e assegurados na prática para a sociedade. Frisa-se que os direitos possuem caráter ambiental de forma original como o direito fundamental ao meio ambiente, mas há direitos como à saúde e à vida que não cuidam de maneira exclusiva ou original do ambiente, mas tangencialmente terminam por assegurar valores ambientais¹⁸.

O texto constitucional traz o termo “qualidade de vida” à expressão parece indicar “uma preocupação com a manutenção das condições normais (sadias) do meio ambiente, condições que proporcionem o desenvolvimento pleno de todas as formas de vida”¹⁹, este viés não apenas no sentido antropocêntrico, mas sim de todas as espécies que habitam o planeta Terra.

O que se analisa é que com a ideia de ecologização constitucional o bem ambiental é um direito fundamental e para tanto merece a tutela efetiva do Estado e dos sujeitos privados. O meio ambiente passou a ser um bem mais amplo, com uma dimensão biocêntrica, sendo um conjunto de elementos, não sendo mais apenas o homem o centro.

Frisa-se que por milênios a visão do homem era de que o meio ambiente existia apenas com um fim de subsistência para si:

A civilização tem isto de terrível: o poder indiscriminado do homem abafando os valores da Natureza. Se antes recorriamos a esta para dar uma base estável ao Direito (e, no fundo, essa é a razão do Direito Natural), assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre.²⁰

¹⁸BENJAMIN, Antonio Herman De Vasconcellos. **O meio ambiente na Constituição Federal de 1988**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 19, n. 1, jan./jun.2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informativo/article/viewFile/449/407>. Acessado em 10 de ago. de 2019. p. 57.

¹⁹CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MORATO LEITE, José Rubens. 4ed. (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. p.128.

²⁰REALE, Miguel. **Memórias**. São Paulo: Saraiva, 1987, v. 1. p. 291.

Inúmeros têm sido os avanços com o “esverdeamento” da constituição, trazendo avanços em tratados internacionais que fortalecem o conceito e a amplitude da proteção do direito fundamental ao meio ambiente, há uma tendência de adoção de um Estado Ecológico de Direito, o qual tem a extensão dos elementos para além dos seres humanos, incluindo a natureza em geral e os diversos recursos naturais. Este modelo de proteção avançada tem o cunho de proteção legal da natureza, limitando intervenções antrópicas capazes de prejudicá-la, podendo ser visto como um pré-requisito para uma gestão apropriada dos recursos naturais²¹.

Nessa linha de pensamento, há entendimentos doutrinários no sentido de que atrelado ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado há um dever fundamental de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, “visando assegurar a efetividade desse direito, a Constituição atribuiu ao Poder Público deveres, os quais deverão ser cumpridos em um espaço de democracia ambiental”²². Nessa linha:

Considerando que o meio ambiente sadio e equilibrado constitui direito do homem, cuja tarefa é manter o entorno ecologicamente equilibrado (dever do Poder Público e da coletividade) para as futuras gerações, torna-se interessantíssimo o estudo dos componentes desse bem ambiental (do equilíbrio ecológico), porque o próprio homem, sujeito de direitos, é parte indissociável do ecossistema e deve respeitar a sua função e papel na manutenção do seu equilíbrio, sob pena de exterminar tudo que está a sua volta, inclusive a si mesmo.²³

É possível observar que, diante da importância conferida pela Constituição ao direito fundamental ao meio ambiente, foi imprescindível

²¹DINNEBIER, Flávia França; SENA, Giorgia. **Uma educação ambiental efetiva como fundamento do estado ecológico de direito**. In: **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**./ Flávia França Dinnebier (Org.); José Rubens Morato (Org.); - São Paulo : Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. 924 pp.: Il. [ebook] p. 101.

²²CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MORATO LEITE, José Rubens. 4ed. (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. p.255.

²³RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. 3ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 43.

que ocorresse um contraponto de fiscalização e deveres mútuos, em especial considerando que se trata de um direito transtemporal, o qual só poderá ser alcançado com a preservação ambiental.

Assim, “diante do disposto pelo texto constitucional se entende que a Constituição atribuiu ao direito ao meio um status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, da mesma forma que consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos do Estado”²⁴.

Portanto, observa-se que a Constituição trouxe em seu arcabouço de direitos fundamentais o direito ao meio ambiente o qual está intimamente relacionado aos direitos à vida e à saúde, da mesma forma que todos se correlacionam ao princípio da dignidade da pessoa humana e, como se verificou, para trazer efetividade a tais direitos é imprescindível a atuação dos Poderes Públicos e de toda a coletividade.

2 O direito ao saneamento básico: uma análise à gestão do saneamento básico nas praias do litoral norte gaúcho

O saneamento básico é um dos mais importantes aspectos da saúde pública, estando interligado com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Impende que “80% das doenças e mais de 1/3 da taxa de mortalidade em todo o mundo decorre da má qualidade da água utilizada pela população ou da falta de esgotamento sanitário adequado”²⁵.

Patologias como hepatite A, dengue, cólera, diarreia, são rotineiramente noticiadas nas mídias em razão das más condições da água ingerida pela população, tal fato se verifica, geralmente, nos litorais em épocas de veraneio diante do aumento populacional e da má estrutura de gestão do saneamento básico.

²⁴SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. p.13.

²⁵BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estado e Municípios**. Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002. Páginas 255 à 270. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4>. Acesso em: 26 de ago. de 2019. p. 255.

Em Pesquisa realizada pelo IBGE, em 2017, foi constatado que 1501 municípios reportaram ocorrência de endemias ou epidemias de doenças que estão diretamente ligadas às más condições do saneamento básico, dentre elas: a febre amarela, dengue, a zika e a chikungunya. Os primeiros casos surgiram no Brasil em 2015 e 2014, estando fortemente associadas aos serviços de saneamento. A oferta irregular de água, por exemplo, resulta no estoque em reservatórios situação que muitas vezes serve de local para reprodução dos mosquitos transmissores. O acúmulo de lixo nos domicílios e nas ruas, decorrente da coleta irregular, favorece, por sua vez, o acúmulo das águas das chuvas, sendo outro fator de risco²⁶.

A Lei nº 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento, sendo que em seu art. 3º, define como saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos, de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas²⁷.

A referida Lei dispõe que o titular²⁸ do serviço formulará política pública de saneamento básico, devendo elaborar planos de saneamento, fixar parâmetros para que garantam o atendimento essencial à saúde pública. Frisa-se que a atuação pública deve ser embasada e orientada por princípios fundamentais como: universalização do acesso, integralidade, proteção à saúde pública e ao meio ambiente, eficiência e sustentabilidade econômica financeira, utilização de tecnologias adequadas e da adoção de soluções graduais e progressivas, modicidade tarifária, controle social, segurança, qualidade e regularidade, integração

²⁶INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Saneamento Básico ano 2017**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>. Acesso em: 26 de ago. de 2019. p. 29.

²⁷BRASIL. **Lei n. 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 144, n. 8, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 3-7. Retificada no Diário, 11 jan. 2007, Seção 1, p.1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Cci/Vil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 26 de ago. de 2019. Artigo 3º.

²⁸O titular do serviço público é o Poder Público, podendo este prestar diretamente ou autorizar a delegação definindo o entende responsável pela sua regularização e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação (art. 9, II). Ainda, o Artigo 23 do Decreto n. 7.217, de 21.06.2010, estabelece que o “titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico”, bem como os aspectos que deveriam ser abrangidos por ela.

eficiente com a gestão dos recursos hídricos a adoção de medidas indutoras ao consumo racional da água potável²⁹.

No Brasil ocorreram mudanças importantes nos marcos institucionais e legais referentes ao saneamento básico. Destaca-se que além de tratar de aspectos fundamentais da prestação dos serviços, a Lei Federal do Saneamento Básico (Lei n. 11.445, de 05.01.2007) e o Decreto n. 7.217, de 21.06.2010, que a regulamenta, trazem uma série de normas no que diz respeito ao exercício da sua titularidade, regulação, planejamento e gestão. Doutro norte, o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB foi elaborado pelo Ministério das Cidades em conjunto com outros Ministérios e outras instituições e divulgado em 2013. Ele prevê, por exemplo, o monitoramento de indicadores sobre a execução e também sobre a gestão desses serviços³⁰.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE, relativa ao ano de 2017, constatou que houve um aumento dos Municípios com maior população que já elaboraram/realizaram a Política Municipal de Saneamento Básico, cerca de 38,2% para 35,4% relativo a última pesquisa realizada pelo IBGE em 2011:

Existe desigualdade regional sob esse aspecto, em especial no último ano: enquanto 63,7% dos municípios do Sul informaram a existência da Política, apenas 18,6% dos municípios do Nordeste o fizeram. Os três estados da Região Sul são os que apresentaram a maior proporção de municípios com tal Política em 2017. De fato, os maiores avanços foram observados no Sul e Sudeste, onde o número de municípios que a possuíam cresceu 89,3% e 44,4%, respectivamente, no período.³¹

O que se observa é que há um aumento progressivo, embora lento, na elaboração por parte dos Municípios do Plano Municipal de Sanea-

²⁹BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Artigo 2°.

³⁰INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Saneamento Básico ano 2017**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>. Acesso em: 26 de ago. de 2019. p. 15.

³¹INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Saneamento Básico ano 2017**. p. 16.

mento Básico. Referido instrumento é de extrema relevância para que ocorram mudanças efetivas na gestão das condições do saneamento básico no Brasil. Como se observou, a região Sul do país é uma das quais há maior aderência por parte dos Municípios, mas ainda há muito que galgar.

O Plano Municipal é um conjunto de diretrizes, estudos, programas e projetos, que estipula prioridades, metas atos normativos e procedimentos, avaliando o estado de salubridade ambiental, incluindo a prestação dos serviços públicos, programa investimentos e ações que devem ser adotadas pelo ente público³².

De acordo com o parágrafo único do Art. 2º da Resolução Recomendada n. 75, de 02.07.2009, do Ministério das Cidades, os Planos Municipais de Saneamento Básico são instrumentos fundamentais para implementação de políticas públicas.³³ Devem englobar integralmente o território do município e serem revistos periodicamente, em prazo não superior a quatro anos³⁴.

Não obstante, após 31 de dezembro de 2019, a existência do Plano passou a ser condição necessária para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico³⁵. A existência desse Plano também é condição para a validade dos contratos de delegação da prestação de serviços públicos de saneamento, conforme o inciso I do Art. 39º do Decreto n. 7.217³⁶.

³²BRASIL. **Lei n. 11.445**, de 5 de janeiro de 2007.

³³MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução Recomendada nº 75**, de 02 de julho de 2009. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Resolucao_ConCidades_75.pdf. Acesso em: 25 de dez. 2019.

³⁴BRASIL. **Decreto n. 7.217**, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 147, n. 117, 22 jun. 2010. Seção 1, p. 1-2. Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. Acesso em: 26 de ago. de 2019. §4º do Artigo 25º.

³⁵BRASIL. **Decreto n. 7.217**, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. §2º do Art. 26.

³⁶INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Saneamento Básico ano 2017**. p. 19.

Analisa-se que a legislação desenvolveu mecanismos para que haja o cumprimento das normas relativas ao Plano de saneamento, diante da importância que o mesmo apresenta:

Por saneamento entende-se um conjunto de ações integradas que envolvem as diferentes fases do ciclo da água e compreende: a captação ou derivação da água, seu tratamento, adução e distribuição, concluindo com o esgotamento sanitário e a efusão industrial. O atraso no desenvolvimento de políticas públicas de saneamento tem como um de seus principais fatores o longo adiamento da discussão aqui empreendida.³⁷

As questões relacionadas ao saneamento básico são constantemente posta de lado pelos Poderes Públicos, bem como o acesso à informações precisas correlacionadas a dados e ações são omitidas da população.

Assim, ante a imprescindibilidade da abordagem do tema, em especial diante do cenário verificado nas Praias do Litoral Gaúcho, buscaram-se informações junto à Divisão de Saneamento Ambiental - DISA/FEPAM, a qual atua diretamente no planejamento, licenciamento e fiscalização, desenvolvendo monitoramento da qualidade da água junto ao Programa de Estímulo à Divulgação de Dados de Qualidade de Água, mediante convênio com a Agência Nacional de Águas (ANA), executando anualmente o Projeto de Balneabilidade³⁸³⁹.

Após o contato com a DISA foi informado que no Litoral Norte do Estado, verifica-se um predomínio do uso de soluções individuais de esgotamento sanitário, as quais envolvem a coleta e tratamento desse esgoto no próprio local onde é gerado, o Analista Daniel de Oliveira Brito elucida:

³⁷BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estado e Municípios**. Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002. Páginas 255 à 270. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4>. Acesso em: 26 de ago. de 2019. p. 256.

³⁸FEPAM. **Institucional**. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/institucional/diretorias.asp>. Acesso em 29 de dez. 2019.

³⁹Informações prestadas pela Analista e Engenheiro Ambiental Daniel Oliveira de Brito da DISA/FEPAM, no dia 03 de julho de 2019, por meio de e-mail e por contato telefônico.

O sistema mais tradicional nesse tipo de solução é constituído por fossa, filtro e sumidouro. A fossa e o filtro realizam o tratamento do efluente e o sumidouro retorna à natureza a partir da infiltração no solo, onde os processos naturais de degradação da matéria orgânica melhoram sua qualidade. Um dos principais impactos ambientais relacionados ao sistema fossa, filtro e sumidouro é a potencial contaminação da água subterrânea. A densidade de soluções individuais é considerada como um dos principais fatores de influência nessa questão, ou seja, a adoção de soluções individuais de esgotamento sanitário em locais de baixa densidade populacional, devidamente projetadas, construídas e com limpeza periódica, mostra-se uma possível solução para o esgotamento sanitário no que tange à qualidade ambiental, em concordância com o Plano Nacional de Saneamento Básico⁴⁰.

Na porção oeste do Litoral Norte existe um sistema de lagoas interligadas que constituem corredores de fauna e flora, o que apresenta uma importante área para reprodução e criação de peixes, inclusive de espécies endêmicas em extinção, sendo que o mar leste é utilizado para recreação de contato primário pelos veranistas. Tais peculiaridades, associadas ao uso intensivo da área nos períodos de verão, apresenta um grande desafio no gerenciamento do esgoto sanitário na região litorânea do norte do rio Grande do Sul⁴¹.

Considerando tais nuances, a FEPAM, o Ministério Público Estadual e Federal, a CORSAN, juntamente com as Prefeituras buscando promover o aperfeiçoamento do sistema de esgotamento sanitário no Litoral Norte formaram um Grupo de Trabalho que visa analisar o tema, buscando avaliar os possíveis impactos ambientais e suas extensões. Tal grupo busca alternativas sustentáveis para a questão.

Nesse sentido, através dos dados fornecidos pela DISA/FEPAM, observa-se que atualmente existem os seguintes licenciamentos na região norte:

Arroio do Sal: uma estação em fase de análise de viabilidade; Balneário Pinhal: uma estação em fase de análise de viabilidade; Capão da Canoa: uma

⁴⁰Informações prestadas meio eletrônico pelo Analista Daniel de Oliveira Brito.

⁴¹Informações prestadas meio eletrônico pelo Analista Daniel de Oliveira Brito.

estação em operação e uma em fase de modernização; Cidreira: uma estação em fase de operação; Imbé: uma estação em fase de instalação; Osório: uma estação em fase de operação; Santo Antônio da Patrulha: uma estação em fase de instalação; Torres: uma estação em fase de operação; Tramandaí: uma estação em fase de operação e ampliação; Xangri-Lá: uma estação em fase de operação, uma estação em fase de operação e ampliação⁴².

Ou seja, mesmo diante da existência de legislação delimitando a necessidade da atuação efetiva diante da imprescindibilidade do saneamento básico para a saúde, a manutenção da vida e direito fundamental ao meio ambiente, ainda caminham em passos lentos as políticas públicas voltadas a esse fim, em especial nas praias, considerando que grande parte do ano a população fixa é bem menor.

As atuações do homem que alteram os ambientes naturais, causando “poluições físicas, consumindo recursos naturais sem critérios adequados, aumentam o risco de exposição a doenças e atuam negativamente na qualidade de vida da população”⁴³. No caso da região litorânea essas situações são agravadas pela diversificação da densidade demográfica nas várias épocas do ano, há grande variação em época de veraneio que acabam por superlotar o parco sistema de saneamento existente.

As modificações ambientais com disposição inadequada de resíduos sólidos e o lançamento de efluentes sem tratamento adequado nos cursos d’água podem criar ambientes propícios à existência de vetores de interesse para a saúde pública, como os roedores e artrópodes⁴⁴.

A atuação adequada dos Poderes Públicos por meio de políticas públicas que visem à adequação dos municípios ao Plano Nacional de Saneamento Básico é essencial para a preservação dos direitos constitucionais, ao constatar os Municípios litorâneos em sua maioria não implementou os mecanismos previstos pela legislação.

⁴²Informações prestadas meio eletrônico pelo Analista Daniel de Oliveira Brito.

⁴³PHILIPPI, Arlindo Jr; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. Barueri, SP: Manole: 2005. p.3.

⁴⁴PHILIPPI, Arlindo Jr; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. p. 18.

Frisa-se que no Relatório da Pesquisa dos Planos Municipais do Rio Grande do Sul realizado, em 2014, pela Secretaria de Habitação e Saneamento questionou-se a atuação de 308 Municípios quanto: (I) plano dos serviços de água potável: 163 declararam a conclusão o plano; 101 que estariam em fase de elaboração; 12 em fase de construção; 25 é inexistente e 7 não responderam; (II) plano de esgoto: 131 declararam a conclusão; 103 em elaboração; 8 em contratação; 54 inexistente e 12 não responderam⁴⁵.

Diante dos dados apresentados na pesquisa se observa a gravidade do tema abordado, indubitável que a existência de condições dignas para sobrevivência humana e das demais espécies decorrem também da existência de condições adequadas do saneamento básico dos Municípios, como informado pelo representante da DISA/FEPAM a maioria dos Municípios do litoral gaúcho estão iniciando as implantações, sendo esta uma grande preocupação para os órgãos públicos, tanto que se chegou a criar um Grupo de Trabalho com este fim.

Em recente relatório da qualidade da água superficial no Estado do Rio Grande do Sul, realizado pela FEPAM, se obteve como conclusão:

Os dados de monitoramento obtidos pela FEPAM permitem afirmar que a qualidade da água superficial no Estado do Rio Grande do Sul encontram-se em boas condições de qualidade e que trechos de qualidade inferior estão restritos territorialmente aos grandes núcleos urbanos e às áreas agrícolas submetidas à erosão em períodos de precipitação elevada. Para estes, é necessário à execução de ações, tais como ampliação da rede de coleta de esgoto doméstico e adoção de melhores práticas agrícolas que reduzam a erosão do solo.⁴⁶

⁴⁵MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Resultado da Pesquisa dos Planos Municipais do Rio Grande do Sul**. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/ressanear/arquivos/materialtecrs/estudo_planos_saneam_sehabs_caourb.pdf. Acesso em: 13 de jul. de 2019.

⁴⁶FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ ROESSLER FEPAM/RS. **RELATÓRIO DA QUALIDADE DA ÁGUA SUPERFICIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Qualidade superficial da água**. Disponível em: http://www.fepam.rs.gov.br/noticias/arg/aguas_QUALIDADE_AGUA_SUPERFICIAL_RS.p_df. Acesso em: 25 de ago. de 2019. p. 11.

Um dos maiores problemas na qualidade da água-doce é a contaminação pela má-qualidade do saneamento básico que acaba por danificá-la e, por conseguinte, interfere no meio ambiente e qualidade da vida e da saúde da população. Ainda, dos problemas decorrentes da poluição no Brasil se observa “o agravamento à saúde, causado pela falta de abastecimento de água-potável e pela falta de coleta segura de esgotos”⁴⁷, tais situações causam impactos visuais, odor, restrição de atividades turísticas, as quais são imprescindíveis para a manutenção da região litorânea do Rio Grande do Sul.

Impende que “no Brasil, cerca de 40 mil toneladas de lixo deixam diariamente de ser coletados. Das 60 mil toneladas coletadas, somente 28% recebem tratamento ambientalmente prudente”⁴⁸, conforme demonstrado acima o saneamento básico inclui o abastecimento de água, o sistema de águas residuais e o sistema de limpeza e drenagem urbana, mas o que se observa é que a atuação dos Poderes Públicos não têm sido suficientes para garantir a efetividade da proteção ambiental.

Assim, se enfatiza que os problemas se acentuam quando não há a observância conjunta das ações legais, veja-se:

As ações de saneamento do meio estão inter-relacionadas, de forma que a implantação parcial de algumas atividades poderá comprometer a eficiência de outras. Por exemplo, a ausência de sistema de tratamento de efluentes poderá resultar na contaminação do manancial da cidade e, portanto, inviabilizar ou encarecer o sistema de abastecimento de água. No entanto, é comum a prática de implantação de sistema de abastecimento de água sem a implantação de rede de coleta e sistema de tratamento de afluentes.⁴⁹

Diante destas ponderações, analisa-se que o sistema de saneamento está interligado, sendo que a má gestão dos resíduos afetará precisamen-

⁴⁷PHILIPPI, Arlindo Jr; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. p.20.

⁴⁸PHILIPPI, Arlindo Jr; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. p.20.

⁴⁹PHILIPPI, Arlindo Jr; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. p. 22-23.

te na qualidade da água que é disponibilizada à população. O objetivo geral estratégico das ações do saneamento básico é conciliar a obtenção de resultados econômicos e financeiros com a preservação dos recursos naturais. Há um direito fundamental de preservação ao meio ambiente, bem como um dever associado, por meio do qual os Poderes Públicos e a coletividade devem adotar medidas convergentes para efetivar as normas⁵⁰.

Ao se analisar a importância do saneamento básico salta aos olhos a lentidão no processo de incorporação dos instrumentos legais que foram determinados pela legislação e pelas instituições:

Desde meados da década de 80 que a Organização Mundial de Saúde – OMS considera o saneamento como a medida prioritária em termos de saúde pública, até porque, de acordo com essa instituição, US\$ 1 investido em saneamento representará uma economia de US\$ 5 em gastos com prestações de saúde curativa. Nessa mesma linha, no Brasil, as informações do SUS dão conta de que, no ano de 1997, 60% das internações de crianças menores de 5 anos, ao custo de R\$ 400 milhões, foram causadas por problemas decorrentes de doenças respiratórias, infecciosas e parasitárias, que poderiam ter sido substancialmente reduzidas por meio de medidas de saneamento básico.⁵¹

Assim, é possível observar que a atuação dos Municípios e das instituições públicas na efetivação do Plano de Saneamento Básico é essencial, os quais possuem como objetivos a minimização da perda da água nos processos de transporte, tratamento e distribuição, desestímulo aos desperdícios pela indústria e pelos consumidores, reciclagem agrícola dos resíduos de tratamento de esgoto, educação sanitária e ambiental⁵².

As normas do ISSO 14.001 a serem observadas na implantação das estratégias de gestão ambiental são a política ambiental, atuação compatível com a legislação, aspectos ambientais determinando impactos

⁵⁰HARO, dos Anjos Jr. Ary. **Gestão estratégica do saneamento**. Barueri, SP: Manole, 2011. p. 136.

⁵¹BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estado e Municípios**. Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002. Páginas 255 à 270. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4>. Acesso em: 26 de ago. de 2019. p. 256

⁵²HARO, dos Anjos Jr. Ary. **Gestão estratégica do saneamento**. p. 139.

positivos e negativos das atividades sobre o meio ambiente. Ainda, deve ser realizada uma análise crítica pela administração analisando o sistema de gestão ambiental a fim de buscar continuidade, pertinência e eficácia, da mesma forma que a inserção de política ambiental e de objetivos bem delimitados⁵³.

As normas constitucionais trouxeram o dever dos Poderes Públicos de assegurar a efetividade dos direitos à vida, à saúde, por meio de políticas públicas, sendo que tais possuem como núcleo central o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, visto que sem meio de vida adequado não há como se observar o cumprimento dos ditames constitucionais.

Frente a tais ponderações, é possível observar que houve um avanço normativo correlato ao saneamento básico no país. Em contrapartida, pesquisas demonstram que o cumprimento por parte dos Municípios não atingiu o desejável, estes têm o dever de implementar o Plano Municipal de Saneamento, sendo que quando não o fazem acabam por enfraquecer a plenitude dos direitos constitucionais de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direitos à vida e à saúde.

Por fim, a legislação indica que os municípios devem estabelecer um sistema de informações sobre os serviços articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento SINISA, ocorre que, nas pesquisas realizadas a diversos sítios eletrônicos das Prefeituras Municipais do litoral norte gaúcho verificou-se que não possuem nenhuma informação quanto ao saneamento e a implantação de políticas previstas na legislação. Quando questionados se omitem de informar, demonstrando que há muito que se evoluir para tornar efetiva tanto as normas fundamentais trazidas pela Constituição Federal quanto às normas infraconstitucionais⁵⁴.

⁵³HARO, dos Anjos Jr. Ary. *Gestão estratégica do saneamento*. p.140.

⁵⁴BRASIL. **Decreto n. 7.217**, de 21 de junho de 2010. Inciso VII do Art. 23.

Conclusão

Com o término do presente estudo é possível verificar que a Constituição Federal trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual está intimamente relacionado aos direitos à vida e à saúde, estes direitos estão correlacionados com o direito ao saneamento básico.

A insuficiente gestão do saneamento por parte dos Poderes Públicos interfere no meio ambiente e na integridade física da população. Analisou-se que entre os maiores problemas decorrentes das más condições sanitárias está o agravamento da saúde pública causada pela falta de abastecimento de água-potável e pela falta de coleta segura de esgotos.

Em resposta ao problema de pesquisa, qual seja: Em que medida as condições de saneamento nas praias do litoral norte gaúcho tem atendido ao direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e ao direito ao saneamento básico, observa-se que, as pesquisas realizadas pelos órgãos oficiais apontaram que a região do Sul do Brasil apresenta os melhores índices de saneamento básico. Em contrapartida, informações coletadas junto à DISA/FEPAM trazem a luz a inefetividade da legislação sanitária nas praias do litoral norte gaúcho, sendo que a maioria dos Municípios litorâneos sequer possui implantado o plano de saneamento municipal ou estação de tratamento sanitário.

A questão do saneamento básico é de grande relevo nacional, pois diversas doenças e grande parte do orçamento público são dirigidas para atenção à saúde paliativa decorrente de causas que poderiam ser evitadas se houvesse a realização do saneamento adequado por partes dos Municípios.

Na região das praias do norte do Rio Grande do Sul se verifica uma atuação insuficiente por parte dos Poderes Públicos, não significa que não há avanços, mas sim que estes devem ser intensificados, a fim de que haja uma maior preservação ao meio ambiente e à população que vive e frequenta em época de veraneio o litoral norte gaúcho.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estado e Municípios**. Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002. Páginas 255 à 270. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4>. Acesso em: 26 de ago. de 2019.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 4. reimpr. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BRASIL. **Decreto n. 7.217**, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 147, n. 117, 22 jun. 2010. Seção 1, p. 1-2. Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. Acesso em: 26 de ago. de 2019.
- BRASIL. **Lei n. 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 144, n. 8, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 3-7. Retificada no Diário, 11 jan. 2007, Seção 1, p.1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 26 de ago. de 2019.
- BENJAMIN, Antonio Herman De Vasconcellos. **O meio ambiente na Constituição Federal de 1988**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 19, n. 1, jan./jun.2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informativo/article/viewFile/449/407>. Acessado em 10 de ago. de 2019.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MORATO LEITE, José Rubens. 4ed. (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CONCEIÇÃO, da Lourivaldo. **Curso de Direitos Fundamentais**. Campina Grande: EDUEPB, 2016.
- DINNEBIER, Flávia França; SENA, Giorgia. **Uma educação ambiental efetiva como fundamento do estado ecológico de direito**. In: **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**./ Flávia França Dinnebier (Org.); José Rubens Morato (Org.); - São Paulo : Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. 924 pp.: Il. [ebook]

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ ROESSLER FEPAM/RS. RELATÓRIO DA QUALIDADE DA ÁGUA SUPERFICIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Qualidade superficial da água**. Disponível em: [http://www.fepam.rs.gov.br/noticias/arq/aguas_QUALIDADE_AGUA_SUPERFICIAL_RS.p df](http://www.fepam.rs.gov.br/noticias/arq/aguas_QUALIDADE_AGUA_SUPERFICIAL_RS.pdf). Acesso em: 25 de ago. de 2019.

HARO, dos Anjos Jr. Ary. **Gestão estratégica do saneamento**. Barueri, SP: Manole, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Saneamento Básico ano 2017**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>. Acesso em: 26 de ago. de 2019.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Resultado da Pesquisa dos Planos Municipais do Rio Grande do Sul**. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/ressanear/arquivos/materialtecrs/estudo_planos_saneam_sehabs_caourb.pdf. Acesso em: 13 de jul. de 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Adotada em junho de 1992. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Deenvolvimento.pdf. Acesso em: 30 de jul. de 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução Recomendada nº 75**, de 02 de julho de 2009. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Resolucao_ConCidades_75.pdf. Acesso em: 25 de dez. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

NERY, Rosa Maria de Andrade; JUNIOR, Nelson Nery. **Comentário ao Código de Processo Civil. Novo CPC – Lei 13.105/2015**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2015.

PHILIPPI, Arlindo Jr; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. Barueri, SP: Manole: 2005.

REALE, Miguel. **Memórias**. V.1. São Paulo: Saraiva, 1987.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. 3ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Cris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direitos Fundamentais**. 37.ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2014.

STURZA, Janaína Machado; GRANDO, Juliana Bedin. **O meio ambiente sustentável e a promoção do direito à saúde: uma interconexão necessária**. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 5, n. 2. 2015 (p. 128-150).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório Bruntland** – Nosso Futuro Comum abril de 1987. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf. Acesso em: 18 de jul. de 2019.

O princípio da proibição da proteção insuficiente, a proteção ambiental e as demandas sociais perante os tribunais

*Sheila Pegoraro*¹

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, assim como consagrou a proteção aos direitos sociais, também consagrou a proteção ao meio ambiente no direito brasileiro, alçando o meio ambiente ao *status* de direito fundamental. Decorrente disso, é que a tutela desses direitos deve ocorrer da maneira mais ampla possível.

Nesse sentido, emerge a importância do reconhecimento não somente de direitos, mas também de deveres fundamentais ligados aos direitos sociais e à proteção ambiental. E, nessa esfera de deveres, cabe ao Estado praticar todos os atos necessários à tutela do meio ambiente e dos direitos fundamentais em sentido amplo, caso contrário, a atuação de forma insuficiente pode resultar em prática inconstitucional.

Propõe-se, a partir desse contexto, verificar em que medida o princípio da proibição da proteção insuficiente contribui para a concretização dos direitos fundamentais sociais, mormente o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Assim, com o objetivo de analisar a possibilidade de utilização do princípio da proibição da insuficiência como fórmula que pode contribuir

¹ Sheila Pegoraro. Bacharela em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Direito Processual pela Universidade de Caxias do Sul. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado - da Universidade de Caxias do Sul. Advogada. E-mail: sheilapegoraro@gmail.com.

para a concretização racional dos direitos fundamentais sociais, com foco no direito ao meio ambiente, em um primeiro momento, aborda-se os principais aspectos que compõem o princípio da proibição da proteção insuficiente, articulando-o com os direitos fundamentais sociais e o direito ambiental.

Na segunda parte do trabalho, investiga-se as principais dificuldades jurídicas – formais e materiais – que envolvem o Poder Judiciário no momento em que se defronta com demandas de natureza social, abordando teoria e julgados do tribunal.

No terceiro tópico, analisa-se a presença do princípio na proibição da proteção insuficiente em algumas decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas aos direitos sociais e ambientais, sua abordagem e aplicação como fórmula que contribua para a concretização racional dos direitos fundamentais sociais, especialmente o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

2 Principais aspectos do princípio da proibição da insuficiência em face dos direitos fundamentais

O despertar de uma consciência ecológica, nas décadas de 1960 e 1970, principalmente nos Estados Unidos e na Europa, impulsionou a consagração de legislações com propósitos ecológicos em diversos países do mundo.

No Brasil, antes de 1980, a positivação legislativa relacionada ao meio ambiente era fragmentada e dispersa, regulando matérias específicas quanto ao uso e proteção dos recursos naturais com um caráter mais utilitarista, tutelando os recursos naturais mais em razão de interesses econômicos e de proteção da saúde humana do que do meio ambiente propriamente dito.

O marco do Direito Ambiental brasileiro se deu com o surgimento da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que se ali-

nhou à legislação internacional e sistematizou a proteção jurídica ao meio ambiente no Brasil.

A consagração da proteção ambiental, contudo, se deu com a Constituição Federal de 1988, que assegurou lugar de destaque aos valores e direitos ecológicos no ordenamento jurídico brasileiro. Em capítulo próprio, e sob os auspícios do seu artigo 225, a Carta Magna previu direitos e deveres fundamentais abstratos, além de determinar, de maneira concreta e pontual, uma série de condutas e proibições que, ao desejo do constituinte originário, concretizariam o direito fundamental previsto no *caput* do mencionado artigo.²

Nesse sentido, Belo esclarece que, para que se alcance um Estado democrático de direitos ambientais, esse Estado, por intermédio de seus poderes, deve considerar positivamente os deveres ambientais, os princípios ambientais e os direitos ambientais "ao ponto de tomá-los em relevância quando da ponderação com outros deveres e outros direitos em um processo de colisão".³ A conclusão desse raciocínio é que a norma constitucional não acompanha o dinamismo da sociedade, razão pela qual o Judiciário, também guiado pelo dever constitucional ambiental de preservar o meio ambiente, deve interpretar as normas a partir de uma leitura ambiental da Constituição. Assim, todos os Poderes terão o dever constitucional de preservar o meio ambiente.⁴

É possível dizer, portanto, que o direito ao meio ambiente impõe limites à soberania do Estado, que passa a ter obrigações constitucionais e não apenas a faculdade de defender os bens ambientais.

Contudo, para a efetivação de seu dever de proteção ao meio ambiente, o Estado – representado pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, por meio de seus órgãos ou agentes – pode afetar de modo desproporcional um outro direito fundamental, a exemplo do direito de propriedade, ou

² BELO, Ney. Os deveres ambientais na Constituição brasileira de 1988. In: SILVA, Vasco Pereira; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). **Direito público sem fronteiras**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa, 2011. p. 861.

³ BELO, Ney. Os deveres ambientais na Constituição brasileira de 1988. p. 871.

⁴ BELO, Ney. Os deveres ambientais na Constituição brasileira de 1988. p. 871.

do direito ao trabalho, de modo que torna-se necessário observar a proporcionalidade como critério de constitucionalidade das medidas restritivas de outros direitos fundamentais.

Nesse contexto, é amplamente aceita a ideia que ao Estado, no que tange aos seus deveres, incumbe medidas positivas que assegurem a tutela dos direitos fundamentais, de tal sorte que sua atuação se situa entre a proibição de excesso de intervenção e a proibição de insuficiência de proteção, o que se convencionou chamar de uma dupla dimensão do princípio da proporcionalidade.

Pode-se dizer, portanto, que, diante do dever constitucional imposto, cabe ao Estado praticar todos os atos necessários à tutela do meio ambiente, e dos direitos fundamentais em sentido amplo, caso contrário, haverá insuficiência de proteção. Em outras palavras, não há margem para o Estado não atuar ou mesmo atuar de forma insuficiente, pois tal atitude resultaria em prática inconstitucional.

Assim, a vedação de proteção insuficiente é uma decorrência do princípio da proporcionalidade, que visa a proteção de um direito fundamental.

Sobre isso, Canotilho afirma que "[...] existe um defeito de proteção quando as entidades sobre quem recai um dever de proteção (Schutzpflicht) adoptam medidas insuficientes para garantir uma proteção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais".⁵

Para Vieira de Andrade o princípio de proibição de déficit (*Untermassverbot*) obriga o Estado a assegurar um nível mínimo adequado de tutela dos direitos fundamentais, responsabilizando-se pelas omissões legislativas que ocasionam o não cumprimento dessa imposição constitucional.⁶

Seguindo esse raciocínio, Sarlet e Fenstersefer destacam que

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 273.

⁶ ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009. p. 140.

(...) se, por um lado, o ente estatal não pode atuar de modo excessivo, intervindo na esfera de proteção de direitos fundamentais a ponto de desatender aos critérios da proporcionalidade ou mesmo a ponto de violar o núcleo essencial do direito fundamental em questão, também é certo que o Estado, por força dos deveres de proteção aos quais está vinculado, também não pode omitir-se ou atuar de forma insuficiente na promoção e proteção de tal direito (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação, conforme já se pronunciou o STF), sob pena incorrer em violação da ordem jurídico-constitucional em ambas as situações.⁷

Assim, a inércia estatal decorrente da ausência do serviço ou da sua prestação ineficiente permite a atuação do Estado-Juiz, que determinará a aplicação e observância da norma constitucional correlata.

Pode-se dizer, ainda, que quando se fala em um direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, tendo em vista o dever de proteção ambiental imposto pela Constituição Federal, expresso no artigo 225, a não atuação ou a atuação insuficiente do Estado caracteriza violação ao mínimo existencial de preservação da vida e ao ambiente ecologicamente equilibrado e pode, inclusive, ensejar sua responsabilização pelos danos causados em face da degradação ambiental.

Assim, do dever de proteção exsurge o princípio de proibição de insuficiência, pelo qual “o Estado está obrigado a assegurar um nível mínimo adequado de proteção dos direitos fundamentais, sendo, inclusive, responsável pelas omissões legislativas que não assegurem o cumprimento dessa imposição genérica”.⁸ Dito de outra forma, a violação da proibição de insuficiência se dá com a omissão do poder público quanto ao cumprimento do imperativo constitucional de tutela ou dever de proteção.

Portanto, se o Estado frustrar o seu dever de proteção, atuando de modo insuficiente, ou seja, aquém dos níveis mínimos de proteção constitucionalmente exigidos ou, até mesmo, deixando de atuar, o princípio da

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 253.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. p. 254.

proibição de insuficiência atuará como critério para aferição da violação de deveres estatais de proteção e dos correspondentes direitos à proteção.

Surge, aqui, uma dificuldade para o legislador ordinário, que ao transpor para o plano infraconstitucional os comandos constitucionais relativos aos direitos fundamentais, se depara com a proibição da insuficiência exigindo que o direito infraconstitucional ofereça uma proteção eficiente, o que deixa diversas possibilidades de variação em aberto, quanto ao modo como esse direito deve ser conformado. Assim, torna-se necessário, num primeiro momento, fundamentar a existência do dever de proteção e, num segundo momento, verificar se o direito ordinário satisfaz suficientemente esse dever de proteção ou se é insuficiente.⁹

Nesse sentido, o princípio da proibição da proteção deficiente constituiu-se, além de uma técnica a ser aplicada pelo julgador, também um limite de valoração para o legislador, que fica restrito a elaborar uma norma que seja suficientemente adequada e eficaz para garantir a proteção mínima exigida pela Constituição. Portanto, se não houver proteção normativa ao direito fundamental, no que diz respeito a sua dimensão objetiva – de imperativo de tutela – verificar-se-á um ato estatal de notória inconstitucionalidade, que impedirá o gozo do direito fundamental pelo seu titular.

Dito de outra forma, diante da insuficiência da proteção estatal, como, por exemplo, ausência ou insuficiência de legislação que trate da matéria, haverá violação do dever de tutela estatal, restando, a medida adotada, caracterizada pela inconstitucionalidade.

Em outras palavras, a inconstitucionalidade pode advir tanto do excesso do Estado, quando determinado ato se mostra desarrazoado, como também da proteção insuficiente de um direito fundamental, notadamente quando o Estado não se utiliza de todos os meios disponíveis para proteger bens jurídicos, cujo dever lhe é imposto pela lei maior.

Nesse sentido Streck ensina que

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. p. 254.

Trata-se de entender, assim, que a proporcionalidade possui uma dupla face: de proteção positiva e de proteção de omissões estatais. Ou seja, a inconstitucionalidade pode ser decorrente de excesso do Estado, caso em que determinado ato é desarrazoado, resultando desproporcional o resultado do sopesamento (Abwägung) entre fins e meios; de outro, a inconstitucionalidade pode advir de proteção insuficiente de um direito fundamental-social, como ocorre quando o Estado abre mão do uso de determinadas sanções penais ou administrativas para proteger determinados bens jurídicos. Este duplo viés do princípio da proporcionalidade decorre da necessária vinculação de todos os atos estatais à materialidade da Constituição, e que tem como consequência a sensível diminuição da discricionariedade (liberdade de conformação) do legislador.¹⁰

Evidencia-se, portanto, que o princípio da proteção insuficiente é consequência da vinculação dos atos estatais à Constituição Federal, implicando na diminuição da discricionariedade, tanto do legislador ao criar a norma, quanto do intérprete ao lhe dar efetividade no caso concreto.

No momento em que há violação do dever de tutela estatal, caracteriza-se a inconstitucionalidade da medida, cabendo ao Poder Judiciário o seu controle, que poderá rechaça-lo ou corrigi-lo, observados os deveres de proteção, bem como a proporcionalidade.

Destaca-se, nesse ponto, a relevância do Poder Judiciário na tutela dos direitos fundamentais, mormente do direito ao meio ambiente equilibrado, à medida que possui o dever de identificar, afastar ou corrigir a legislação e os atos administrativos inconstitucionais, de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.

3 Principais dificuldades jurídicas do Poder Judiciário em face das demandas de natureza social

Os direitos fundamentais sociais, em que pese estarem presentes no texto constitucional, frequentemente são alvos de objeções, oriundas

¹⁰ STRECK, Lênio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. *Revista da Ajuris*, ano XXXII, n. 97, mar. 2005, p.180.

tanto da prática como da teoria jurídica. Consequência disso, vê-se algumas dificuldades do Poder Judiciário ao se deparar com demandas de natureza social.

Essas objeções, segundo sistematização levada a cabo por Alexy, podem ser classificadas em duas ordens de “argumentos complexos”: de natureza formal e de natureza material.

As objeções aos direitos fundamentais sociais, do ponto de vista formal, nos conduzem a um dilema: ou se afirma que os direitos fundamentais sociais são juridicamente vinculantes, e admite-se deslocar a competência do legislador de implementá-los para a esfera da jurisdição; ou, de forma diversa, se nega o caráter vinculante dos direitos fundamentais sociais, no sentido que aplicáveis diretamente pelo Poder Judiciário, com a consequência de que os direitos fundamentais sociais representariam, assim, negada a sua concretização pelos tribunais, uma violação ao princípio geral de que os direitos fundamentais são vinculantes e aplicáveis imediatamente (conforme o artigo 5º, §1º, da Constituição Federal), o que implica, o direito de os indivíduos, quando necessário, demandarem a intervenção do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal).¹¹

No Brasil, a objeção formal ao caráter juridicamente vinculante dos direitos fundamentais, que acentua o papel preponderante do Poder Legislativo e da Administração, funda-se no argumento que os direitos fundamentais sociais não são “justiciáveis”, ou são em medida muito pequena, em razão de seu conteúdo, na maior parte das vezes, acentuadamente indeterminado.¹²

Assim, a objeção de ordem formal à “judiciabilidade” dos direitos fundamentais sociais, tendo em vista a dificuldade de determinação do conteúdo do direito, é no sentido de afirmar a impossibilidade estrutural

¹¹ GUEDES, Néviton. Princípio da proibição da insuficiência deve ser aplicado aos direitos sociais. **Revista Consultor Jurídico**, 15 jun. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-15/constituicao-poder-proibicao-insuficiencia-aplicado-aos-direitos-sociais> Acesso em: 02 mai. 2020.

¹² GUEDES, Néviton. Princípio da proibição da insuficiência deve ser aplicado aos direitos sociais. **Revista Consultor Jurídico**, 15 jun. 2015.

de se alcançar juridicamente o conteúdo e a extensão dessa espécie de direito. E, como o Direito não fornece critérios suficientes para a determinação da extensão e conteúdo dos direitos fundamentais sociais, a decisão sobre o âmbito de proteção dos direitos fundamentais sociais, sua extensão e velocidade de implementação, seria função reservada ao legislador e não ao judiciário. Conforme Alexy, segundo essa visão, os tribunais só poderiam decidir no âmbito dos direitos fundamentais sociais quando o legislador já tivesse decidido.¹³

Nesse aspecto, pode-se questionar o conteúdo do próprio direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na sua dimensão social, enquanto bem difuso, na medida em que a escala de interpretações estende-se desde o direito de não ser cortada uma determinada árvore até o direito de todos os indivíduos de obter as condições ideais do ar, sendo indiscutível o caráter de indeterminação.

Sarlet e Fensterseifer também aduzem à convergência entre os direitos fundamentais sociais (especialmente saúde, alimentação, água potável e moradia) e o direito fundamental ao meio ambiente, que conjuguem seus conteúdos normativos para a realização de uma vida humana digna e saudável.¹⁴

Segundo os autores, toda vez que a Administração atua de forma negativa, abstendo-se de adotar um comportamento que lhe é imposto pela Constituição ou pela Lei, há margem para que sua atuação insuficiente (por força da proibição de insuficiência de proteção) ou omissão seja questionada e corrigida através da via jurisdicional, inclusive mediante a imposição à Administração de ações concretas destinadas a assegurar um patamar mínimo de qualidade ambiental, reconhecendo que, também em matéria ambiental, existe um núcleo essencial a ser preservado, protegi-

¹³ GUEDES, Néviton. Princípio da proibição da insuficiência deve ser aplicado aos direitos sociais. **Revista Consultor Jurídico**, 15 jun. 2015.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Papel do Poder Judiciário Brasileiro na Tutela e Efectivação dos Direitos (e Deveres) Sócio Ambientais. In: SILVA, Vasco Pereira; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). **Direito público sem fronteiras**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa, 2011. p. 43.

do e assegurado, o qual denominam de “mínimo existencial socioambiental”.¹⁵

Esse conjunto de direitos deverá prevalecer mesmo em face de outros princípios e direitos fundamentais, ainda mais naquilo que cuida de manifestações concretas da dignidade da pessoa humana e da vida em geral.

Essa formulação tem encontrado acolhida por parte do Poder Judiciário e corresponde, em linhas gerais, à proposta formulada por Alexy que, tomando por base a ponderação dos princípios em colisão, sustenta a existência de um direito definitivo à prestação quando o princípio da liberdade fática (para nós o princípio da dignidade da pessoa humana ocuparia tal lugar) tenha um peso maior do que os princípios formais e materiais tomados em seu conjunto (em especial, o princípio democrático e o princípio da separação de poderes), o que ocorre no caso dos direitos sociais mínimos (ou seja, do mínimo existencial).¹⁶

Outro aspecto da objeção formal, relaciona-se aos custos financeiros que traz a ideia de direitos fundamentais sociais diretamente exigíveis judicialmente, dadas as limitações financeiras e orçamentárias que acabam obstaculizando a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente quando se trata de prestações materiais, o que conduziria à assunção pelo Poder Judiciário de parte da política orçamentária do Estado, cuja tarefa é eminentemente política.

A conclusão de Alexy nesse sentido é que, se a objeção formal for consistente, os direitos fundamentais sociais acabariam reféns de um dilema: ou deslocam inconstitucionalmente a política orçamentária para a esfera do Judiciário, ou perdem sua força vinculante.¹⁷

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Papel do Poder Judiciário Brasileiro na Tutela e Efectivação dos Direitos (e Deveres) Sócio Ambientais. p. 44.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Papel do Poder Judiciário Brasileiro na Tutela e Efectivação dos Direitos (e Deveres) Sócio Ambientais. p. 45.

¹⁷ GUEDES, Néviton. Princípio da proibição da insuficiência deve ser aplicado aos direitos sociais. **Revista Consultor Jurídico**, 15 jun. 2015.

Esse dilema pode ser interpretado como uma colisão de princípios constitucionais de ordem formal com os direitos fundamentais, à medida em que são contrapostos os direitos fundamentais sociais, a exigirem aplicação direta pelo Poder Judiciário, e o princípio da separação dos poderes somado ao princípio democrático.¹⁸

Sarlet e Fensterseifer aderem à posição de acordo com a qual, no âmbito das prestações materiais mínimas e também no que diz com a preservação do ambiente natural, para além dos demais direitos socioambientais, as restrições orçamentárias não devem servir de barreira intransponível, impedindo a imposição de medidas ao poder público, de tal sorte que apenas a exigibilidade (e o correspondente dever de prestação) de bens e serviços em matéria ambiental que não integram o conteúdo do mínimo existencial socioambiental poderão ser condicionadas a uma lógica de progressiva implementação, na dependência, portanto, de uma prévia projeção e regulamentação orçamentária.¹⁹

Nesse caso, é possível dizer que o princípio da proibição da insuficiência mostra-se um elemento essencial de racionalização do discurso jurídico.

Já, do ponto de vista substancial, ainda seguindo a lição de Alexy, a objeção que se lança contra os direitos fundamentais sociais é a de que sua implementação é incompatível com outras normas constitucionais, à medida que confrontar-se-iam com normas constitucionais relacionadas a direitos e liberdades clássicos, a exemplo da propriedade, liberdade de mercado, etc. E somente com a restrição desses, poderiam ser concretizados aqueles.²⁰

Como exemplo disso, no caso do meio ambiente, podemos apontar que, à medida que o Estado impõe a necessidade de manutenção de

¹⁸ GUEDES, Néviton. Princípio da proibição da insuficiência deve ser aplicado aos direitos sociais. **Revista Consultor Jurídico**, 15 jun. 2015.

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Papel do Poder Judiciário Brasileiro na Tutela e Efectivação dos Direitos (e Deveres) Sócio Ambientais. p. 46.

²⁰ GUEDES, Néviton. Princípio da proibição da insuficiência deve ser aplicado aos direitos sociais. **Revista Consultor Jurídico**, 15 jun. 2015.

Áreas de Preservação Permanente, está, de certa forma, intervindo no direito de propriedade.

Em que pese os questionamentos doutrinários, o Superior Tribunal de Justiça manifestou-se em inúmeras oportunidades, afastando as teses expostas.

Em processos que visaram o fornecimento de medicamentos pelo Estado, por exemplo, o Tribunal consagrou entendimento no sentido que o Estado tem o dever de assegurar a todos os cidadãos direitos como a dignidade humana, a vida e a saúde, de forma que a intervenção do Judiciário na implementação de políticas públicas que visem garantir a prestação de direitos sociais não viola o princípio da separação de poderes.²¹

Além disso, afirmou que os direitos sociais não podem ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. De outra forma, seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente relevantes.²²

Outra importante decisão relacionada ao tema refere que, em regra geral, descabe ao Judiciário imiscuir-se na formulação ou execução de programas sociais ou econômicos. Entretanto, como tudo no Estado de Direito, as políticas públicas se submetem a controle de constitucionalidade e legalidade, mormente quando o que se tem não é exatamente o exercício de uma política pública qualquer, mas a sua completa ausência ou cumprimento meramente perfunctório ou insuficiente. E, nesse sentido, a escusa da "limitação de recursos orçamentários" frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis, sobrepondo o interesse pessoal às necessidades mais urgentes da

²¹ AgInt no REsp 1553112/CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 16/02/2017.

²² REsp 1488639/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 20/11/2014.

coletividade. Assim, o absurdo e a aberração orçamentários, por ultrapassarem e vilipendiarem os limites do razoável, as fronteiras do bom-senso e até políticas públicas legisladas, são plenamente sindicáveis pelo Judiciário, não compondo, em absoluto, a esfera da discricionariedade do Administrador, nem indicando rompimento do princípio da separação dos Poderes.²³

Assim, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se faz de forma discriminada, pois violaria o princípio da separação dos poderes. A interferência do Judiciário é legítima quando a Administração Pública, de maneira clara e indubitável, viola direitos fundamentais por meio da execução ou falta injustificada de programa de governo.²⁴

Vê-se, portanto, a tendência jurisprudencial e doutrinária no sentido de que a ilicitude gerada pelo não cumprimento injustificado do dever da administração pública em implementar políticas de governo origina a desarmonia da ordem jurídica, situação esta passível de correção judicial, sob pena de prejuízo à efetividade dos direitos sociais.

Em qualquer dos casos, seja no conflito dos direitos fundamentais sociais com princípios de ordem formal (separação de poderes e princípio democrático), seja no conflito com princípios de ordem material (outros direitos fundamentais), a observância do princípio da proporcionalidade e, no caso, do princípio da proibição da insuficiência, é relevante, pois constitui-se em uma técnica a ser aplicada pelo julgador que pode utilizá-los também para justificar a primazia dos direitos fundamentais sociais sobre os demais direitos constitucionais.

Sem dúvida que esse não será o fator preponderante, sendo necessária a análise das demais circunstâncias do caso concreto, o que poderá levar, inclusive, ao preterimento dos direitos fundamentais sociais.

Não se pode desconsiderar, também, que mesmo no campo das prestações vinculadas a um “mínimo existencial socioambiental” o im-

²³ REsp 1068731/RS. Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 17/02/2011.

²⁴ REsp 1041197/MS. Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 25/08/2009.

pacto econômico e outros obstáculos de ordem material não possam, em maior ou menor medida, ser relevantes a ponto de interferir na efetividade das decisões judiciais e, portanto, da possibilidade de utilização da via judicial para este efeito, mas a objeção da chamada “reserva do possível” e outros argumentos correlatos, não pode servir de barreira leviana e por vezes irresponsável para a atuação judicial na seara dos direitos e deveres socioambientais.²⁵

De qualquer forma, é possível dizer que, no momento em que se deseja exigir diretamente do Judiciário a implementação de direitos sociais, a observância do princípio da proibição da insuficiência permite ao operador do direito, sobretudo o magistrado, afirmar racionalmente a primazia de um ou de outro.

4 O princípio da proibição da insuficiência, os direitos fundamentais sociais e o meio ambiente nas decisões do Supremo Tribunal Federal

O reconhecimento de uma garantia da proibição de insuficiência não parece ser, em si, objeto de resistência no âmbito da produção doutrinária nacional, contudo, é na esfera da sua aplicação, principalmente relacionada aos direitos socioambientais, que se verifica a maior dificuldade.

Desde que o princípio da proibição da insuficiência foi inserido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não foram muitas as ocasiões em que foi aventado nas decisões da Corte, especialmente se focarmos no direito ambiental, sendo que a maior parte dos julgados utilizou o princípio como mero argumento para ilustrar decisões tomadas sob outros fundamentos ou para abordar o princípio da proporcionalidade.

Cita-se, como exemplo, a decisão prolatada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5592/DF, que teve julgamento em 11 de setembro

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Papel do Poder Judiciário Brasileiro na Tutela e Efectivação dos Direitos (e Deveres) Sócio Ambientais. p. 47.

de 2019, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, onde era questionado o inciso IV do § 3º do art. 1º da Lei nº 13.301/2016, a qual dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika.²⁶

A norma impugnada estabelecia que, na situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor dessas doenças, a autoridade máxima do Sistema Único de Saúde, tanto de âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, ficava autorizada a determinar e executar as medidas necessárias ao controle das doenças, inclusive “IV – permissão da incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves mediante aprovação das autoridades sanitárias e da comprovação científica da eficácia da medida”.

O autor da ação sustentou contrariedade ao art. 6º, ao *caput* do art. 37, ao art.196 e aos incisos V e VII do art. 225 da Constituição Federal, afirmando que a previsão legal de dispersão de produtos químicos por aeronaves como medida fundamental ao combate do mosquito *Aedes aegypti* contraria o direito ao meio ambiente equilibrado, pois, além de ser duvidosa a efetividade da dispersão aérea de substâncias para reduzir a reprodução do mosquito vetor das doenças a que a lei se refere, também seriam relevantes os impactos negativos provocados pela adoção da medida, tanto na saúde das pessoas como no meio ambiente.

No julgamento, é o Ministro Edson Fachin que, ao proferir seu voto, adentra na temática em estudo, utilizando o princípio da proibição da proteção insuficiente como um dos suportes ao seu posicionamento.

Segundo ele, a positivação em lei de medida sem a demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito de todos à proteção da saúde.

²⁶ ADI 5592/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 11/09/2019.

Por outro lado, aduz que não cabe ao Judiciário a retirada peremptória desse mecanismo de controle vetorial da legislação vergastada, uma vez reconhecida a insuficiência da proteção ambiental e sanitária pela legislação. Assim, a comprovação prévia da efetividade e utilidade do mecanismo de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, bem como sua segurança ambiental e sanitária, deveria ser aferida por autoridades autônomas e competentes em sua área de atuação, a fim de corretamente corresponder ao intuito dos artigos 6º, 37, caput, 196 e 225, incisos V e VII da Constituição Federal.

Ainda, que a previsão legal que permite a incorporação de mecanismos de controle vetorial, deve ser acompanhada de medidas necessárias para garantir a proteção suficiente do direito à saúde. Nesse sentido, para sustentar seu posicionamento, traz a lição do Ministro Gilmar Mendes, citando sua obra doutrinária

É fácil ver que a ideia de um dever genérico de proteção alicerçado nos direitos fundamentais relativiza sobremaneira a separação entre a ordem constitucional e a ordem legal, permitindo que se reconheça uma irradiação dos efeitos desses direitos (Austrahlungswirkung) sobre toda a ordem jurídica. Assim, ainda que se não reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutz-gebote). Haveria, assim, para utilizar expressão de Canaris, não apenas a proibição do excesso (Übermassverbote) mas também a proibição de proteção insuficiente (Untermassverbote). E tal princípio tem aplicação especial no âmbito dos direitos sociais. Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção: a) dever de proibição (Verbotspflicht), consistente no dever de se proibir determinada conduta; b) dever de segurança (Sicherheitspflicht), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante adoção de medidas diversas; c) dever de evitar riscos (Risikopflicht), que autoriza o Estado a atuar com objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a adoção de medidas de proteção ou de preven-

ção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico. Discutiu-se intensamente se haveria um direito subjetivo à observância do dever de proteção ou, em outros termos, se haveria um direito fundamental à proteção. A Corte Constitucional acabou por reconhecer esse direito, enfatizando que a não observância de um dever de proteção corresponde a uma lesão do direito fundamental previsto no art. 2º, II, da Lei Fundamental. (MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015).²⁷

Nesse contexto, sustentando o atendimento aos princípios da precaução e da prevenção, bem como do direito à proteção da saúde, o Ministro julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para dar interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, ao disposto no inciso IV do §3º do artigo 1º da Lei nº 13.301/2016, para fixar o sentido segundo o qual a aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a comprovação científica da eficácia da medida são condições prévias e inafastáveis à incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, em atendimento ao disposto nos artigos 225, §1º, incisos V e VII, 6º e 196 da Constituição Federal.

Em que pese acolhidos os argumentos em torno da proibição de insuficiência, visível que foi apenas um dos argumentos dentro de um conjunto de razões e trazido apenas pelo Ministro Edson Fachin. De qualquer forma, demonstra seu significado e importância na seara dos direitos fundamentais sociais, em especial, no presente caso, ao direito à saúde e ao meio ambiente.

Outro exemplo que destaca os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente está na decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3470/RJ, com julgamento em 19 de novembro de 2017, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, na qual a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria questionou a Lei nº 3.579, de 07 de junho de 2001, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a substituição pro-

²⁷ ADI 5592/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 11/09/2019.

gressiva da produção e da comercialização de produtos que contenham asbesto.²⁸

A parte autora defendeu a inconstitucionalidade material do diploma normativo estadual atacado à alegação de que a proibição, sem justificativa razoável, à fabricação, ao comércio e à extração de materiais contendo qualquer espécie de amianto, afronta, além do princípio da proporcionalidade, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o princípio da livre concorrência e o direito fundamental de propriedade, consagrados nos artigos 1º, IV, 5º, caput, II, XXII e LIV, e 170, caput, II, IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

A questão da proteção insuficiente aparece em diversos temas tratados na ação. Primeiro, quando se discute a competência legislativa do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que, ao dispor sobre a progressiva substituição da produção e do uso do amianto, no âmbito do Estado federado, a Lei nº 3.579/2001, do Rio de Janeiro, veicula normas incidentes sobre produção e consumo, com conteúdos pertinentes, ainda, à proteção do meio ambiente e controle da poluição e à proteção e defesa da saúde, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, V, VI e XII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente.

Nesse aspecto, restou assentado que, no modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar a extração, a industrialização, a utilização, a comercialização e o transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contêm, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios da preponderância do interesse local, do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para se prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e da vedação da proteção insuficiente.

Nesse sentido, entendeu-se que, na medida em que não há nada na lei impugnada que represente relaxamento das condições mínimas

²⁸ ADI 3470/RJ, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 19/11/2017.

(normas gerais) de segurança exigidas na legislação federal para a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte de amianto e produtos que o contêm, não comporta censura sob o prisma da vedação à proteção insuficiente.

Destaca-se, também, o momento em que, em seu voto, a relatora aborda de forma específica as cláusulas constitucionais do direito ao meio ambiente equilibrado, destacando o comando do art. 225, § 1º, V, da Carta Política, segundo o qual compete aos Poderes Públicos “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”, sempre que medidas dessa natureza se fizerem necessárias, se mostrarem adequadas e forem suficientes para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Contrario sensu*, segundo ela, o comando constitucional deslegitima como insuficientes medidas paliativas, que se mostrem incapazes de aliviar satisfatoriamente – a partir de um juízo de proporcionalidade – o risco gerado para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente, em decorrência da manipulação de determinados produtos, materiais ou tecnologias. Ao mesmo tempo, não deixam de estar albergados no imperativo de “controlar” trazido pelo art. 225, § 1º, VI, da Lei Maior, eventual vedação, banimento ou proibição dirigida a técnicas, métodos e substâncias, quando nenhuma outra medida de controle se mostrar efetiva.

Ao final, a Ministra relatora, em apertada síntese conclui que, informada pelo consenso técnico e científico naquele momento estabelecido, no tocante às premissas fáticas de que todos os tipos de amianto provocam câncer e a sua substituição se mostra absolutamente viável sob o aspecto econômico, a lógica da inconstitucionalidade da proteção insuficiente ampara a conclusão de que de não desarrazoadas as iniciativas legislativas relativas à sua regulação, em qualquer nível federativo, ainda que resultem no banimento de todo e qualquer uso do amianto. Diante disso, julgou pela constitucionalidade material da opção legislativa consubstanciada na Lei fluminense nº 3.579/2001 e conse-

quente improcedência dos pedidos deduzidos na ação, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Federal 9055/95, cujo voto, em que pese discussões e divergências, prevaleceu.

Por fim, em caso de grande repercussão envolvendo questões relacionadas ao meio ambiente e ao direito ambiental, foi publicado, em agosto de 2019, o Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal que pôs fim às Ações Diretas de Inconstitucionalidade apresentadas em face de vários dispositivos do Código Florestal.²⁹

Em seu voto, o ministro Celso de Mello entende que determinados artigos da legislação questionada estão em rota de colisão com mandamentos constitucionais que tratam de direitos fundamentais à vida, que no fundo é o que se discute – uma vez que a tutela do meio ambiente é um “instrumental” por meio da qual se pode definir e garantir qualidade de vida.

De acordo com o ministro, o meio ambiente é um patrimônio público que deve ser assegurado e protegido, um encargo irrenunciável em benefício das presentes e futuras gerações. Ele argumentou que o artigo 225 da Constituição Federal – segundo o qual “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” –, como o próprio texto diz, incide não só sobre a coletividade mas também sobre o Poder Público, que tem o dever de impedir a degradação do meio ambiente para que não se transgrida o postulado que veda a proteção insuficiente, sob pena, inclusive, de intervenção do Poder Judiciário para fazer valer a Constituição.

Em trecho do seu voto, o ministro refere que

Com efeito, emerge do próprio art. 225 de nossa Lei Fundamental o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, que incide não apenas sobre a própria coletividade, mas, notadamente, sobre o Poder Público, a quem se impõe o gravíssimo encargo de impedir, de um lado, a degradação ambien-

²⁹ ADI 4901/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/02/2018.

tal e, *de outro*, **de não transgredir** o postulado **que veda** a proteção deficiente **ou** insuficiente, **sob pena** de intervenção do Poder Judiciário, **para fazer prevalecer** o mandamento constitucional **que assegura** a incolumidade do meio ambiente **e para neutralizar todas** as ações **ou** omissões governamentais **de que possa resultar** a fragilização *desse bem de uso comum do povo*.

Essencial, *portanto*, **que o Estado**, *seja no exercício* de suas funções legislativas, *seja na realização* de suas atividades administrativas, **respeite o princípio da proporcionalidade**, em cuja estrutura normativa compreende-se, *além da proibição do excesso*, **o postulado que veda**, *em sua outra dimensão*, **a insuficiência** da proteção estatal.

Portanto, o que se verifica é uma evolução significativa na forma de considerar a atuação do Estado na tutela dos direitos fundamentais sociais e, especialmente, do meio ambiente.

Notadamente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a atuação do Estado restou vinculada ao dever de atuar de modo diligente e eficiente na proteção dos direitos socioambientais, vedada a atuação insuficiente. E essa visão foi encampada e aprofundada pela jurisprudência de nossos tribunais, sobretudo pelo Supremo Tribunal Federal, que passaram a admitir a ampliação do controle pela via judicial não só das ações como também das omissões do poder público, afastando as objeções anteriormente demonstradas.

Nesse contexto, percebe-se a tendência doutrinária e jurisprudencial em consagrar o princípio da proibição da insuficiência como fórmula que contribui para a concretização racional dos direitos fundamentais sociais, especialmente o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

6 Considerações finais

O reconhecimento de um dever fundamental de proteção aos direitos sociais e ao meio ambiente impõe limites à soberania do Estado, que passa a ter obrigações constitucionais e não apenas a faculdade de defender esses bens.

Diante desse dever constitucional, cabe ao Estado praticar todos os atos necessários à tutela do meio ambiente e dos direitos fundamentais em sentido amplo, caso contrário, haverá insuficiência de proteção, o que pode resultar em prática inconstitucional.

Se o Estado frustrar o seu dever de proteção, atuando de modo insuficiente, ou seja, aquém dos níveis mínimos de proteção constitucionalmente exigidos ou, até mesmo, deixando de atuar, o princípio da proibição de proteção insuficiente atuará como critério para aferição da violação de deveres estatais de proteção e dos correspondentes direitos à proteção. Assim, a vedação de proteção insuficiente, sem dúvida, atua na proteção dos direitos fundamentais, tanto como uma técnica a ser aplicada pelo julgador, como também como um limite de valoração para o legislador, que fica restrito a elaborar uma norma que seja suficientemente adequada e eficaz para garantir a proteção mínima exigida pela Constituição.

Em que pese as dificuldades jurídicas que o Poder Judiciário enfrenta no momento que se defronta com demandas de natureza social, essas não devem servir de barreira intransponível para a efetivação dos direitos socioambientais, principalmente quando afetarem, de qualquer forma, a dignidade da pessoa humana.

Em qualquer dos casos, seja no conflito dos direitos fundamentais sociais com princípios de ordem formal (separação de poderes e princípio democrático), seja no conflito com princípios de ordem material (outros direitos fundamentais), a observância do princípio da proibição de proteção insuficiente mostra-se um elemento essencial, pois constitui-se em uma técnica a ser aplicada pelo julgador, que permite justificar a primazia dos direitos fundamentais sociais sobre os demais direitos constitucionais, além de racionalizar o discurso jurídico.

Dito de outra forma, no momento em que se deseja exigir diretamente do Judiciário a implementação de direitos sociais, a observância do princípio da proibição da insuficiência permite ao operador do direito,

sobretudo o magistrado, afirmar racionalmente a primazia de um ou de outro.

No âmbito dos Tribunais, notadamente em face do dever do Estado de atuar de modo diligente e eficiente na proteção dos direitos socioambientais, a ideia de vedação de atuação insuficiente foi encampada e aprofundada pela jurisprudência, sobretudo pelo Supremo Tribunal Federal, passando-se a admitir a ampliação do controle pela via judicial não só das ações como também das omissões do Poder Público, afastando, assim, as objeções anteriormente demonstradas.

Nesse contexto, percebe-se a tendência doutrinária e jurisprudencial em consagrar o princípio da proibição da insuficiência como fórmula que contribui para a concretização racional dos direitos fundamentais sociais, especialmente o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Conclui-se, assim, que a adoção de mecanismos de proteção dos direitos fundamentais, tais como a vedação de proteção deficiente, o dever de progresso e a noção de vedação de retrocesso, têm por especial finalidade a orientação da atuação dos entes públicos, servindo como fórmula que pode contribuir para a concretização racional desses direitos.

Ainda, que o princípio da proibição da proteção insuficiente deve ser considerado diante das aparentes antinomias de normas constitucionais, afigurando-se como parâmetro do postulado jurídico da proporcionalidade, de modo a resguardar a força normativa da Constituição Federal e a máxima efetividade dos direitos fundamentais por ela assegurados.

Referências

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

BELO, Ney. Os deveres ambientais na Constituição brasileira de 1988. In: SILVA, Vasco Pereira; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). **Direito público sem fronteiras**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa, 2011. p. 861-885.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 6 jan. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **AgInt no REsp 1553112/CE**. Relator: Min. Gurgel de Faria, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1553112&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 30 mai. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **REsp 1488639/SE**. Relator: Min. Herman Benjamin, 20 de novembro de 2014. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1488639&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 30 mai. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **REsp 1068731/RS**. Relator: Min. Herman Benjamin, 17 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1068731&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 30 mai. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **REsp 1041197/MS**. Relator: Min. Humberto Martins, 25 de agosto de 2009. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1041197&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 30 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5592/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 11 de setembro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342580918&ext=.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3470/RJ**. Relatora: Min. Rosa Weber, 19 de novembro de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2287108>. Acesso em: 30 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4901/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 30 mai. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

GUEDES, Néviton. Princípio da proibição da insuficiência deve ser aplicado aos direitos sociais. **Revista Consultor Jurídico**, 15 jun. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-15/constituicao-poder-proibicao-ineficiencia-aplicado-aos-direitos-sociais> Acesso em: 02 mai. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Papel do Poder Judiciário Brasileiro na Tutela e Efectivação dos Direitos (e Deveres) Sócio Ambientais. In: SILVA, Vasco Pereira; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). **Direito público sem fronteiras**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Universidade de Lisboa, 2011. p. 11-63.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

STRECK, Lênio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Revista da Ajuris**, ano XXXII, n. 97, mar. 2005, p.180.

Parques urbanos, parques naturais municipais e áreas verdes urbanas no planejamento das cidades sustentáveis

*Sílvia Rafaela Scapin Nunes*¹

*Aírton Guilherme Berger Filho*²

1. Introdução

Tradicionalmente, a implantação e gestão de parques urbanos tem como objetivo a disponibilização aos cidadãos de um espaço e equipamento para fins recreativos, por meio da disponibilização de elementos naturais no contexto urbano. Historicamente os parques urbanos públicos tem desempenhado a finalidade de propiciar acesso democrático e lazer aos cidadãos. Mais recentemente, os parques urbanos, além de serem considerados importantes equipamentos urbanos de lazer, passam a ser percebidos como espaços que desempenham função ambiental, por contarem com aspectos paisagísticos e ecológicos relevantes para a qualidade de vida dos habitantes da cidade. Leia-se parques urbanos como categorias complexas do Direito Urbanístico diferentes dos parques natu-

¹ Sílvia Rafaela Scapin Nunes. Arquiteta e Urbanista pela Universidade de Caxias do Sul (2006), MBA Gestão de Projetos pela UNISINOS (2015), Mestranda em Direito Ambiental no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul e integrante do Grupo de Pesquisa Interdisciplinaridade, Cidades e Desenvolvimento: Planejamento Sustentável do Meio Ambiente. Atua com Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Territorial e Patrimônio Cultural. E-mail: arq.silvianunes@live.com.

² Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2001), Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2004), Doutor em Direito na UNISINOS (2016). Atualmente é professor da Universidade de Caxias do Sul. Possui experiência na docência e pesquisa nas áreas de Direito Ambiental, Propriedade Intelectual e Direito Internacional. E-mail: abergef@ucs.br.

rais municipais, decorrentes do regime do Sistema de Unidade de Conservação.

Os parques urbanos, parques naturais municipais e áreas verdes são elementos indispensáveis no planejamento urbano e ambiental para a realização da função social da cidade. Inseridos em um contexto de ordenação coletiva e plural do uso do espaço, os parques urbanos, se bem administrados podem representar espaços importantes para o efetivo exercício ao direito à cidade, direito a patrimônio cultural e o direito ao lazer. Se bem e manejados, do ponto de vista ecológico, os parques e áreas verdes urbanas, também podem ainda trazer importantes benefícios ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que além de integrar políticas de promoção do lazer, sejam pensados como instrumentos de gestão territorial e conservação dos recursos naturais e serviços ecossistêmicos.

Esta pesquisa aborda a conservação ambiental em áreas urbanas e a capacidade de transformação que os parques urbanos e áreas verdes conferem nas cidades, enquanto elementos importantes no planejamento urbano e ambiental das cidades sustentáveis.

Antes de adentrar a discussão mais aprofundada acerca dos parques urbanos e áreas verde urbanas, importa a análise do objeto e dos instrumentos jurídicos e de políticas públicas aplicáveis a partir de dois ramos do direito essenciais para sua compressão, o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental. Em seguida, são apresentados aspectos conceituais e legais relativos aos parques urbanos, parques naturais municipais e áreas verdes urbanas. Posteriormente é abordado o planejamento ecológico das cidades a função dos parques urbanos e áreas verdes urbanas.

2. Planejamento urbano e a interseção entre normas urbanísticas e normas ambientais

Devido a existência de distintas funções de espaço de lazer, manifestação cultural e conservação ambiental, incide sobre os parques urbanos,

parques naturais municipais e áreas verdes urbanas um conjunto conceitos, na interseção entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico que necessitam de esclarecimentos e avaliação crítica.

Sob a ótica constitucional, ao Direito Urbanístico cabe a ordenação e o disciplinamento do uso e da ocupação do solo no espaço urbano, com destaque para a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas pelo Plano Diretor Municipal, no sentido do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e do exercício do direito de propriedade esteja alinhado e adequado com a sua função social. Segundo Silva são normas do direito urbanístico:

[...] todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.³

Conforme Meirelles, o Direito Urbanístico corresponde ao “conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.⁴

Quanto ao Direito Ambiental, igualmente a partir do texto constitucional, pode-se afirmar que se trata do conjunto de normas destinadas a garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, um direito transindividual a sadia qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável que vincula as presentes e futuras gerações.

Observa-se a interseção entre a disciplina urbanística e ambiental no com vistas a garantir o bem estar da coletividade no ambiente urbano conjuntamente com a preservação do meio ambiente.

³ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 38

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 511

Conforme o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compete aos municípios a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, promovendo “o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII, CF/88). Ainda segundo a Constituição Federal de 1988 “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Art. 182).”

O instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana é o Plano Diretor Municipal, texto legal que deve estabelecer normas de interesse público em conformidade com as diretrizes da política urbana, cujo objetivo é de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, nas dimensões dos direitos sociais a habitar, circular, trabalhar e de lazer”, e estabelecer os critérios e normas condicionadoras para o exercício da função social da propriedade”. Segundo o texto constitucional e Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), a propriedade urbana “cumprir sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Art. 182, §2º), de modo a assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Art. 39 da Lei n.º 10.257/01)

O Plano Diretor Municipal instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana é uma Lei local que trata das diretrizes e estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Dentre a diversidade de temas abordados nos Planos Diretores, cumpre destacar a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental e a possibilidade da criação de espaços

públicos, parques, áreas de lazer e áreas verdes.⁵ É através do instrumento Plano Diretor que são definidas e demarcadas áreas urbanas e rurais, bem como as zonas que apresentam infraestruturas como os parques urbanos e áreas que cumprem função ecológica, como as áreas verdes. Uma vez que as áreas verdes e parques urbanos apresentam funções combinadas é possível compreender que a sustentabilidade destes lugares é decorrente da manutenção de serviços ecossistêmicos prestados à comunidade, como contrapartida da proteção dos recursos bióticos e abióticos adequadamente manejados e territorialmente ordenados. Neste sentido, as áreas verdes podem ser caracterizadas de modo a implementar instrumentos de preservação ambiental dentro de um determinado zoneamento apontado pelo Plano Diretor Municipal.⁶

No âmbito da política ambiental, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 institui que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbe ao Poder Público, conforme os incisos I e III, do parágrafo primeiro do artigo 225, “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” e “definir, em todas as

⁵ A Lei Federal nº 12.651/2012, em seu artigo 25 prevê a possibilidade de o público municipal contar com os seguintes instrumentos, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas: I - o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001; II - a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas; III - o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e IV - aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.

⁶ O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 coloca o tema da criação de espaços urbanos protegidos em um espectro abrangente e, no que compete ao parques urbanos, determina as possibilidades de criação e indicação territorial das áreas verdes e zonas de proteção ambiental nos Planos Diretores, como segue, nos dispositivos que tratam dos instrumentos de política urbana (art. 4º), direito de preempção (art. 26) e do conteúdo do Plano Diretor em municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Art. 42-A). “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; [...] Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: [...] VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: [...] VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades [...]

unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”. Quanto ao regime de Direito Ambiental, no ordenamento jurídico brasileiro é importante destacar a Lei Federal nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente com o objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Entre os princípios, instituídos no art. 2º da Lei Federal nº 6.938/1981, que regem a aplicação da Política Nacional do Meio Ambiente, merecem destaque na análise da criação e manutenção de parques urbanos e áreas verdes: a) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; b) a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; c) o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; e) a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; f) o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; g) a recuperação de áreas degradadas; e) a proteção de áreas ameaçadas de degradação.

Quanto a regulamentação dos deveres constitucionais, mencionados acima destacam-se, entre outras normas, a legislação de proteção a vegetação nativa antes determinadas pela Lei Federal nº 4.771/1965 e atualmente pela Lei Federal nº 12.651/2012⁷ e o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza criado pela Lei Federal nº 9.985/2000.

4 Área verde urbana, unidades de conservação e parques urbanos

Na vigência da Lei Federal nº 4.771/1965, a Resolução CONAMA, nº 369/2006, conceituava Área Verde de Domínio Público em Área Urbana,

⁷ Recepcionada pela norma constitucional o Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965) vigeu até o ano de 2012, quando foi revogado pela Lei de proteção da vegetação nativa, Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, também conhecida como Código Florestal, embora seu texto não faça menção ao temo.

no seu artigo 8º, § 1º “o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização.” O conceito estabelecido pelo Conama foi revogado com a entrada em vigor da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que definiu área verde urbana como:

[...] espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais;

Além da legislação urbanística e das normas de proteção da vegetação nativa a conservação da biodiversidade *in situ* ocorre por meio da criação de Unidades de Conservação da Natureza, conforme a Lei Federal nº 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.⁸

Conforme o art. 2º, I, da Lei nº 9.985/2000, unidade de conservação corresponde a:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

⁸ As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas, as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. As Unidades de Proteção Integral são compostas pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre. Já o grupo das Unidades de Uso Sustentável abrangem as seguintes categorias de unidade de conservação: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Conforme o artigo 11 da Lei nº 9.985/2000 os Parques Nacionais⁹ (também os Parque Estaduais e Parques Naturais Municipais) tem como objetivo básico:

[...] a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

É importante destacar que uma grande parcela das áreas verde urbanas municipais denominadas como parques não correspondem a categoria de unidade de conservação, conceituada pela Lei Federal nº 9.985/2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, acima descrita.

[...] o termo parque apresenta uma confusão conceitual que o torna próximo de outros espaços livres de lazer como praça e jardim. [...] O conceito de parque diversifica-se à medida que a sociedade transforma-se ao longo dos anos. Neste sentido, é necessário cautela, sobretudo para não reduzir o significado das inúmeras acepções de parque ao senso comum, ou seja, um espaço destinado ao lazer que se confundem com a praça e o jardim.¹⁰

Se o termo Parque for aplicado na concepção estabelecida pela Lei Federal nº 9.985/2000, “seu uso deve ser restrito”, sendo admitida somente a “permissão de uso público em espaços destinados às atividades de educação e interpretação ambiental, uso lúdico e cultural com fins de preservação dos recursos naturais no ambiente urbano”.¹¹

Segundo Sampaio et. al. existem parques que estão dentro do perímetro urbano de um município pelo Direito Urbanístico da mesma

⁹ Os Parques Nacionais são de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. (Art. 11, §1º da Lei nº 9.985/2000)

¹⁰ CARDOSO, Sílvia Laura Costa; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque. Gestão ambiental de parques urbanos: o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 74-90, apr. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n1/2175-3369-urbe-7-1-0074.pdf>>. Acesso em 30 mai. 2020. p. 76-77.

¹¹ CARDOSO, et. al. 2015, p. 77.

forma que existem outros que são regidos pelo Direito Ambiental, de modo que o “critério espacial, não serve para diferenciar o regime jurídico aplicável”. Para estes a “linha divisória entre o direito urbanístico e o ambiental é imposta pela legislação que fundamenta o instrumento de criação dessas unidades.”¹²

“Parque natural municipal”, no sentido de unidade de conservação da natureza, trata-se de espaço assim definido por ato normativo de qualquer uma das esferas da federação (c/c art. 23, inc. VII), conforme art. 225, §1º, inc. III, da CF/88 e art. 11 da Lei nº 9.985/2000. O texto da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, diferencia o regime jurídico aplicável ao “parque” pelo Direito Ambiental quando criado pelo município, no art. 11, §4º, que refere-se a “Parque Natural Municipal” para denominar o “parque” submetido ao regime jurídico do direito ambiental quando instituído em âmbito municipal. Conforme Sampaio et. al. “ao inserir a palavra “natural”, a lei cria, ainda que implicitamente, uma distinção com a figura do “parque” do direito urbanístico”.¹³

Já no Direito Urbanístico, conforme Sampaio et. al “parque” não se constitui como figura jurídica estanque e rígida, como é o caso do “parque” para o direito ambiental.

Na prática, o legislador municipal ou o Poder Executivo municipal não estão vinculados a um modelo único de parque. A legislação municipal pode até prever finalidade específica e diferenciar o parque da praça, do jardim ou mesmo da área verde urbana, mas o fato é que as características de áreas de promoção de lazer, recreação e melhor ambiência urbana são horizontais e comuns a todas essas modalidades.¹⁴

A terminologia “parques urbanos” refere-se aos “espaços públicos em área urbana, destinados à recreação e muitas vezes com relevante área verde, ainda que o critério espacial não seja apropriado para dife-

¹² SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. In: RDA - Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 272, maio/ago. 2016. p.342

¹³ SAMPAIO, et. al. 2016, p.342

¹⁴ SAMPAIO, et. al. 2016. p.343.

reenciá-lo dos “parques naturais”. Assim, a expressão “parques urbanos” para os mesmos autores “remete intuitivamente a um espaço regido pela legislação urbanística, portanto, por um conjunto de normas com intuito primordial de garantia do lazer aos munícipes.”¹⁵

Na esfera jurídica nacional, a presença de parques nos centros urbanos constitui instrumento fundamental para a democratização do acesso ao lazer, direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 6º. Constitui também instrumento fundamental de promoção do direito à cidade, delineado pelos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que dispõem sobre a Política Urbana, e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). O lazer aparece consagrado em distintos dispositivos constitucionais.

No Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o direito a cidades sustentáveis é compreendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, inciso I).

O direito à cidade é difuso, sem titularidade definida e de objeto indivisível. Quer dizer, é um direito de todos. A sua satisfação depende de um conjunto de outros direitos: o direito ao lazer, à recreação, à paisagem e aos serviços ambientais proporcionados por áreas verdes urbanas constituem uma parte essencial do direito à cidade. Satisfazê-los plenamente é dever do poder público. Os parques são instrumentos de efetivação desse dever.¹⁶

Nesse sentido, entende-se que os “parques naturais” em espaços urbanos e o “parques urbanos” podem promover acesso a benefícios ambientais para a comunidade, uma vez que além do acesso democrático ao lazer, podem envolver a conservação da biodiversidade, serviços ecossistêmicos e a preservação do patrimônio paisagístico e cultural local de forma sustentável. Nos últimos anos os parques passaram a ser pensados

¹⁵ SAMPAIO, et. al. 2016. p.342.

¹⁶ SAMPAIO, et. al. 2016. p344

não apenas como objeto do “urbanismo ou equipamento de lazer e contemplação, mas como parte de um todo sistêmico que é a cidade”¹⁷, que envolve o aspecto ecológico. A manutenção e a ampliação das áreas verdes urbanas e dos parques urbanos passam a ser valorizados como ao elemento importante do equilíbrio ecológico local indispensáveis a qualidade de vida.

5 O planejamento ecológico das cidades a função dos “parques urbanos” e áreas verdes urbanas

A adequada caracterização dos parques urbanos e áreas verdes urbanas pode representar a aplicação integrada aos princípios do desenvolvimento sustentável e o princípio da equidade intergeracional – quando proporciona como legado o capital natural e do patrimônio cultural das cidades para as futuras gerações.

Como legado, os parques urbanos configuram-se como ativos do capital natural de uma cidade. Conforme o jurista Altmann o capital natural:

designa *patrimônio natural* que inclui os aspectos bióticos e abióticos, biodiversidade, ecossistemas, atmosfera, recursos hídricos e qualquer outro elemento da natureza que suporta a vida no planeta e tem implicações para as atividades humanas e, conseqüentemente, para a economia.¹⁸

Nesse contexto, as infraestruturas verdes das cidades precisam ser compreendidas enquanto rede, e ainda, apresentar conectividade e multifuncionalidade, de modo a contribuírem como soluções urbanas fundamentadas por soluções de preservação ambiental em prol da qualidade ambiental urbana como um todo.¹⁹

¹⁷ WHATELY, Marussia et al. (Org.). Parques urbanos municipais de São Paulo: subsídios para a gestão. São Paulo: Instituto Socioambiental, outubro de 2008. p. 15

¹⁸ ALTMANN, Alexandre. Infraestrutura Verde na União Europeia: o planejamento estratégico de uma rede de zonas naturais e seminaturais para a provisão de serviços ecossistêmicos e valorização do capital natural da Europa. Caxias do Sul, 2016, p. 04.

¹⁹ ALTMANN, 2016, p. 12.

Segundo a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos – BPBES, uma instituição formada por pesquisadores que realizou o 1º Diagnóstico da Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos – BPBES, refere “[...] os habitats nos centros urbanos são bastante heterogêneos: desde áreas com ecossistemas naturais, como parques municipais e remanescentes florestais urbanos, até complexos industriais e aterros sanitários com pouca vegetação nativa.”²⁰

Conforme Rech, Gullo e Scur,

[...] as cidades dependem das funções ecológicas desempenhadas pelos ambientes naturais e seminaturais [...] As soluções para o enfrentamento da crise ambiental urbana deverão contemplar políticas e estratégias que integrem todos os componentes dos sistemas biológicos e não dissociem as cidades dos ambientes naturais.²¹

Nesse sentido, as políticas públicas têm a disposição instrumentos econômicos que podem ajudar a alavancar a percepção de valor de áreas ambientalmente privilegiadas e dotadas de valor cultural, tais como eco-parques que promovem as áreas ambientalmente sensíveis em áreas rurais no âmbito dos Municípios, normalmente associados ao turismo ecológico em áreas de unidades de conservação ou em sítios históricos, por exemplo.

E, neste aspecto, os parques urbanos conferem diversidade ambiental às cidades e trazem uma resposta assertiva às necessidades contemporâneas, no qual podemos seguir com as reflexões acerca destas infraestruturas nas cidades.

Dado que o meio ambiente natural e construído é o cenário onde a cultura dos povos se expressa, um projeto de cidade que seja articulado

²⁰ BPBES. PLATAFORMA BRASILEIRA DE BIODIVERSIDADE E SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS. 1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos. JOLY, Carlos A; [et al.] 1. ed. – Campinas, SP: Edição do autor, 2019, p. 32. Disponível em: <<https://www.bpb.es.net.br/wp-content/uploads/2018/11/Sum%C3%A0rio-para-Tomadores-de-Decis%C3%A0o-BPBES-1.pdf>>. Acesso em 01 jan. 2020.

²¹ RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. Plano Diretor Inteligente - pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul, RS: Educs, 2019. p.125.

no território encontra nos parques urbanos as infraestruturas fundamentais para que o desenvolvimento socioeconômico possa ocorrer de forma ambientalmente equilibrada.

Como infraestruturas urbanas, os parques urbanos ampliam o capital natural das cidades, que colaboram sobremaneira na reconstituição das relações do homem com a natureza, inclusive por promoverem o ciclo da água no ambiente urbano – fundamental para o equilíbrio da biodiversidade. Considerados os pulmões verdes das cidades, estes lugares geralmente são protegidos e planejados, integrando o rol de equipamentos urbanos ambientais e culturais – uma vez que congregam a natureza e a memória histórica do local onde se encontram.

Não raro, tal é a integração dos espaços verdes e as relações que estabelecem na malha urbana, revelam por si mesmos valores ambientais e culturais simultaneamente, a exemplo da cidade de Paraty no Rio de Janeiro, considerada Paisagem Natural e Patrimônio Mundial da Humanidade pela UNESCO²². Os agrupamentos humanos, classificados como comunidades tradicionais, estabeleceram-se de modo que com o tempo, foram sendo estabelecidas interações que – por serem sustentáveis, colaboram com a preservação do ambiente natural – a exemplo de comunidades caiçaras, ribeirinhas e indígenas, entre outras.

Uma vez que tudo na natureza cicla, os processos naturais se encadeiam de forma sistêmica, decorrentes da constante energia dispendida pelo equilíbrio dinâmico da vida no planeta. O caso de Paraty é decorrente de um processo onde a cidade por si mesma pode ser entendida enquanto um parque urbano, uma vez que congrega a biodiversidade, a cultura e a paisagem de forma harmônica no território. As cidades têm na sua história o legado de uma construção plural e colaborativa – tal como visto no caso de Paraty no Rio de Janeiro, tendo conquistado um patrimônio cultural rico, justamente por estar configurado em harmonia

²² Notícia do CAU/RS. Cultura e biodiversidade: Paraty e Ilha Grande agora são patrimônio da humanidade. 5 jul. 2019. Disponível em: <<https://caubr.gov.br/paraty-e-ilha-grande-agora-sao-patrimonios-da-humanidade>>. Acesso em 10 jan. 2020.

com o meio ambiente, ampliando a qualidade dos bens culturais materiais e imateriais integrados com a natureza.

Para que outras cidades possam aumentar a percepção acerca do potencial que o capital natural confere às cidades, é fundamental realizar um inventário dos parques e áreas verdes municipais de modo a identificar se os parques urbanos – até mesmo os balneários urbanos, apresentam capacidade de cumprir função ecológica de modo a relacionar a legislação aplicável em casos concretos, de modo a identificar o objeto de tutela jurídica aplicada às áreas verdes enquanto bem natural, e ainda, verificar os valores (intrínseco ou instrumental) e os princípios pelos quais o Direito Ambiental está sendo pautado.

Versar somente em aspectos técnicos de eficiência energética ou economia de materiais nas intervenções em áreas urbanas comuns, confere ao conceito de sustentabilidade um sentido reducionista. Para que se dê um passo adiante, é preciso incorporar os espaços naturais na área urbana, trazendo a ecologia urbana como uma matéria presente no estudo do fenômeno cidades, de modo a que se amplie o planejamento das cidades enquanto disciplina de direito urbanístico voltado à natureza sistêmica de como as cidades e as relações humanas e urbanas acontecem, considerando conceitualmente, a preservação, a valorização e integração do meio ambiente com as questões de ordem econômica, social e cultural nas cidades contemporâneas.

6. Conclusão

Não há um conceito ou categoria jurídica que abranja as diferentes conformações dos parques urbanos, parques naturais municipais e áreas verdes urbanas no ordenamento jurídico brasileiro. Tais termos expressos de forma indistinta na literatura revelam dificuldades que também se expressam na prática.

Em que pese a importância da distinção da natureza jurídica, dos objetivos e das funções relacionados a “parques naturais municipais” em

espaços urbanos, a “parques urbanos” e “áreas verdes urbanas”, ambos devem ser percebidos de forma integrada em seu potencial tanto no planejamento urbano e na gestão ambiental local na medida em que com diferentes características podem diversos benefícios sociais, ambientais e econômicos para a sociedade local, que envolvem o acesso democrático ao lazer, a conservação da qualidade do meio ambiente e a preservação do patrimônio paisagístico e cultural local de forma sustentável.

Nas cidades, as áreas verdes devem significar mais do que espaços de lazer ou áreas remanescentes do processo de urbanização, mas instrumentos essenciais às estratégias de desenvolvimento urbano sustentável. Nesse sentido, o conceito de sustentabilidade ambiental não pode ser confundido simplesmente como resposta à uma questão física em termos de zoneamento. Nesse sentido, a criação, manutenção e gestão de parques urbanos, parques naturais municipais e áreas verdes urbanas devem ser concebidos de forma holística como garantia de direitos fundamentais vinculados ao Direito Urbanístico e ao Direito Ambiental, tais como direito à cidade, direito ao lazer, direito ao patrimônio cultural, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, confirmando-os como imperativos éticos para vida nas cidades contemporâneas.

Referências

ALTMANN, Alexandre. **Infraestrutura Verde na União Europeia: o planejamento estratégico de uma rede de zonas naturais e seminaturais para a provisão de serviços ecossistêmicos e valorização do capital natural da Europa**. Caxias do Sul, 2016.

BISOL, Leticia E.; CÉZAR, Pedro de Alcântara B. **Os suportes legais do Plano Diretor de Caxias do Sul para a preservação da paisagem de Caxias do Sul (RS) para o turismo**. (s.d) p.12.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 ago. 2019.

BPBES. PLATAFORMA BRASILEIRA DE BIODIVERSIDADE E SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS. **1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos**. JOLY, Carlos A; [et al.] 1. ed. – Campinas, SP: Edição do autor, 2019, p. 32. Disponível: <<https://www.bpb.es.net.br/wp-content/uploads/2018/11/Sum%C3%A1rio-para-Tomadores-de-Decis%C3%A3o-BPBES-1.pdf>>. Acesso em 01 jan. 2020.

CAU/RS. **Cultura e biodiversidade: Paraty e Ilha Grande agora são patrimônio da humanidade**. 5 jul. 2019. Disponível em: <<https://caubr.gov.br/paraty-e-ilha-grande-agora-sao-patrimonios-da-humanidade>>. Acesso em 10 jan. 2020.

CARDOSO, Sílvia Laura Costa; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque. **Gestão ambiental de parques urbanos: o caso do Parque Ecológico do Município de Belém Gunnar Vingren**. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 74-90, apr. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/urbe/v7n1/2175-3369-urbe-7-1-0074.pdf>>. Acesso em 30 mai. 2020.

CAXIAS DO SUL. Lei Complementar nº 589, de 19 de novembro de 2019. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI do Município de Caxias do Sul e dá outras providências**. – Disponível em: <<https://caxias.rs.gov.br/servicos/planejamento/plano-diretor/lc589>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Glossário do Turismo**. Dados e Fatos. Disponível: <<http://dadosefatos.turismo.gov.br/gloss%C3%A1rio-do-turismo/901-t.html>>. Acesso em 30 mai. 2020.

RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente - pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2019.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. In: RDA – **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 272, maio/ago. 2016

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

UNESCO. **Gestão do Turismo em Sítios do Patrimônio Mundial. Manual prático para gestores de Sítios do Patrimônio Mundial**. Vol. 1. PETERSEN, Arthur. 2019. Disponível: <<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>>. Acesso em 02 fev. 2020.

A pandemia do coronavírus, como consequência antropogênica de degradação ambiental, e a efetividade da jurisdição e do acesso à justiça no que tange ao direito à saúde

*José Tadeu Neves Xavier*¹

*Mariângela Guerreiro Milhoranza da Rocha*²

Introdução

A diversidade cultural³ produzida pelos grupos sociais, ao longo da evolução e da organização da vida social e política, revela as relações da sociedade com o meio ambiente. É a partir de um prisma sociológico (partindo de um *sistema de conclusões sociológicas*⁴) que emerge a base para o entendimento da sociedade atual, de sua cultura e, em especial, de sua interação com a natureza à luz do direito. O homem é um produto

¹ Pós Doutor em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela (USC/Espanha), Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Advogado da União, Professor da Graduação em Direito da IMED-POA, Professor da Graduação, Pós Graduação e Mestrado da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP).

² Pós Doutora em Direito pela PUCRS, Doutora em Direito pela PUCRS, Mestre em Direito pela PUCRS, Especialista em Processo Civil pela PUCRS, Advogada, Professora da Graduação em Direito da IMED/POA.

³ Para Carlos Alberto Molinaro, “[...] atualizamos e distinguimos nosso conhecimento segundo o contexto sociocultural em que nos incluímos, desde nossas crenças, educação e experimentação em perseverante reflexão sobre nossas ideias, sentimentos e emoções; [...]”. MOLINARO, Carlos Alberto. **Pensando a intervenção regulatória do sistema jurídico nas fases iniciais dos sistemas tecnológicos em um estado socioambiental e democrático de direito**. Porto Alegre: Faculdade de Direito, PUCRS, 2011. Texto de aula cedido pelo autor no Curso de Doutorado em Direito, p. 2.)

⁴ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Sistema de ciência positiva do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972, v. 4, p. 199.

biosociocultural⁵ resultado das interações e das relações⁶ dentro de um grande contexto: nada pode ser considerado em si mesmo⁷ tudo está interligado.⁸

Destarte, o ser humano se auto concebeu como superior a todas as coisas que o cercam⁹. Com esta postura egocêntrica, o humano se considerou o verdadeiro “dono” do Planeta Terra. E, a partir deste fio condutor, desrespeitou a natureza almejando, unicamente, o desenvolvimento e o lucro. Consequentemente, houve a destruição da biodiversidade¹⁰ e o inegável esgotamento de recursos naturais¹¹. A falta de preocupação com a própria coletividade fez com que o outro fosse esquecido; fez com que as relações sociais¹² se tornassem mais complexas

⁵ No que tange à relação do homem com o ambiente, o ser humano não é biológico, de um lado, e sociocultural, de outro. O ser humano é biológico e sociocultural. Por isso, traz-se o termo biosociocultural; o ser resultado de todas as interações com o entorno.

⁶ Nesse passo, sobressai a avaliação elaborada por Carlos Alberto Molinaro acerca da “relação” homem *versus* ambiente. Explícita o autor que as relações são “[...] acrônicas em sentido estrito, isto é, existem dentro e fora de um tempo determinado, e possibilitam o conhecimento do mundo.” MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental**: proibição de retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 21-22.

⁷ Joaquín Herrera Flores assevera que: Todo producto cultural surge en una determinada realidad, es decir, en un específico e histórico marco de relaciones sociales, morales y naturales. No hay productos culturales al margen del sistema de relaciones que constituye sus condiciones de existencia. No hay productos culturales en sí mismos. Todos surgen como respuestas simbólicas a determinados contextos de relaciones. Ahora bien, los productos culturales no sólo están determinados por dicho contexto, sino que, a su vez, condicionan la realidad en la que se insertan. Este es el circuito cultural. No hay, pues, nada que pueda ser considerado en sí mismo, al margen del contexto específico en que surge y sobre el que actúa. (FLORES, Joaquín Herrera. Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales. In: CARVALHO, Salo de; FLORES, Joaquín Herrera; RÚBIO, David Saches. **Direitos humanos e globalização**: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 72-109. Disponível em: < <http://www.edipucrs.com.br/direitoshumanos>>. Acesso em: 23 ago. 2013.), p. 74.

⁸ Para Molinaro, “Tudo no mundo está relacionado.” MOLINARO, Carlos Alberto. **Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito**. Dissertação (Mestrado), PUCRS, Porto Alegre, 2006, p. 25.

⁹ HOFFMANN, Eliane Willrich. **Desenvolvimento agrícola e o uso de agrotóxicos**: políticas públicas para a sustentabilidade: um estudo de caso nas localidades de Linha Araripe, Linha Brasil e Linha Imperial na Cidade de Nova Petrópolis/RS. 2006. Dissertação (Mestrado) – UCS, Caxias do Sul, 2006, p. 17.

¹⁰ Afirmam Georg Feuerstein e Brenda Feuerstein que: A maioria das pessoas ainda não tomou conhecimento da Sexta Extinção em Massa que está em curso. O que é isso? Muito simplesmente, essa frase um tanto prosaica se refere a uma realidade chocante: a taxa atual das espécies em extinção ultrapassa a catástrofe da última grande extinção, que varreu os dinossauros da superfície da Terra, aparentemente em resultado de um meteoro cerca de 65 milhões de anos atrás. FEUERSTEIN, Georg; FEUERSTEIN, Brenda. **Dharma verde**. São Paulo: Pensamento, 2011, p. 35.

¹¹ Conforme Alindo Butzke, Giuliano Ziembowicz e Jacson Roberto Cervi, a Fundação Mundial para a Vida Selvagem trouxe a público um relatório onde demonstrou que apenas durante o ano de 2003, “[...] o homem gastou 25% de recursos a mais do que o planeta produziu.” BUTZKE, Alindo; ZIEMBOWICZ, Giuliano; CERVI, Jacson Roberto. **O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul: Educs, 2006, p. 29.

¹² Sobre esta nova concepção social, Agostinho Koppe Pereira, Cleide Calgaro e Henrique Mioranza Koppe Pereira estipulam que: As novas concepções sociais – vinculadas às ideias de globalização, de preservação ao meio ambien-

e que os conflitos existentes entre proteger o meio ambiente e buscar o desenvolvimento tecnológico a qualquer preço fossem, a cada dia, mais latentes. Como consequência dessas ações antropocêntricas imensuráveis e descuidadas, surgiu a pandemia do coronavírus trazendo, verdadeiro desastre ambiental, de proporções inigualáveis na história da humanidade.

Diante desta tangente realidade sanitária mundial, sob o escudo do Estado Socioambiental e Democrático de Direito, surge a necessidade de investigações científicas acerca das causas antropogênicas da pandemia do coronavírus, apresentando-se as proposições que julgam-se hábeis a evitar a repetição do fenômeno a fim de promover a proteção da biodiversidade e do ecossistema como um todo: proteger o ecossistema significa, em suma, proteger o outro, proteger a si e proteger a humanidade como um todo e romper, de vez, com o paradigma antropocêntrico¹³.

E, nesse contexto de interligação, partindo da premissa de que a pandemia é um desastre ambiental antropogênico, o presente estudo busca analisar a efetividade da Constituição e o direito à saúde em tempos de crise sanitária. Para tanto, passa-se a enfrentar a cinza a partir de

te, de realidade virtual e muitas outras que vêm se desenvolvendo, aprofundadamente a partir do século XX – tornam as dimensões jurídicas tradicionais insuficientes para dirimir os problemas advindos com a complexidade de uma sociedade que se torna, cada vez mais, pós-moderna. CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. A Sustentabilidade ambiental e a teoria dos sistemas na sociedade transnacional. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n. 1, p. 70-83, 2012, p. 70.

¹³ Tiago Fensterseifer, ao enfrentar o problema do paradigma antropocêntrico à luz da jurisprudência do STF, assevera que a “A discussão entre um paradigma jurídico-constitucional antropocêntrico e outro biocêntrico ou ecocêntrico tomou assento na nossa Corte Constitucional recentemente, notadamente no âmbito do julgamento da ADI 4.983/CE (Vaquejada)”⁷⁰, colocando-se alguns Ministros inclusive favoráveis ao que seria um novo paradigma ecológico. Ainda que não adotando tal paradigma, o Min. Barroso destacou a superação do paradigma antropocêntrico clássico, possuindo a norma constitucional elementos de matiz ecocêntrica, ao assinalar que “embora a norma constitucional presente no art. 225, caput, tenha feição nitidamente antropocêntrica, a Constituição a equilibra com o biocentrismo por meio de seus parágrafos e incisos. É por essa razão que é possível afirmar que o constituinte não endossou um antropocentrismo radical, mas sim optou por uma versão moderada, em sintonia com a intensidade valorativa conferida ao meio ambiente pela maioria das sociedades contemporâneas. Além disso, o fato de a Constituição Federal de 1988 ser a primeira entre as constituições brasileiras a se importar com a proteção da fauna e da flora é bastante representativo dessa opção antropocêntrica moderada feita pelo constituinte”. FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental – Aula 1: Introdução ao Pensamento Ecológico**. São Paulo: CEL, 2020, p. 26.

uma análise metodológica e sistemática¹⁴: inicia-se pelo estudo do direito à saúde, enquanto direito fundamental social, previsto no texto Constitucional, e logo após trazer uma interface entre direito à saúde e direito ambiental, mergulha-se na judicialização do direito à saúde em tempos de pandemia.

1. O Direito à Saúde enquanto direito fundamental social previsto na Constituição Federal de 1988

Todos os direitos, por óbvio, são fundamentais. Onde o adjetivo fundamental vai significar o que é necessário e primacial, como são os direitos¹⁵. Mas, alguns direitos são mais fundamentais que outros? Ou, por outra, o uso do adjetivo qualifica um tipo especial de direito ou direitos? Há, neste sentido, toda uma história construída metodicamente entre emancipação e regulação das relações inter humanas desenvolvidas num espaço e tempo social definidos. Uma história, por vezes perversa, contudo com alguns matizes sublimes, como de resto toda a produção cultural humana. Todo direito – concretamente considerado¹⁶ – é o resul-

¹⁴ A organização do estudo, nesse passo, vem a observar a lição de Claus-Wilhelm Canaris de que todo sistema tem de conter ordenação e unidade. CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2008, p. 12.

¹⁵ Devemos afirmar que o valor jurídico atribuído à justiça, não emerge, diretamente, da consciência, nem também, do sentimento moral. Mas, é constituído pela pretensão de “reconhecer” e tornar efetiva a dignidade da pessoa no cenário social com o “acontecimento” (isto é, também, estabelecimento) da lei (em sentido amplíssimo) em um sistema de titularidades adequado a este fim. É o perímetro da ação permissível e operável da liberdade de cada um como afirmação da mencionada “dignidade”; a variável está em função da qual se distingue uma ordem jurídica não-despótica e genuína, de uma ordem jurídica despótica, não-genuína, por elaborado que esteja o aparato formal capaz de “encobrir” a “relação de dominação” que possa caracterizar a esta última: econômica, informativa, violenta, ideológica, etc. Revela esta proposição, que todo direito é fundamental, pois “sua identidade não depende da existência de garantias jurídicas” robustecidas, geralmente, naquilo que é formulado pelas normas básicas, mas sim de sua vinculação com a “dignidade da pessoa humana” e suas “ações possíveis” no cenário social.

¹⁶ O direito, abstratamente considerado, como “fenómeno universal se descubre en todos los períodos de la humanidad, desde los más ínfimos hasta los más elevados, en formas de normas de conducta y convivencia social. El derecho asume así, efectivamente, el carácter (y la representación) de una ley natural (dada la regular ocurrencia del fenómeno), no diferente de las demás (leyes); y, exactamente, en esa condición de “fenómeno social” que el derecho es objeto de la ciencia. Es como decía Tobias Barreto (que refutaba el derecho natural): de ley natural del derecho, repentinamente, se pasó para el “derecho natural”, he ahí la explicación del iusfilosofo brasileño, para la idea del apriorismo del derecho MENEZES, Tobias Barreto de. Sobre una nova intuição do Direito. In **Estudos de Direito**, Salvador: Librería Progreso Editora, 1951, p.87-94 e 155-159. Tobias Barreto “entendía que había un hombre biológico (sometido a las causas eficientes, v.g., la fuerza) y el hombre cultural (sometido a las causas finales, por su propia voluntad). Así, la vida en sociedad llevaría el hombre a superar la naturaleza a través de la cultura (el natural sería la superioridad del fuerte sobre el débil, pero lo cultural es la ayuda del fuerte al débil).

tado de um conjunto de forças políticas que, em dado momento, se consolidou na conformação de uma disposição jurídica bem identificada numa ordem constitucional qualquer, irradiando uma atribuição ou posição para um sujeito (singular ou plural), de uma faculdade, poder ou permissão. Nesse diapasão, alguns direitos foram construídos através de processos de reação cultural havidos nas lutas para a simetriação das relações sociais, e insertos na concertação original do Estado (contrato social). Entre eles encontramos os denominados direitos naturais, a seguir direitos humanos. Na realidade, exigências morais justificatórias de posições jurídicas dos concertantes, assentadas na expressiva afirmação de dignidade emprestada ao humano. Todo o conjunto normativo disposto (aí incluídos os da religião, da estética, da ética, da política, do direito, da economia e da ciência, na clássica septena de Pontes de Miranda¹⁷) implica um fator de estabilidade e um quantum de despotismo sobre o complexo adaptativo das relações inter-humanas desenvolvidas num espaço e tempo social dados. No caso do direito, como processo social de adaptação dessas relações, especializaram-se algumas propostas normativas (princípios e regras) albergando os denominados direitos humanos e os direitos fundamentais. Os primeiros, repita-se, gestados nas lutas sociais emancipatórias foram acolhidos na ordem internacional, os segundos, consagradores e garantidores do resultado dessas lutas positivaram-se nos ordenamentos nacionais.

No campo dos direitos fundamentais assume relevância o estatuto matriz de sua sustentabilidade: a Constituição. Nela vão estar inscritas as

Tobias esgrime tanto con los iusnaturalistas (considerando que ellos defienden una teoría ptolemaica del derecho, al pretender un derecho fijo [inmóvil] en un mundo humano en que todo sería relativo), cuanto los contractualistas (refiriéndoles: como si el movimiento de los astros hubiese surgido de una “convención estelar”). Además, sustentaba que el derecho es una creación de la cultura humana, es decir, para él, derecho sería el conjunto de las condiciones existenciales y evolutivas de la sociedad obligatoriamente aseguradas (“modus vivendi” que sustituye el uso de la fuerza, decía, “el derecho es la fuerza que mató la propia fuerza”). MARTINS FILHO, I. G. **Manual esquemático de história da filosofia**. São Paulo: Ltr., 2000, p.389; MOLINARO, Carlos Alberto. **Refutación de la escisión derechos y deberes humanos - por un deontología de los derechos humanos**. Tese Doutoral, Sevilla: UPO, 2004, p. XLV.

¹⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Introdução à Sociologia Geral**. Rio de Janeiro: Pimenta de Mello & C., 1926, especialmente quadro da p.235; **Introdução à Política Científica**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p.134 e ss.

normas (princípios e regras) que vão pavimentar todas as vias normativas inferiores necessárias para a sobrevivência do sistema. Contudo, atente-se que esta matriz normativa fundamental não é gerada espontaneamente. Ela está formada por séculos de experiências comuns dos indivíduos, está amalgamada desde fatores egotistas e altruístas informados por bens, desejos e interesses os mais variados. É a partir daí que devemos olhar a Constituição. E nesse olhar, inevitavelmente, temos que admitir que a sua estrutura nem sempre vai reproduzir a efetiva situação encontrada no cronotopos regulado. Por isso, este estatuto mantém um valor fundamental, necessário até mesmo àquelas ideologias dominantes que conformaram a matriz superior regulativa: o princípio da dignidade humana. Este é o farol guia, é um corolário do princípio darwiniano que vai do biológico ao social e político, está na base de *struggle of life*, a luta pela vida que ao selecionar os mais aptos transmite-se geracionalmente. O princípio da dignidade humana incorpora o princípio da descendência do Homem. Já que a vida sem dignidade não se pode considerar humana. Está neste princípio a condição básica para a existência da civilização (pelo menos a ocidental), vale dizer, o conjunto dos elementos materiais, intelectuais e espirituais característicos de uma sociedade. É desde o princípio da dignidade humana que podemos discorrer sobre os direitos fundamentais e mais, sobre os direitos humanos, núcleo essencial de ambos. A dignidade humana não é estranha aos mercados de qualquer tipo (inclusive do invisibilizado mercado jurídico), que sempre estão no entorno das lutas para efetivar os direitos humanos e os direitos fundamentais, porque neles seus interlocutores são humanos, nada obstante, suas ações, em grande parte das vezes, inumanas; a dignidade humana também é um valor autônomo, ou seja, suficiente em sua causa constitutiva; de outro lado, ela é causa e efeito da autoridade, entendida esta, como um poder que se reconhece por sua própria virtude. É desde este princípio que se há de entender a socialidade funcional das relações humanas decorrentes. Direitos humanos e direitos fundamentais, direitos

do ser humano – são expressões que se encontram amalgamadas na ideia de natureza humana, num circuito de reação cultural permanente.

Segundo Robert Alexy¹⁸, uma teoria jurídica dos direitos fundamentais é uma teoria dogmática que investiga o direito positivo de um ordenamento jurídico onde podem ser identificadas três dimensões: a analítica, a empírica e a normativa. A dimensão analítica está associada ao estudo sistemático-conceitual do texto constitucional, consistente na análise dos conceitos fundamentais. Já a dimensão empírica observa tanto o direito positivado quanto o direito jurisprudencial para se chegar à efetividade como validade do direito e, isso se faz essencial, diante da abertura das normas, fator que reflete na importância da jurisdição constitucional, exercida principalmente no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, a dimensão empírica está relacionada aos direitos subjetivos e é mais perceptível na esfera dos argumentos históricos e teleológicos, a exemplo de estabelecer o surgimento, o conceito e a função social do respectivo direito em um determinado contexto. Por fim, a normativa é o resultado prático, onde se resolvem os problemas de complementação e fundamentação.

Em verdade, a dignidade do humano é deontológica, revela-se na capacidade de assumir deveres, comprometer-se com o conveniente, portanto com outro e está bem delineada no Art. 29, 1 e 2, da Declaração de 1948. Concretizar os deveres para a comunidade, para o outro, é o que torna possível o desenvolvimento sustentável do ser humano.

Márcia Andrea Bühring¹⁹, a partir dos ensinamentos de Dirceu Pereira Siqueira e Miguel Belinati Piccirillo, explica que “Os direitos humanos são tidos como aqueles que buscam a proteção do indivíduo em um âmbito universal e os direitos fundamentais os que surgem quando positivados em ordenamento jurídico específico.” Ainda seguindo esse

18 ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 84.

19 BÜHRING, Marcia Andrea. **Direitos humanos e fundamentais, migração nas fronteiras Brasil e Uruguai: uma análise do direito social à saúde da mulher nas cidades gêmeas: Santana do Livramento-BR/Rivera-UR e Chui-BR e Chuy-UR**. 2013. Tese (Doutorado) – PUCRS, Porto Alegre, 2013, p. 66.

mesmo viés de raciocínio, assevera que “Consequentemente pode-se utilizar a nomenclatura – direitos humanos – para designar o momento histórico em que esses surgiram e foram reconhecidos pela humanidade E à nomenclatura – direitos fundamentais – para marcar a positividade desses direitos.”²⁰ Portanto, os direitos fundamentais não são a tão-só positividade dos direitos humanos, são mais; são garantias das conquistas que aqueles alcançaram, pois os direitos humanos cabem dentro dos direitos fundamentais, mas deles extravasam; são também, processos regulatórios não necessariamente vinculados aos direitos humanos, por vezes, revestem garantias derivadas de outros direitos fundamentais, e até mesmo de direitos humanos ainda não albergados pela fundamentabilidade constitucional, ou albergados e inscritos em normas de sobre ou superdireito²¹. Já Norberto Bobbio defende a tese de que os direitos humanos são fruto da civilização humana já que a natureza do homem não é estanque e nem perene, já que a natureza humana é mutável e suscetível tanto de transformação quanto de ampliação que pode variar no lugar e no tempo²². Por outro lado, Ingo Wolfgang Sarlet²³, ao conceituar os direitos fundamentais, traz à tona a abertura material dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser

20 BÜRNING, Marcia Andrea. **Direitos humanos e fundamentais, migração nas fronteiras Brasil e Uruguai: uma análise do direito social à saúde da mulher nas cidades gêmeas: Santana do Livramento-BR/Rivera-UR e Chui-UR e Chuy-UR**. 2013. Tese (Doutorado) – PUCRS, Porto Alegre, 2013, p. 66.

21 MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; MOLINARO, Carlos Alberto. Alcance político da jurisdição no âmbito do direito à saúde. In: ASSIS, Araken de. **Aspectos polêmicos e atuais dos limites da jurisdição e do direito à saúde**. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007. p. 201-230, p. 204-205.

22 BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 32.

23 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 80.

equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não assento na constituição formal (aqui considerada a abertura material do catálogo).

Seguindo essa mesma linha de argumentação, cabe fazer uma breve distinção entre direito fundamental em sentido formal e material. Aprioristicamente, aduz-se que o rol dos direitos fundamentais caracteriza-se por sua alopoíese; existindo direitos fundamentais denominados atípicos (aqueles direitos fundamentais que, mesmo não inseridos dentro da Carta Magna, afiguram-se como detentores de fundamentalidade), conforme obra de Jorge Bacelar Gouveia²⁴ e os direitos fundamentais típicos. A subdivisão da fundamentalidade (em fundamentalidade formal e material) foi semeada por Alexy²⁵ que propagou a abertura do catálogo constitucional para direitos materialmente fundamentais e que ainda não tenham sido positivados. Entre nós, percebe-se, da leitura do parágrafo segundo do artigo 5º da Carta Magna²⁶, a possibilidade de previsão de inserção de outros direitos não contextualizados na Constituição brasileira. Verifica-se, portanto, que atualmente a ordem constitucional vem a regradar tanto o Poder Público como a sociedade civil, inexistindo, sob esse prisma, separação tangente entre o direito constitucional e o direito privado. Logo, percebe-se que é impossível concebê-los fundados em uma visão separatista, calcada em lógicas diferentes, uma vez que o direito constitucional e o direito privado possuem campos de incidência análogos. Outro aspecto relevante a ser observado no que tange à incidência dos direitos fundamentais no trato entre os particulares é da questão da dupla dimensão dos direitos fundamentais. Ingo Sarlet²⁷, por exemplo, reconhece a eficácia direta dos direitos fundamentais na esfera privada

24 GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Os Direitos fundamentais atípicos**. Lisboa: Editorial Notícias, 1995.

25 ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

26 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

27 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 176 e seguintes; e página 392 e seguintes.

relativamente ao direito brasileiro, sendo semelhante o posicionamento defendido por Marinoni²⁸. Já Gilmar Mendes²⁹, por seu turno, nutre maior simpatia pela tese da eficácia indireta e mediata. Seja como for, importa referir que a fundamentalidade formal é relacionada à positividade constitucional que qualifica determinados direitos, é um conjunto de normas e princípios inseridos em um documento solene, que só pode ser elaborado e modificado mediante observância de um procedimento técnico e cerimonioso, instituído especialmente para esse fim, e que vinculam, como já foi dito, de maneira imediata entidades públicas e privadas. Já por fundamentalidade material entende-se o conjunto de normas jurídicas que delineiam a estrutura, as atribuições e as competências dos órgãos do Estado.³⁰ Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet explica que:

A fundamentalidade formal encontra-se ligada ao direito constitucional positivo e resulta dos seguintes aspectos, devidamente adaptados ao direito constitucional pátrio: a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de natureza supralegal; b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais e materiais; c) por derradeiro, cuida-se de normas diretamente aplicáveis e que vinculam de forma imediata as entidades públicas e privadas. A fundamentalidade material, por sua vez, decorre da circunstância de serem direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade.³¹

28 Assevera Marinoni que [...] ao menos no direito brasileiro, é importante aceitar a incidência direta do direito fundamental sobre as relações privadas independentemente da atuação judicial. É inquestionável, por exemplo, que os direitos fundamentais têm grande importância na regulação das relações entre o empregador e o empregado, o que somente pode significar uma eficácia imediata e direta dos direitos fundamentais sobre os privados. (MARINONI, Luiz Guilherme. A jurisdição no estado contemporâneo. In: MARINONI, Luiz Guilherme. **Estudos de direito processual civil**: homenagem ao professor Egas Dirceu Moniz de Aragão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.13-66, p. 43).

29 MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos fundamentais: eficácia das garantias constitucionais nas relações privadas: análise da jurisprudência da Corte Constitucional Alemã. In: **DIREITOS fundamentais e controle de constitucionalidade**. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

30 BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 6.

31 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 74-75.

Os direitos fundamentais são divididos em gerações ou dimensões que demarcam a evolução das liberdades públicas. Interessa, ao presente estudo, os direitos fundamentais de terceira geração (englobados aqui os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade) e, em específico, o direito à saúde.

Nesse passo, entendendo-se a saúde como direito fundamental de terceira geração, disciplinada no bojo do art. 196 do Texto Constitucional, alicerça-se que a mesma é direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas públicas sociais e econômicas. Nessa seara de ideias, é tida como *prima facie* a “distribuição” e a promoção justa e igualitária de assistência à saúde, em âmbito municipal, estadual ou federal, não havendo distinção entre seus usuários. Sendo a saúde direito fundamental, decorrente do Princípio da Solidariedade, merece análise a ligação/interface entre tal direito, o meio ambiente e a pandemia que assola a humanidade hodierna.

2. Saúde e Meio Ambiente: A Pandemia enquanto Desastre Ambiental Antropogênico

O art. 225 da Constituição Federal, ao dispor que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” foca a sua definição legal a partir da sadia qualidade de vida. A manutenção de um meio ambiente equilibrado é fundamental para a realização plena do Direito à Saúde. Nesta linha, o art. 3º da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), consigna que os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do país, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, o meio ambiente. Logo, não há como deixar de reconhecer a relação imediata entre a crise sanitária criada pela disseminação mundial do coronavírus com a questão ambiental. No Brasil, o Decreto 7257/2010, que regulamenta a Medida

Provisória n. 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, traz um conceito amplo de desastre. Conforme o art. 2º, II, da referida norma, desastre é o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Délton Winter de Carvalho³², ao analisar o conceito em tela juntamente com as leis n. 12340/2010 e 12608/2012, salienta que “se, por um lado, a estratégia legislativa brasileira é reducionista por centrar seu foco no tratamento formal e institucional dos desastres chamados naturais, por outro esta estratégia é positiva por permitir um início mais delimitado.” Seja como for, partindo-se desse conceito normativo brasileiro, indaga-se se a pandemia seria um desastre ambiental e mais: se seria um desastre ambiental antropogênico. Para responder a esta indagação, parte-se da análise científica do relatório produzido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) acerca da pandemia.

Entre 16 e 24 de fevereiro de 2020, a OMS elaborou um relatório, amparado pela pesquisa científica de profissionais oriundos da China, Alemanha, Japão, Coreia do Sul, Nigéria, Rússia, Singapura, Estados Unidos e da própria OMS, liderados pelos renomados Dr. Bruce Aylward (OMS) e Dr. Wannian Liang (China) acerca da Covid-19. No referido relatório³³, está descrito que os coronavírus são uma espécie de zoonóticos, ou seja, uma espécie de vírus que é transmitida pelos animais aos seres humanos. Conforme explana Délton Winter de Carvalho³⁴, “Em 2016, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente alertou sobre problemas ambientais globais emergentes, descrevendo um “aumento

³² CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres Ambientais e Sua Regulação Jurídica. Deveres de Prevenção, Resposta e Compensação Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 40.

³³ Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>. Acesso 03/05/2020.

³⁴ CARVALHO, Délton Winter de. **A natureza jurídica da Covid-19 como um desastre biológico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-13/delton-winter-natureza-juridica-covid-19-desastre-biologico2>. Acesso em 03/05/2020.

mundial no surgimento de doenças e epidemias, particularmente de zoonoses.” As doenças zoonóticas são constantemente associadas a distúrbios ecológicos.”

Se as doenças zoonóticas são associadas a distúrbios ecológicos é visível que foi a ação humana³⁵, em desfavor do lugar de encontro (meio ambiente onde tudo está interligado), que trouxe à baila o vírus causador da Covid-19, o SARS-Cov-2, na China.

Não é de hoje que a China é um país que sinaliza desequilíbrio ambiental latente. O aceleração da economia chinesa, em especial após as reformas de 1978, foi calcado no desenvolvimento tecnológico e industrial acerbado. O desmatamento em razão da construção de indústrias, em larga escala, trouxe prejuízos ambientais significativos para as águas, a fauna, a flora e o ar do país. Em apertada síntese, a questão é analisada por Lisandra Zago³⁶ que, ao citar Gong e Shapiro, descreve que a maior parte da população chinesa vive em “condições ambientais adversas” eis que cerca de 1/3 da superfície da China é composta, além de desertos, por cerca de 40% de relevo montanhoso e acidentado. Portanto, sobra somente 1/4 de terras com condições para a produção de alimentos. A poluição da água afeta 75% dos rios e lagos chineses e 90% das águas subterrâneas urbanas e os aquíferos subterrâneos estão sendo esgotados em razão da diminuição dos lençóis freáticos no Norte do país. Com tantos problemas de cunho ecológico, não raras vezes, a população passa fome. Com o afã de sobreviver, as pessoas buscam se alimentar, cada vez mais, de animais selvagens e de animais exóticos que são contrabandeados para o país para servir de comida. É nesse contexto de total degradação ambiental e manifestação antropogênica desrespeitosa ao

³⁵ Délton Winter de Carvalho conceitua os desastres antropogênicos como aqueles que “são constituídos por desastres tecnológicos e sociopolíticos e decorrem de fatores humanos. Sob o ponto de vista sistêmico, pode ser dito que tais desastres decorrem do sistema social (principalmente do científico, do econômico e do político)”. CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres Ambientais e Sua Regulação Jurídica. Deveres de Prevenção, Resposta e Compensação Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 54.

³⁶ ZAGO, Lisandra. Discussões sobre a questão ambiental na China: impactos e perspectivas Disponível em: <http://clima.com.mudancasclimaticas.net.br/discussoes-sobre-a-questao-ambiental-na-china-impactos-e-perspectivas/>. Acesso em 21/05/2020.

lugar de encontro que surgiram os mercados de fauna: venda de animais silvestres para servir de alimentação.³⁷

De acordo com o relatório da OMS³⁸, a partir de análises filogenéticas realizadas com disponibilidade total de sequências do genoma, os morcegos parecem ser o nascedouro do vírus SARS-Cov-2, mas o intermediário host (s) ainda não foi identificado. No entanto, três importantes áreas de trabalho já estão em andamento, na China, para informar a compreensão da origem zoonótica desse surto. Isso inclui investigações precoces de casos com início dos sintomas em Wuhan, durante dezembro de 2019; amostragem ambiental do Huanan Wholesale Seafood Market e outros mercados da área; a coleta de registros detalhados sobre a fonte e o tipo de fauna vendidas no mercado de Huanan. Eis o mote fulcral a ser observado: animais silvestres eram abatidos e comercializados como comida no Huanan Wholesale Seafood Market. Animais maltratados, sujos, machucados, com sangue, pus e urina, eram empilhados em gaiolas, sem higienização, e vendidos no local. Os mercados foram fechados em razão do surto da doença. Entretanto, após Wuhan sair do confinamento social imposto pela quarentena, o mercado retomou as suas atividades, de comércio de animais, na data de 08/04/2020. Dado o exposto, percebe-se que a pandemia é um desastre ambiental antropogênico de proporções e malefícios transnacionais.

³⁷ Para maior compreensão acerca da degradação ambiental chinesa, tendo em vista que este estudo não comporta grande elasticidade devido à limitação ao número de páginas, remete-se o leitor às seguintes fontes bibliográficas: ZEMIN, Jiang. **Reforma e Construção da China**. Rio de Janeiro: Record, 2002; LYRIO, Maurício Carvalho. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. Brasília: Funag, 2010; Li L, Zhang Y, Liu L, et al. Current challenges in distinguishing climatic and anthropogenic contributions to alpine grassland variation on the Tibetan Plateau. *In Ecology and Evolution*, junho de 2018. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6010758/>; Sun J, Qin X, Yang J. The response of vegetation dynamics of the different alpine grassland types to temperature and precipitation on the Tibetan Plateau. *In Environ Monit Assess*. 2016. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26661956/?from_linkname=pubmed_pubmed&from_from_uid=29938105&from_pos=6 e, por fim, SHAPIRO, Judith. **China's Environmental Challenges**. Cambridge: Polity Press, 2012.

³⁸ Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>. Acesso 03/05/2020.

3. Breves Elucubrações acerca da judicialização do Direito à Saúde, no Brasil, em tempos de pandemia

O Estado, ao vedar a chamada “justiça pelas próprias mãos” ou autotutela, assumiu o monopólio da jurisdição, obrigando-se a solucionar os conflitos de interesses que inevitavelmente nascem da convivência humana. O direito à jurisdição insere-se no rol dos direitos fundamentais do cidadão, servindo, inclusive, para proteção contra abusos do próprio Estado. O direito à jurisdição está consagrado no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. A busca da efetividade do processo advém do direito constitucional, da garantia constitucional de acesso à adequada tutela jurisdicional, que deve ser prestada dentro de um prazo razoável, como determinado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, com a introdução do inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal. A bem da verdade, cabe ao Estado, e mais especificamente, ao Poder Judiciário, o monopólio da jurisdição, vedada qualquer espécie de justiça particular ou de autotutela³⁹.

A existência de órgãos do contencioso administrativo (Conselhos de Contribuintes, Tribunais de Recursos Fiscais) não implica ofensa ao monopólio da jurisdição, porque suas decisões não têm força de coisa julgada, submetendo-se a reexame pelo Judiciário. Jurisdição, do latim *jurisdictio*, revela a ação de administrar a justiça. Juiz é quem diz o direito, na condição de órgão do Estado. Ao dizer o direito, o juiz emite um “parecer” ou uma “opinião”, mas declara com eficácia imperativa. A jurisdição apresenta-se, assim, como inseparável do “*imperium*”. Trata-se de um poder do Estado⁴⁰. Não se trata de uma atividade meramente

³⁹ Afirma Darci Guimarães Ribeiro que “Es el Estado quien administra la justicia e detenta el monopolio de la jurisdicción, o como prefere denominar BORDIEU el “monopolio de la violencia simbólica legítima”, razón por la cual los mandatos utilizados por él para dirimir los conflictos se realizan a través de la jurisdicción”. RIBEIRO, Darci Guimarães. **La pretensión procesal y la tutela judicial efectiva - Hacia una teoría procesal del derecho**. Barcelona: J.M. Bosch, 2004, p.75.

⁴⁰ Para Araken de Assis, “O poder do Estado destinado a eliminar o conflito se chama jurisdição”. ASSIS, Araken de. **Cumulação de Ações**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.52.

declarativa, mas imperativa, motivo por que envolve o poder de executar, isto é, o de conformar a realidade ao direito declarado. No direito brasileiro, a atividade jurisdicional compete ao Poder Judiciário. A jurisdição, ademais, é atividade estatal. No quadro da separação dos Poderes, a jurisdição é cometida ao Poder Judiciário; a legislação, ao Parlamento; a administração, ao Poder Executivo.

Em verdade, grande parte da doutrina tem procurado estabelecer critérios para identificar os limites da atividade jurisdicional no que respeita ao direito à saúde. Os principais argumentos esgrimidos dizem com a escassez dos recursos e o conseqüente princípio da reserva do possível. Com toda vênia, diverge-se desses argumentos fazendo coro com o que já defendeu, alhures, Carlos Alberto Molinaro.

Naquela ocasião, Molinaro⁴¹ formulou uma pergunta: “Son los derechos que tienen costes, o es el coste consecuencia del cumplimiento de los deberes del Estado?” Parece que não tem importância a pergunta, mas – atente-se – a resposta que for dada pavimenta caminhos diversos. A dúvida reside precisamente na definição dos direitos e deveres. Alegar o “custo” de um direito revela a tendência de “mercantilizá-los” e mesmo de fundar uma relação em um “modelo de contrato”, onde o exato valor dos polos da relação implicam um valor apropriável para determinado estamento. É certo que nesta sociedade e neste Estado que aí está, os recursos financeiros são escassos. Mas, essa escassez não autoriza a escolha de qual o direito a ser atendido. Na realidade, não há escassez quando há responsabilidade social. A escassez começa onde a ausência de solidariedade impera. É absolutamente certo que a escassez pode ser combatida, com grande eficiência, através da colaboração sempre que presente um adequado sentido de solidariedade de todos, particulares e poder público. As necessidades, valores, normas, escassez, escolhas, interesses e mesmo o poder constituem elementos fundamentais para compreender o que se passa nas sociedades humanas e nos habilita a

⁴¹ MOLINARO, Carlos Alberto. *Refutación de la escisión derechos y deberes humanos – por un deontología de los derechos humanos*. Tese Doutoral, Sevilla: UPO, 2004, p. 324.

atuar em conformidade, sem esquecer os fermentos para a solidariedade que sempre podem ser encontrados nas relações sociais⁴².

Portanto, entre os bens da natureza e aqueles da cultura há uma nítida correlação com as titularidades que os direitos e os deveres prescrevem relativamente ao desfrute desses bens. Por isso o que falta assim como o que excede tem o mesmo valor e deve ser prestado equitativamente à correlação, pois ao contrário não seria factível um sistema jurídico regular e eficaz. Direitos e deveres estão aí, emergidos do conjunto normativo para manter a correlação do desfrute de todos os bens para todas as pessoas em uma equitativa distribuição. Certamente, de fato isto não ocorre, mas não por impossibilidade natural ou cultural, sim pelo uso que faz o estamento dominante dos bens naturais e culturais, apropriando-se de direitos e impondo deveres segundo conveniências pessoais e egocêntricas. Por isso, uma visão do direito não cindida do dever, leva à perfeição da correlação, pois o equilíbrio entre os interesses, as eleições e eventual escassez é a garantia da eficácia e vigência do sistema.

O grande bem: a liberdade (ou mesmo a vida) não pode ter custo financeiro, mas suprimir a liberdade (ou fazer cessar a vida) pode ter um custo importante. A exigência da ação positiva do Estado que representa um custo considerável não pode ser tributada aos direitos, pois em assim sendo feito seria a própria negação da existência do Estado. Lembremos a referência que fez Pontes de Miranda⁴³: “Não esqueçamos que todas as relações de direitos de um lado são direitos, de outro, obrigações (ou deveres); e a adaptação resulta do fato que cada parte consegue os seus fins dentro da relação jurídica, por um mais curto caminho e tempo, com menor perda de energia e menor esforço que fora da relação jurídica”. Rogando vênias, afirmamos que não são os direitos que têm custos. A vida no par, no grêmio, na comunidade, no Estado é que tem um custo apre-

⁴² CARVALHO, Francisco Neto de. **Direito, Biologia e Sociedades**. Coimbra: Livraria Almedina, 1992, p.61.

⁴³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Sistema de Ciência Positiva do Direito**. 2.ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972, p.202, t. I.

ciável. O direito é *posterius*. No passo que se deu da sociedade humana para a sociedade política – na concertação do Estado – implicaram-se direitos e deveres correlacionados e autônomos. De um lado o dever de pagar impostos, de outro o direito a prestações decorrentes da aplicação desses tributos. Por uma vez, o direito de receber os tributos, por outra, o dever de aplicá-los convenientemente na busca de preencher as necessidades sociais. Há um circuito de reação cultural permanente entre bens e necessidades, desde uma dialética de disposições e posições juridicamente identificáveis. Claro está que as coisas não são simples. Toda uma planificação é exigida para alcançar o resultado da dialética disposição/posição. Esta planificação, sem dúvida, vai escalonar prioridades, eleger as mais urgentes (as emergências das escolhas) diferir aquelas menos necessárias. Contudo, nada aí autoriza o falar-se em escassez ou custos. Talvez em sociedades e Estados mais desenvolvidos, em que o nível de satisfação das necessidades tenha sido alcançado razoavelmente possamos falar em distribuição dos custos (dos direitos) e de escassez como repartição do supérfluo. Mas, em economias como a nossa, onde ainda não logramos passar efetivamente por um Estado de Bem- Estar, é perverso atribuir custos aos direitos, argüir com o princípio da reserva do possível e demais limitações a efetividade dos direitos fundamentais⁴⁶. Porque não se proclamam os custos que envolvem as políticas financeiras do Estado?, o desproporcionado pagamento das dívidas (interna e externa)?, aí sim poderíamos falar da “reserva do possível”, veja-se o caso de alguns Estados-membros, como o de Rio Grande do Sul, que sufocado com o pagamento da dívida com a União, não lhe sobra recursos para outros investimentos, inclusive em saúde pública, não deveria então propor o não pagamento de tal dívida alegando a “reserva do possível? O direito à saúde envolve sim, a alocação de recursos financeiros de alta monta. Agora, tal deve servir de critério para traçar os limites da atividade jurisdicional? Ficaria a jurisdição manietada (ou pior, mutilada) com a alegação do Estado de não dispor de recursos financeiros para satisfazer legítima prestação constitucional, nada obstante estar satisfa-

zendo outros interesses sequer fundamentais. Não tem aí o poder-função jurisdicional que exercer efetivo controle da aplicação dos recursos obtidos pelo adimplemento do dever cidadão de pagar tributos? Coloca-se o orçamento (e o princípio da legalidade) acima da vida humana? E no caso de conflito de normas constitucionais não deverá preponderar àquela que está informada pelo princípio da dignidade humana. Claro está que devemos olhar o caso concreto. Nenhuma pretensão exercida em juízo, individualmente, pode por em risco a capacidade orçamentária da União ou o exaurimento de seus recursos financeiros (o pagamento da dívida externa principal mais juros, e o pagamento dos juros da dívida interna, para cerca de vinte mil famílias brasileiras, prova esta afirmação).

Considerações Finais

O presente estudo articulou uma análise acerca da interface entre direito ambiental e direito à saúde onde puna-se por afirmar que a ação antropogênica, calcada na ganância e no desenvolvimento, trouxe o desequilíbrio socioambiental e, em apertada síntese, acarretou o desastre ambiental que culminou na pandemia causada pelo vírus SARS-Cov-2.

À luz do constitucionalismo moderno, afere-se que todo o ordenamento jurídico brasileiro está iluminado pelo valor “dignidade” emprestado ao humano (artigo 1º III da CF/1988). Os direitos fundamentais, individuais e sociais alcançam proteção da política jurisdicional última através do Supremo Tribunal Federal, contudo, sem exclusividade pois a formatação vigente, abriga casos em abstrato e casos em concreto, irradiando-se uma jurisdição constitucional, por vezes concentrada, vezes difusa frente ao Tribunais e demais magistrados de primeiro grau. Ao postular-se por uma efetiva política jurisdicional não se está postulando pela sobreposição de poder-função, antes proclama-se a supremacia da Constituição. Não estamos propugnando a eliminação do princípio da legalidade, antes ampliando-o, pois uma *praxis* constitucional compro-

metida e adequada à concretização dos direitos fundamentais sociais, exige o cumprimento do direito objetivo vigente, com a efetiva constitucionalidade de todos os atos estatais.

Portanto, para nós os limites para o exercício da atividade jurisdicional, em sede de direitos fundamentais, em especial do direito à saúde, seja ou não em tempos de pandemia, deve ser demarcado a partir do valor dignidade emprestado ao humano. Suas variáveis devem ser objeto do princípio da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito) a iluminar o princípio da máxima concretização de preceito constitucional, ademais de atender ao núcleo essencial do direito à saúde (vida humana com dignidade). Lembremos sempre, jurisdição é poder-função, diz o direito objetivo e o aplica, viabilizando desta forma a segurança jurídica e a paz social.

Referências

- ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- ASSIS, Araken de. **Cumulação de Ações**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007
- BÜRING, Marcia Andrea. **Direitos humanos e fundamentais, migração nas fronteiras Brasil e Uruguai: uma análise do direito social à saúde da mulher nas cidades gêmeas: Santana do Livramento-BR/Rivera-UR e Chui-BR e Chuy-UR**. 2013. Tese (Doutorado) – PUCRS, Porto Alegre, 2013.
- BUTZKE, Alindo; ZIEMBOWICZ, Giuliano; CERVI, Jacson Roberto. **O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul: Educs, 2006.
- CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. A Sustentabilidade ambiental e a teoria dos sistemas na sociedade transnacional. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n. 1, p. 70-83, 2012.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2008.

CARVALHO, Délton Winter de. Por um direito dos desastres ambientais. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do Programa de Pós Graduação em Direito da Unisinos – mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, v. 9.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. A Intensificação dos desastres naturais, as mudanças climáticas e o papel do direito ambiental. In **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n.193, jan./mar. 2012.

CARVALHO, Délton Winter de. A sociedade do risco global e o meio ambiente como um direito personalíssimo intergeracional. In **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 52, 2008.

CARVALHO, Délton Winter de. **A natureza jurídica da Covid-19 como um desastre biológico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-13/delton-winter-natureza-juridica-covid-19-desastre-biologico2>. Acesso em 03/05/2020.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres Ambientais e Sua Regulação Jurídica. Deveres de Prevenção, Resposta e Compensação Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

CARVALHO, Francisco Neto de. **Direito, Biología e Sociedades**. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas**: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente. Disponível em: <www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/12.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2020.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental – Aula 1: Introdução ao Pensamento Ecológico**. São Paulo: CEL, 2020.

FERRARI, Antenor. **Agrotóxico: a praga a dominação**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

FEUERSTEIN, Georg; FEUERSTEIN, Brenda. **Dharma verde**. São Paulo: Pensamento, 2011.

FLORES, Joaquín Herrera. Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales. In: CARVALHO, Salo de; FLORES, Joaquín Herrera; RÚBIO, David Saches. **Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 72-109. Disponível em: < <http://www.edipucrs.com.br/direitoshumanos>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Os Direitos fundamentais atípicos**. Lisboa: Editorial Notícias, 1995.

HOFFMANN, Eliane Willrich. **Desenvolvimento agrícola e o uso de agrotóxicos: políticas públicas para a sustentabilidade: um estudo de caso nas localidades de Linha Araripe, Linha Brasil e Linha Imperial na Cidade de Nova Petrópolis/RS**. 2006. Dissertação (Mestrado) – UCS, Caxias do Sul, 2006.

JEYARATNAM, J. Occupational health Issues in development countries. In: **PUBLIC Health impact of Pesticides used in Agriculture**. Geneva: OMS, 2000.

LI L; ZHANG Y; LIU L, *et al*. Current challenges in distinguishing climatic and anthropogenic contributions to alpine grassland variation on the Tibetan Plateau. In **Ecology and Evolution**, junho de 2018. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6010758/>.

MAFFINI, Rafael. Covid-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências. In **Revista Direito e Práxis**, Vol. XX, n, X, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Estudos de direito processual civil: homenagem ao professor Egas Dirceu Moniz de Aragão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARTINS FILHO, I. G. **Manual esquemático de história da filosofia**. São Paulo: Ltr., 2000.

- MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos fundamentais: eficácia das garantias constitucionais nas relações privadas: análise da jurisprudência da Corte Constitucional Alemã. In: **DIREITOS fundamentais e controle de constitucionalidade**. São Paulo: Celso Bastos, 1998.
- MENEZES, Tobias Barreto de. Sobre uma nova intuição do Direito. In **Estudos de Direito**, Salvador: Librería Progresso Editora, 1951.
- MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; MOLINARO, Carlos Alberto. Alcance político da jurisdição no âmbito do direito à saúde. In: ASSIS, Araken de. **Aspectos polêmicos e atuais dos limites da jurisdição e do direito à saúde**. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007.
- MOLINARO, Carlos Alberto. **Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito**. 2006. Dissertação (Mestrado) – PUCRS, Porto Alegre, 2006.
- MOLINARO, Carlos Alberto. **Pensando a intervenção regulatória do sistema jurídico nas fases iniciais dos sistemas tecnológicos em um estado socioambiental e democrático de direito**. Porto Alegre: Faculdade de Direito, PUCRS, 2011. Texto de aula cedido pelo autor no Curso de Doutorado em Direito.
- MOLINARO, Carlos Alberto. Breves Reflexões Sobre Os Deveres Fundamentais Socioambientais. In **Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica**, Vol. 20, n. 3, set-dez 2015.
- MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental: proibição de retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- MOLINARO, Carlos Alberto. **Refutación de la escisión derechos y deberes humanos – por un deontología de los derechos humanos**. Tese Doutoral, Sevilla: UPO, 2004
- MORETZSOHN, Fabio. **Riscos à biodiversidade pela exploração de petróleo em águas profundas e no pré-sal brasileiro**. Palestra ministrada, em 25/09/2012, no VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação ocorreu em Natal, Rio Grande do Norte, nos dias 23 a 27 de setembro de 2012.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Sistema de ciência positiva do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972, v. 4.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Sistema de Ciência Positiva do Direito**. 2.ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972, t. I.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Introdução à Sociologia Geral**. Rio de Janeiro: Pimenta de Mello & C., 1926.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Introdução à Política Científica**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

RECH, Adir Ubaldó. Cidades socioambientalmente sustentáveis. In: BUTZKE, Alindo; RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina (Org.). **Direito, economia e meio ambiente: olhares de diversos pesquisadores**. Caxias do Sul: Educs, 2012.

RIBEIRO, Darci Guimarães. **La pretensión procesal y la tutela judicial efectiva – Hacia una teoría procesal del derecho**. Barcelona: J.M. Bosch, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos fundamentais em tempos de pandemia – I**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mar-23/direitos-fundamentais-direitos-fundamentais-tempos-pandemia>. Acesso em 01/05/2020

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SHAPIRO, Judith. **China's Environmental Challenges**. Cambridge: Polity Press, 2012.

SUN, J; QIN, X; YANG, J. The response of vegetation dynamics of the different alpine grassland types to temperature and precipitation on the Tibetan Plateau. In **Environ Monit Assess**. 2016. Disponível em: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26661956/?from_linkname=pubmed_pubmed&from_from_uid=29938105&from_pos=6

TIRABOSCHI, Juliana. **Deu a louca nos mares**. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/243442_DEU+A+LOUCA+NOS+MARES> . Acesso em: 23 ago. 2013.

ZAGO, Lisandra. Discussões sobre a questão ambiental na China: impactos e perspectivas Disponível em: <http://climacom.mudancasclimaticas.net.br/discussoes-sobre-a-questao-ambiental-na-china-impactos-e-perspectivas/>. Acesso em 21/05/2020.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. Covid-19: Brazilian Perspective. In **Civil Justice and Covid-19**. University of Norway. Septentrio Reports, n. 5, 2020, p.8. Disponível em: <https://doi.org/10.7557/sr.2020.5>.

ZEMIN, Jiang. **Reforma e Construção da China**. Rio de Janeiro: Record, 2002; LYRIO, Maurício Carvalho. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. Brasília: Funag, 2010.

Território como retrato da desigualdade: análise dos aspectos socioeconômicos e ambientais de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul

*Terezinha de Oliveira Buchebuan*¹

*Jefferson Marçal da Rocha*²

*Pelayo Munhoz Olea*³

Introdução

Este texto se insere no campo dos estudos urbanos, tendo como objeto de estudo Caxias do Sul (figura 1), a segunda maior cidade em termos populacionais do Rio Grande do Sul. Caxias vivencia as dicotomias de uma cidade em que a industrialização parece ter contribuído tanto para o desenvolvimento econômico quanto para uma urbanização fragmentada e segregadora. A localização das plantas industriais contribuiu para o processo de expansão urbana, que avançou sobre os ambientes rurais e naturais.

¹ Professora na Universidade de Caxias do Sul - UCS. E-mail: <TOBuechuan@ucs.br>.

² Professor na Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. E-mail: <jeffersonmrocha@gmail.com>.

³ Bolsista do CNPq. Professor na Universidade Federal do Rio Grande - FURG. E-mail: <pelayo.olea@gmail.com>.

Figura 1– Situação e localização de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul



Fonte: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, adaptado por BUCHEBUAN; SIGNORI, 2019.

Diante desse quadro, o objetivo do presente estudo consiste em relacionar indicadores socioeconômicos e ambientais, territorializando esses dados por meio de mapeamentos, a fim de verificar a correlação existente entre aspectos socioeconômicos e ambientais. Para esse fim, os procedimentos metodológicos utilizados envolvem pesquisa bibliográfica, o que permitiu categorizar Caxias do Sul como uma cidade média, a partir dos conceitos aplicados por Costa (2002) para a Europa e Córrea (2006) para o Brasil. Além disso, os conceitos discutidos nas obras de Harvey (1980) e de Lefebvre (2001) possibilitam conhecer as relações entre a organização do espaço, a ideologia presente no urbanismo e a questão da industrialização e segregação por classes como capazes de configurar espaços segregados nas cidades.

Com o intuito de atender ao objetivo proposto, este texto está organizado em seções além desta introdutória. Na segunda seção, consta a metodologia utilizada, que é seguida pela discussão, na terceira, do conceito de cidade média e de sua relação com a sustentabilidade urbana, aplicados à realidade de Caxias do Sul. Após, são apresentados os conceitos ligados ao território, além dos mapas das duas primeiras categorias de análise – bolsa-família e localização dos loteamentos de interesse social – e das análises relativas à correlação entre elas. Na seção cinco, expõe-se o mapeamento das questões ambientais e de risco, analisando-o tendo

em vista apenas o perímetro urbano e os dados previstos pelo plano diretor atual, aprovado em 2019. Posteriormente, é efetuada uma correlação entre a expansão industrial, o crescimento da população local, o aumento do número de territórios autoproduzidos e a ampliação do perímetro urbano ao longo do tempo. Por fim, nas considerações finais, à luz do referencial utilizado, faz-se uma análise crítica a partir dos dados empíricos coletados no mapeamento da cidade.

Metodologia da pesquisa

A revisão bibliográfica, aliada à documental, permitiu a caracterização do objeto de estudo, relacionando os processos de produção com o crescimento populacional e as ocupações irregulares ao longo do tempo. A territorialização dos dados foi realizada por meio de mapeamentos individualizados, tendo como base as categorias de:

1. Número de famílias que recebem bolsa-família – foram distribuídos esses números pelos bairros de Caxias do Sul, tendo como base os dados fornecidos pela Fundação de Assistência Social (FAS), de janeiro de 2017;
2. Localização dos territórios autoproduzidos – foram usados os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), localizando no perímetro urbano os loteamentos irregulares ditos de interesse social, levantados em outubro de 2018;
3. Áreas de ocupação controlada e de risco – a partir da base digital GeoCaxias, disponibilizada pela Prefeitura Municipal, foram mapeadas as Zonas de Ocupação Controlada (ZOC), tanto as de altas declividades quanto as de preservação de drenagens, ao longo de cursos d'água, além das Zonas de Águas (ZA). As áreas de risco foram identificadas a partir de material do Plano Municipal de Redução de Riscos da Área Urbana (PMRR), realizado em 2006;
4. Perímetro urbano – a evolução da expansão urbana foi apresentada em mapa, tendo como base a legislação vigente e os dados disponibilizados pela plataforma GeoCaxias.

Cidade média: aspectos teóricos

O conceito de cidade média parece ser estudado por dois grupos: um que a lê a partir da escala urbana, e outro que a relaciona com as políticas de ordenamento e desenvolvimento, associando-a à escala regional. Para Costa (2002), na Europa, as cidades médias passaram a ser consideradas âncoras para o desenvolvimento sustentável, devendo responder a três conceitos: sustentabilidade, meio inovador e território-rede (COSTA, 2002, p. 120-122).

Se for considerada a sustentabilidade urbana, esta estaria pautada em três princípios interligados: geração de economias sustentáveis (princípio da eficiência econômica), justiça social (princípio da equidade social) e sustentabilidade ambiental (princípio do equilíbrio do patrimônio construído, cultural e ambiental) (ICLEI, 1995 apud COSTA, 2002, p. 122). O meio inovador, por sua vez, associaria desenvolvimento local e território, caracterizando-se por um espaço geográfico com recursos materiais e imateriais relacionados por atores individuais e coletivos, marcado por uma organização que utiliza esses recursos de forma inovadora e por uma aprendizagem que permite modificar o comportamento conforme as mudanças do ambiente. Já o território-rede dependeria da capacidade relacional e da interatividade da cidade com os espaços regional, nacional e global (COSTA, 2002, p. 122-23).

A cidade de Caxias do Sul parece contemplar as questões de ser um meio inovador, já que, ao longo de sua história, tem se utilizado não só dos recursos materiais, como também dos imateriais, na construção de uma economia forte, que com o transcorrer dos anos passou de uma matriz econômica baseada na pequena propriedade rural para um importante e consolidado polo industrial do estado do Rio Grande do Sul – constituindo-se, também, no segundo maior polo metalomecânico do país. Suas principais indústrias exportam para vários países, e algumas delas, a exemplo da Marcopolo S/A, possuem, inclusive, polos industriais situados na América Latina, na China e na Índia. Atualmente, os serviços

dividem com a indústria a supremacia da economia caxiense, atraindo pessoas de toda a região para atividades ligadas ao comércio, à saúde e à educação. Por essas capacidades relacionais nas três escalas – regional, nacional e global –, a cidade também atenderia aos quesitos de formação de um território-rede.

No Brasil, a inserção da ideia de “cidade de porte médio” acontece por volta da década de 1960 e tem relação com o elemento populacional, sendo definida como aquela que contém de 50 a 500.000 habitantes. Essa concepção teria embasado os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico I e II, de 1971 e 1974, implantados pelo governo militar (CORRÊA, 2006).

De acordo com Corrêa, enquanto que, na rede urbana global, a cidade média pode ser vista como um nó menos importante, “na rede urbana brasileira, ela é um importante nó” (CORRÊA, 2006, p. 23). Entre os elementos essenciais para a formação de um quadro teórico a respeito dessas cidades, o autor destaca três: a presença de uma elite empreendedora, a localização relativa e as interações espaciais (CORRÊA, 2006, p. 29).

Alguns estudos sobre Caxias do Sul apontam a capacidade empreendedora e industrial dos pioneiros como fator de distinção, sendo o seu maior diferencial o trabalho, considerado “a única forma de vencer”⁴ e o responsável pelo crescimento da cidade. A elite empreendedora é quem “marca diferença com outras cidades (...) porque ela estabelece relativa autonomia econômica e política numa cidade, criando interesses locais e regionais” e competindo com cidades maiores (CORRÊA, 2006, p. 29).

No caso de Caxias do Sul, junto a essa força empreendedora, estão as lideranças locais, que têm grande poder de articulação, conseguindo importantes conquistas para a cidade. Como exemplo, pode-se citar a vinda do trem e de pontes, a mudança do traçado da BR 116 e a própria

⁴ Jornal Pioneiro. Encarte 135 anos de cultura. Caxias do Sul. 01 jun. 2010, p. 25.

criação da RMSG, mesmo com pareceres contrários da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan).

Na que concerne à localização, uma cidade média deve ocupar um “lugar central na hierarquia regional”, sendo um “foco de vias de circulação e efetivo nó de tráfego, envolvendo pessoas, capitais, informações e expressiva variedade e quantidade de mercadorias e serviços” (CORRÊA, 2006, p. 29-30). Esse também parece ser o caso de Caxias do Sul, pois a circulação é expressiva em todos esses itens.

No quesito de pessoas, Caxias recebe diariamente um grande contingente de população das cidades da região que vem para trabalhar ou consumir, movimentando o local, que tem uma oferta variada de produtos industriais e comerciais ou de serviços. A cidade também conta com uma expressiva quantidade de estabelecimentos educacionais de nível superior, além de uma boa rede hospitalar, importantes atratores de circulação regional.

As interações espaciais “[...] de e para a cidade média se realizam em duas escalas espaciais gerais, a escala regional e a escala extra-regional, seja ela nacional ou internacional” (CORRÊA, 2006, p. 30). Pelo já exposto, acredita-se que a cidade atenda plenamente a esse quesito pela sua grande capacidade de articulação, uma vez que está plenamente integrada com a rede urbana da RMSG e apresenta, também, estreita relação com a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), principalmente pela sua relativa proximidade física. A esse respeito, cabe ressaltar, ainda, que

(...) as redes urbanas foram sendo organizadas de forma hierárquica, associadas aos sistemas de transportes e as cidades médias foram ganhando perfis funcionais definidos assim, pelo interesse na distribuição da produção industrial em escala nacional, sendo que o crescimento do consumo de bens e serviços teve papel importante na definição do perfil dessas cidades. Sobre tudo em decorrência da posição relativa das cidades na rede de circulação regional e na instalação de atratores monopolistas relacionados a serviços e instituições tais como universidades, hospitais, etc. (CUTINI, 2001 apud SCHEIBE, A. C.; PICCININI, L. T. S.; BRAGA, A. C., 2015).

Do ponto de vista da vida da população, as cidades médias seriam uma alternativa interessante, pois têm as vantagens da urbanização (nível cultural, social e de modo de vida), sem as desvantagens das grandes cidades (poluição, desemprego, insegurança, congestionamento, deslocamentos etc.). Ou seja, trata-se de “uma pequena grande cidade, que possui capacidade de combinar as vantagens de ambas, sem absorver as suas desvantagens” (COSTA, 2002, p. 115- 118).

Essa premissa pode se aplicar à Europa, mas parece que no Brasil as cidades médias sofrem com os mesmos problemas urbanos das metrópoles, mesmo que reduzidos à sua escala. No que concerne a Caxias do Sul, a cidade configura-se como média por atender aos quesitos definidos por Côrrea (2006) – elite empreendedora, localização relativa e interações espaciais –, contemplando ainda dois quesitos citados por Costa (2002) – meio inovador e território-rede. Contudo, está longe de integrar a matriz europeia com relação à sustentabilidade urbana.

Esse tema, da sustentabilidade urbana, é o que se pretende abordar a seguir. Porém, pelos limites de extensão de um artigo, não se tem a pretensão de atingir a totalidade dos preceitos dessa temática. Embora a questão da geração de economias sustentáveis na cidade não será contemplada, propõe-se, minimamente, discutir o problema da injustiça social sob o ponto de vista da distribuição da cidade a partir de dois vieses: da localização dos territórios autoproduzidos, quase sempre configurados como territórios de exclusão e, no caso de Caxias do Sul, representados pelos loteamentos irregulares de interesse social; e, do mapeamento do número de beneficiários do bolsa-família tendo como base a delimitação dos bairros da cidade. No quesito da sustentabilidade ambiental, não se pretende abarcar o universo do patrimônio construído e cultural; a intenção consiste em cruzar a localização dos territórios de exclusão e o número de beneficiados pelo programa bolsa-família com as restrições ambientais e a incidência de áreas de risco, tendo como delimitação o perímetro urbano.

Os territórios de exclusão

Para Harvey, o urbanismo não é “[...] meramente uma estrutura decorrente de uma lógica espacial, ele está ligado a ideologias específicas, por isso tem certa função autônoma em moldar o modo de vida de um povo” (1980, p. 265). O urbanismo seria, assim, como um espelho que reflete outros aspectos da sociedade, sendo definido relacionalmente: “O centro urbano, por exemplo, é tomado como ‘contendo uma periferia’, porque não há centro sem periferia, e cada um ajuda a definir o outro” (HARVEY, 1980, p. 7). Nesse contexto relacional, o conceito de urbanismo passa a considerar todas as facetas do homem, da sociedade, da natureza, do pensamento, da ideologia e da produção. Dessa forma, a estrutura urbana, para esse autor, uma vez criada, afeta o desenvolvimento futuro das relações sociais e a organização da produção (HARVEY, 1980, p. 266).

Tendo em vista esse recorte de relações sociais e organização da produção, salienta-se que, para Lefebvre (2001, p. 11), a sociedade moderna seria caracterizada pela industrialização e que, nesse processo, em que a cidade é tomada de assalto pela industrialização, convivem grupos sociais dominantes e o proletariado, ambos com frações de classe ou grupos parciais. Assim, a problemática urbana tem como ponto de partida o processo de industrialização, o qual constitui o motor das transformações na sociedade, já que a “[...] industrialização é quem caracteriza a sociedade moderna” (LEFEBVRE, 2001, p. 3).

É nesse sentido que o autor introduz o conceito de uma urbanização desurbanizada, que estaria ligada a um tipo de urbanismo, o dos promotores de vendas, em que a sociedade de consumo produz, por intermédio da publicidade, uma ideologia da felicidade e em que, ao redor dos diferentes centros, repartem-se, de forma dispersa, periferias. Dessa forma, tem-se uma “dominação perfeita para uma exploração apurada das pessoas, ao mesmo tempo como produtores, como consumidores de

produtos, como consumidores de espaço” (LEFEBVRE, 2001, p. 33). A partir disso, o autor destaca, ainda, o sentido político da segregação como estratégia de classe e a classe operária como “vítima da segregação”, que, expulsa da cidade tradicional e privada da vida urbana atual, torna-se um problema político que ultrapassa a questão da moradia (LEFEBVRE, 2001, p. 104).

Para Milton Santos (2014), a realidade do espaço geográfico está associada a duas ordens: uma mundial e uma local. Essas duas ordens estariam presentes em todas as grandes cidades e, atualmente, nas pequenas e médias também, sendo “[...] um lado caracterizado pela economia explicitamente globalizada, produzida de cima, e um setor produzido de baixo, que, nos países pobres, é um setor popular, e nos países ricos, inclui os setores desprivilegiados da sociedade, incluídos os imigrantes” (SANTOS, 2014, p. 323).

O pensamento do autor revela que a cidade grande é um enorme espaço banal, que se mostra “[...] irredutível porque reúne numa mesma lógica interna todos os seus elementos: homens, empresas, instituições, formas sociais e jurídicas e formas geográficas” (SANTOS, 2014, p. 339). É nesse espaço onde “todos os trabalhos, todas as técnicas e formas de organização podem aí se instalar, conviver, prosperar” (2014, p. 322). Todavia, na convivência entre os diferentes, o conflito é inevitável: “[...] quanto mais desiguais a sociedade e a economia, tanto maior o conflito” (2014, p. 335). O autor ressalta, ainda, que “[...] muitos desses conflitos pulam da ordem privada para a ordem pública, como por exemplo, o próprio uso do espaço” (2014, p. 336).

Tais reflexões parecem convergir para a conformação de segregação socioespacial no tecido urbano. Esse tecido é produto da ação humana, e a cidade capitalista contemporânea apresenta uma organização espacial desigual e mutável. A cidade seria, então, resultado de um conjunto de forças, que, atuando sobre ela, definem as localizações das atividades e da população (CORRÊA, 1999). Para Corrêa, o espaço urbano capitalista é fragmentado, articulado, reflexo e condicionante social, cheio de símbolos

e campos de lutas, ou seja, é um “[...] produto social, resultado de ações dos agentes modeladores, acumuladas ao longo do tempo” (CORRÊA, 1999, p. 11).

Villaça (2001) reforça essa premissa, registrando que o determinante principal da estruturação do espaço urbano é a apropriação diferenciada das vantagens locacionais, que se revela no tecido urbano por meio das lutas de classes. Assim, segregação socioespacial, para o autor, constitui um mecanismo necessário ao controle da produção e ao consumo das localizações pela classe dominante. Vale destacar que, na perspectiva de Villaça (2001), a estruturação do espaço, regional ou intraurbano, está ligada aos tempos de deslocamentos, de informações, de mercadorias, de capital ou mesmo da força de trabalho, sendo as vantagens locacionais determinantes na estrutura dos elementos urbanos. O autor relaciona, assim, as localizações na cidade às classes sociais, de modo que as dominantes vão exercer papel fundamental na escolha de seus locais de moradia, cabendo aos pobres, quase sempre, as periferias (VILLAÇA, 2001).

Em relação à conformação dos espaços desiguais no tecido da cidade, Harvey (1980) destaca que os pobres migram para as cidades, gerando favelas, visão também compartilhada por Santos (2014), que registra que os pobres subsistem nas grandes cidades e destaca que as diferenças geram conflitos, atuando, inclusive, em relação ao uso do solo. Harvey (1980) salienta, ainda, que o urbanismo não é só a estrutura decorrente da lógica espacial; ele é, também, ligado a ideologias, evidenciando a formação de conflitos. A esse respeito, Lefebvre (2001) destaca que a segregação consiste em uma estratégia resultante das ideias de classe, sendo a classe operária a maior vítima desse processo. O pensamento de Villaça (2001) vai nessa direção, pois deduz que o controle da produção e do consumo das localizações, pelas classes dominantes, gera a segregação socioespacial e configura um aspecto necessário para a apropriação diferenciada das vantagens do espaço.

No cenário atual, os processos econômicos globais influenciam, direta ou indiretamente, os processos locais. Do fator social atuando sobre o espaço e do espaço influenciando o aspecto social resultam processos socioespaciais, que, por diferentes motivações ou ações, vão conformando no espaço urbano as territorialidades. A constituição de territorialidades, a partir da urbanização fragmentada e segregadora, cria, ao longo do tempo, espaços diferenciados tanto espacial quanto socialmente nas cidades.

Para Santos et al. (2000), há uma importante relação entre os espaços diferenciados nas cidades, destacando-se nessa conformação o uso econômico, já que ele seria o definidor por excelência do território. No entendimento desses autores, o território usado seria um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes como correlato direto do espaço geográfico. Nessa concepção, o território usado se caracterizaria como recurso e como abrigo: enquanto que, para os atores hegemônicos, o território é um recurso, garantia de realização de seus interesses particulares, para os atores hegemonzados, é um abrigo, em que se busca constantemente uma adaptação ao meio geográfico local e em que criam estratégias que garantam a sua sobrevivência nos lugares (SANTOS et al., 2000).

Essas territorialidades podem conter características de autosegregação ou segregação imposta, mesmo que sutilmente, devido às diferentes formas de apropriação dos recursos no espaço urbano. Em Caxias do Sul, o território usado como recurso leva, por exemplo, à irregularidade dos condomínios fechados, onde residem as famílias com rendas mais elevadas, constituindo uma autosegregação. Salienta-se que esses condomínios estão localizados em sítios físicos aprazíveis, longe dos aspectos negativos da urbanização.

Já o território usado como abrigo pode ser identificado como espaço de exclusão, pois reflete, no tecido urbano, a desigualdade socioeconômica. Via de regra, localizados nas periferias, esses territórios apresentam carência de equipamentos e serviços urbanos, com uma construção da

moradia quase sempre precária. Alguns apresentam, ainda, alta densidade e não atendem às condições mínimas de saneamento, ventilação e insolação, configurando, portanto, uma segregação imposta. Além disso, muitos deles estão situados em áreas de risco físico-ambiental.

Contribuindo para a sua estigmatização, esses territórios foram nomeados, ao longo do tempo, de diferentes formas, tais como: favelas, malocas, vilas, núcleos de sub-habitação, aglomerados subnormais, assentamentos subnormais e assentamentos precários⁵. Quase sempre refletindo uma ordem hegemônica das classes dominantes, essas nomenclaturas já carregam uma conotação de subalternização, reforçando a condição dessas ocupações como territórios de exclusão no tecido urbano.

Os processos de autoprodução tanto do espaço comum quanto do espaço da moradia caracterizam esses lugares, diferenciando-os dos demais espaços concebidos preliminarmente. Por isso, neste estudo, as ocupações irregulares ou os territórios de exclusão serão denominados como territórios autoproduzidos, já que se diferenciam das demais formas de parcelamento irregular do solo pela autoprodução. Tal escolha se justifica na medida em que, além da questão da autoconstrução da moradia, está envolvido o modo de produção de todo o espaço do habitar, pressupondo a produção do espaço como um todo e chamando a atenção para toda a energia despendida pelos “produtores” desses espaços, e não somente para a casa (RAPOSO; JORGE, 2016).

No que tange aos territórios autoproduzidos, historicamente, os grupos sociais locais é que, ocupando determinadas áreas, instauram uma dimensão política, cobrando dos órgãos públicos soluções para problemas de infraestrutura, acessibilidade, regularização da posse da terra etc. Porém, mesmo com intervenções de melhorias, esses territórios permanecem estigmatizados como os locais onde a população de menor renda habita, podendo ser associados, ainda, ao tráfico e à violência.

⁵ A Prefeitura Municipal de Caxias do Sul faz uso de diferentes termos para se referir às ocupações irregulares: núcleos de subabitação, núcleos de sub-habitação, núcleos subnormais e assentamentos subnormais.

Buscando estabelecer uma relação entre a renda da população e os territórios autoproduzidos, foram elaborados dois mapas temáticos. O primeiro tem como base os dados do Cadastro Único, de janeiro de 2017, fornecidos pela FAS e mapeados originalmente pelo grupo de pesquisa Gestão de Riscos de Desastres (GRID), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)⁶. O número de famílias que recebem o bolsa-família foi mapeado de acordo com a divisão político-administrativa por bairros de Caxias do Sul, recorte em que se baseiam os cadastros dos beneficiários dos programas de governo. Ao mapa original do GRID foram acrescentadas as denominações dos bairros (figura 2).

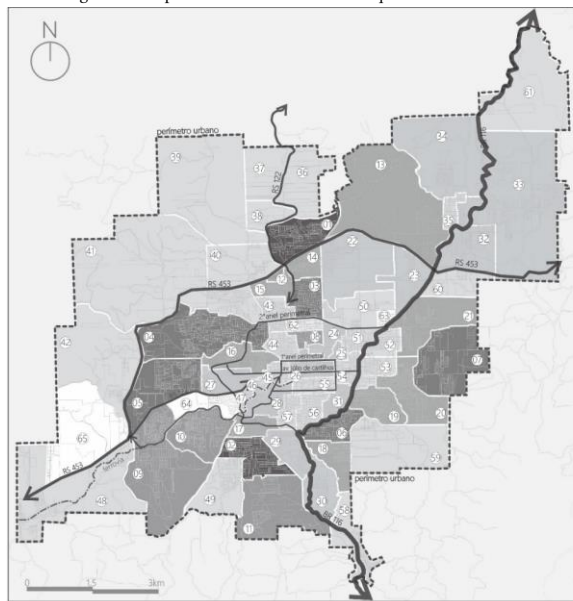
Percebe-se que a maior concentração de recebimento do auxílio bolsa-família está disposta no eixo norte-sul, nos bairros Santa Fé e Esplanada. Logo na sequência, ao sul, tem-se o bairro Planalto e, no eixo leste-oeste, os bairros Santa Catarina, Cidade Nova e São Luiz. Ressalta-se que o bairro Santa Catarina contém iniciativas do poder público em Habitação de Interesse Social (HIS) e que o São Luiz abriga um grande empreendimento do programa Minha Casa Minha Vida para a Faixa 1, denominado Campos da Serra. Vale chamar a atenção, também, para o fato de que todos os bairros citados estão distantes da área central, onde se encontra o menor número de famílias contempladas com o programa, e estão fora do segundo anel perimetral, ou seja, na periferia de dois anéis viários da região central.

O mapeamento dos territórios autoproduzidos foi feito com base no mapa dos parcelamentos irregulares elaborado pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) em 2018, sendo contemplados os parcelamentos de interesse específico e os de interesse social. Pelo recorte do presente estudo, optou-se por trabalhar apenas com os parcelamentos irregulares de interesse social, que, segundo a legislação local, são definidos como “os assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por popula-

⁶ Posteriormente, esses mapas foram apresentados em dois trabalhos de conclusão de curso: “Habitar transitório: um suporte à vulnerabilidade habitacional e impacto dos desastres – Caxias do Sul/RS”, da autoria de Tainara Comiotto, defendido na Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 2017, e “Moradia temporária em Caxias do Sul”, da autoria de Brena Miranda de Oliveira, defendido na Universidade de Caxias do Sul em 2017.

ção de baixa renda, nos casos: I – em que área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; II – de imóveis situados em ZEIS; ou III – de áreas do município declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social⁷⁷.

Figura 2 – Mapa com o número de famílias que recebem bolsa-família



LEGENDA

econômico | n.º de famílias do cadastro único que recebem o bolsa família

□ nenhuma família □ 0-50 famílias □ 51-100 famílias □ 101-200 famílias
 ■ 201-300 famílias ■ 301-500 famílias ■ mais de 500 famílias

01 Santa Fé	17 Kayser	33 Ana Rech	49 São Caetano
02 Esplanada	18 São Victor Cohab	34 Santo Antônio	50 Interlagos
03 Nossa Senhora de Fátima	19 Bela Vista	35 Jardim Eldorado	51 Sagrada Família
04 Santa Catarina	20 Cruzeiro	36 Pedalcingo	52 Presidente Vargas
05 Cidade Nova	21 Diamantino	37 Brandalise	53 Petrópolis
06 Planalto	22 Nossa Senhora do Rosário	38 Maestra	54 Nossa Senhora de Lourdes
07 São Luiz	23 São Ciro	39 Linha Quarenta	55 Exposição
08 Madureira	24 Jardim América	40 Nossa Senhora da Saúde	56 Panazzolo
09 Desvio Rizzo	25 Jardelino Ramos	41 Monte Bérico	57 São Leopoldo
10 Charqueadas	26 Centro	42 São Giacomo	58 Galópolis
11 Nossa Senhora das Graças	27 Cinquentenário	43 São José	59 São Virgílio
12 Bairro Pôr do Sol	28 Rio Branco	44 Pio X	60 Jardim das Hortências
13 Serrano	29 Salgado Filho	45 São Pelegrino	61 Parada Cristal
14 Centenário	30 Santa Corona	46 Medianeira	62 Universitário
15 Pioneiro	31 Cristo Redentor	47 Floresta	63 De Lazzar
16 Marechal Floriano	32 São Cristóvão	48 Forqueta	64 Sarvitto
			65 Samuara

Fonte: Dados FAS de janeiro de 2017, mapeados pelo GRID. Complementado pelos autores em 2019.

⁷⁷ Lei n.º 7.911, de 15 de dezembro de 2014, que institui o Programa Regulariza Caxias, art. 4.º, § 1.º.

No último levantamento da SMU, realizado em outubro de 2018, foram apontados 106 parcelamentos irregulares de interesse específico, 107 de interesse social e 171 notificações. Do ponto de vista da atuação do poder público local, enquanto à SMU cabe o acompanhamento dos processos e da regularização dos loteamentos de interesse específico, à Secretaria Municipal de Habitação cabem os casos de interesse social. A Coordenadoria de Regularização Fundiária é quem classifica as notificações em uma dessas duas categorias, por meio de pareceres técnicos. Portanto, o número de loteamentos de interesse social pode ser ampliado ao longo do tempo, assim como os de interesse específico, a partir da análise das notificações.

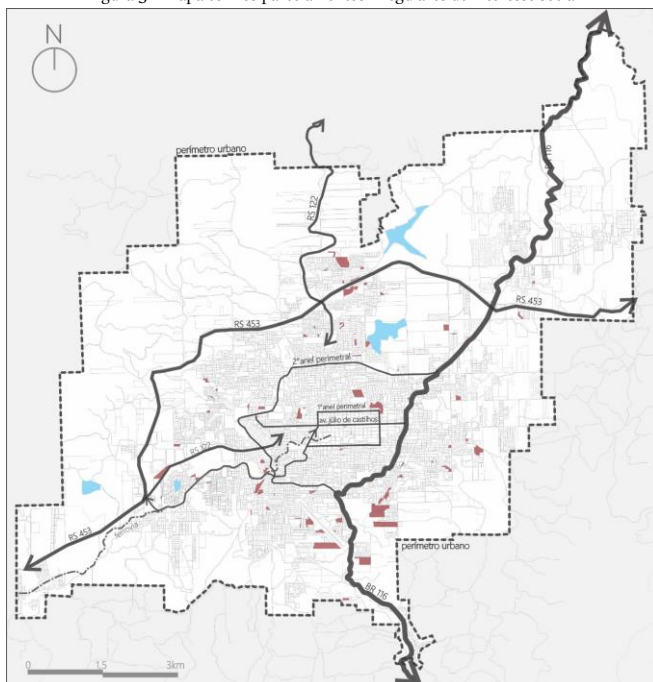
Outro dado importante é que o Fundo da Casa Popular (Funcap) de Caxias do Sul considera como potenciais beneficiários dos programas de habitação popular para baixa renda as famílias que recebem até cinco salários-mínimos, cota superior à média nacional, que aplica um teto de até três salários-mínimos.

Como pode ser observado na figura 3, os parcelamentos irregulares de interesse social encontram-se fragmentados pelo território, estando os de menor escala dispersos em todas as direções. A grande maioria está fora do segundo anel perimetral, e os de maior dimensão estão dispostos no eixo norte-sul, tendo uma maior concentração ao sul, nas proximidades do aeroporto e da BR-116. Esse parece ser um forte indicativo de que as ocupações ocorrem na periferia, mas com uma condição de acessibilidade proporcionada pelas rodovias. Há uma distância do núcleo central, mas, ainda assim, existe acesso a importantes eixos de transporte, garantindo o deslocamento da população desses territórios. Outro fator que acentua a relevância da acessibilidade a essa parcela de moradores é que, até o presente momento, não há nenhum loteamento irregular de interesse social mapeado fora do perímetro urbano.

Na área central, nas bordas do primeiro anel, estão três núcleos de maior porte. Entre esses territórios autoproduzidos, estão os dois mais antigos da cidade, ocupados irregularmente no final da década de 1940:

as atuais comunidades dos bairros Jardelino Ramos e Euzébio Beltrão de Queiróz, denominados antigamente de Burgo e Zona do Cemitério, respectivamente. Há, ainda, o bairro Primeiro de Maio, que tem sua história iniciada em 1977, quando os primeiros moradores começam a ocupar uma área privada, pertencente à família Magnabosco. Atualmente, essa família move processo de indenização contra o município, pela ocupação da área, que se encontra tramitando no Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

Figura 3 - Mapa com os parcelamentos irregulares de interesse social



LEGENDA

social

■ Parcelamentos irregulares de interesse social

Fonte: Dados da SMU, mapeados por BUCHEBUAN; SIGNORI, 2019.

Após terem sido feitas algumas considerações a respeito da territorialização do número de famílias que recebem bolsa-família e da localização dos territórios autoproduzidos de interesse social, busca-se, a seguir, fornecer um panorama da questão ambiental de Caxias.

A questão ambiental

Vários estudos indicam que a expansão urbana avança sobre as áreas rurais e/ou naturais, causando um impacto sobre os modos de produção e ocupação do solo. Nesse sentido, a questão social torna-se, também, uma questão ambiental.

É preciso destacar, ainda, que Caxias do Sul tem uma situação peculiar em relação ao seu meio ambiente, pela questão das águas e das altas declividades. O município encontra-se na Bacia Hidrográfica do Guaíba, que é composta por nove sub-bacias. A RMSG está em situada sobre duas delas: a do Taquari-Antas e a do Caí. Assim, a região exerce impacto sobre a Bacia do Guaíba, principalmente pelo grande volume de esgoto doméstico, pois o relevo acidentado dificulta o depósito da água da chuva, impedindo a diluição dos resíduos e diminuindo a disponibilidade de água para a agricultura. Devido ao relevo acidentado, os municípios da RMSG sentem dificuldades para o abastecimento de água, que é efetuado por meio de barragens e de poços artesianos. Além disso, a região concentra as maiores declividades do estado (AUNE, 2009).

Apesar de existirem algumas legislações, desde 1929, regradando o espaço público, foi somente em 1975 que Caxias do Sul passou a contar com um plano diretor, quando a cidade já tinha “tomado novos contornos com a expansão de inúmeros bairros residenciais, bairros operários e favelas” (MACHADO, 2001, p. 317). O site da Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan) registra que Caxias do Sul já teve quatro planos diretores diferentes – 1972/1973 e 1979 (Plano Diretor Urbano), 1996 (Plano Físico Urbano) e 2007 (Plano Diretor Municipal) – e, desde 2019, conta com um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de acordo com a Lei Complementar n.º 589, de 19 de novembro de 2019.

Do ponto de vista ambiental, o zoneamento do PDDI prevê Zonas de Interesse Ambiental (ZIAMs), que estão fora do perímetro urbano, e Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Para as APAs, não foram localizados

mapeamentos específicos. Dentro do perímetro urbano proposto, no que concerne ao aspecto ambiental, encontram-se as Zonas de Águas (ZAs) e as Zonas de Ocupação Controlada (ZOCs), sendo estas últimas de dois tipos: declividade e drenagem (figura 4).

No perímetro urbano, em relação às ZAs, existem duas grandes áreas, uma a sudoeste, a bacia de captação do Samuara, e uma a nordeste, composta pela bacia Dal Bó e por parte da bacia Maestra – estas duas últimas se fundem, conformando uma grande região de captação. Já as ZOCs de drenagem estão presentes em todo o território, concentrando-se a noroeste. As ZOCs de declividade, por sua vez, não estão presentes a noroeste, mas se encontram em todas as outras direções, havendo uma concentração das maiores áreas a sul e sudoeste, associando-se às áreas de drenagem.

As zonas mencionadas foram mapeadas a partir do site GeoCaxias, que disponibiliza, em uma plataforma digital aberta, diferentes dados relativos à cidade. Os dados ambientais, em específico, são provenientes do plano diretor de 2007, por ser este o que estava disponível na época de elaboração dos mapas.

A esses dados, ainda na figura 4, foram acrescentados os níveis de risco, mapeados a partir do Plano Municipal de Redução de Risco da Área Urbana (PMRR), realizado em 2006, pela empresa Profill Engenharia e Ambiente Ltda. Observa-se que nenhuma das áreas de risco se encontra no interior do primeiro anel perimetral e que poucas áreas no interior do segundo anel, das quais uma pequena parte se configura com um nível maior de risco. É fora do segundo anel que estão as maiores áreas e os níveis mais críticos de risco, quase sempre associados às zonas de ocupação controlada, seja pela declividade ou pela preservação das drenagens, estando mais concentradas no eixo norte-sul.

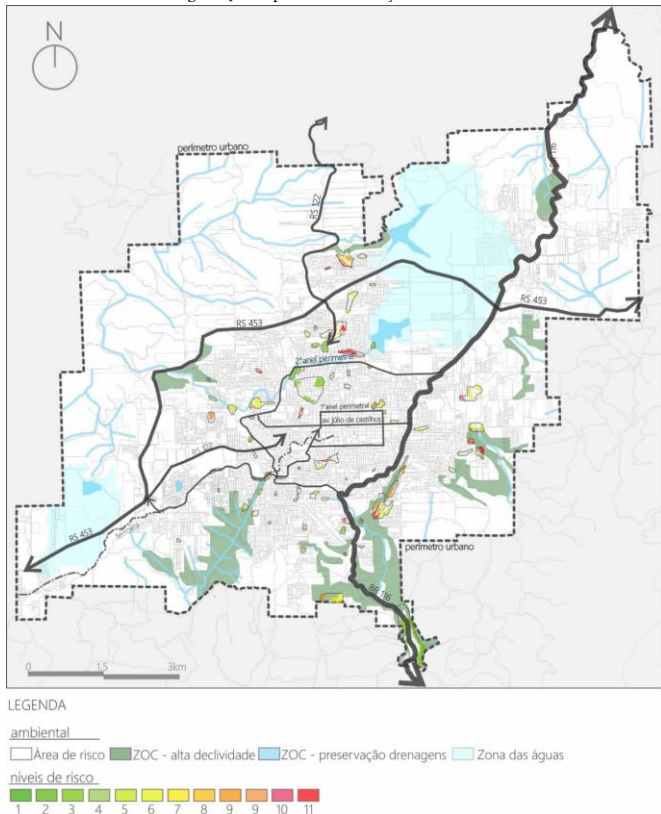
O PMRR elencou 40 áreas de maior risco físico-ambiental, cuja hierarquia evidencia o setor, o tipo e o grau de risco, abem como o nível de ocupação e a indicação de ocorrência do risco efetivo. Dessas áreas,

27 apresentam grau de risco 4 (maior grau de probabilidade de ocorrência de risco) e 13 com grau de risco 3. O estudo revela que a maior concentração dos Núcleos Subnormais está localizada nas áreas de maior risco de deslizamento: 15 das áreas de maior risco ficam na Região Administrativa Santa Fé/Planalto, onde se localizam 1.374 casas precárias; 10 das áreas de maior risco estão na Região Administrativa Fátima, com 1.675 casas; 7 das áreas de maior risco estão na Região Administrativa Centro, com 1.650 casas precárias. Observa-se ainda que a maioria dos Núcleos Subnormais precários, irregulares e de risco socioambiental é de propriedade do município, apontando para a necessidade de se implementar instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade (PLHIS, 2010, p. 79).

Acselrad (2016), estudando os movimentos por justiça ambiental nos Estados Unidos, destaca que inúmeros autores apontam o caráter socialmente desigual das condições de acesso à proteção ambiental e que neste país o fator étnico é mais fortemente correlacionado com a distribuição locacional dos rejeitos perigosos do que o próprio fator baixa renda. O autor registra, ainda, que a denúncia da desigualdade ambiental sugere uma distribuição desigual das partes de um meio ambiente de diferentes qualidades. Os mais prejudicados tendem a ser os que menos influenciam, por meios diretos e indiretos, as decisões. Por essa perspectiva, a desigualdade social e de poder sobre os recursos ambientais estaria presente na raiz dos processos de degradação ambiental, não sendo possível enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça social.

Tendo isso em vista, na seção a seguir, pretende-se relacionar os aspectos levantados para este estudo – o número de famílias que recebem bolsa-família, a localização dos loteamentos de interesse social e as questões ambientais locais –, buscando identificar se a desigualdade social está associada à desigualdade ambiental.

Figura 4 – Mapa com as restrições ambientais



Fonte: Dados do GeoCaxias e PMRR, mapeados pelos autores.

Sustentabilidade urbana: cruzando dados socioeconômicos e ambientais

Caxias do Sul tem sua origem atrelada à colonização de terras devolutas do nordeste do Rio Grande do Sul por imigrantes italianos, a partir de 1875, em um processo planejado pelo Governo Imperial. Inicialmente, sua economia baseou-se na produção agrícola, mas, desde o final da década de 1920, já contava com um importante parque fabril, recebendo os descendentes de imigrantes italianos que vinham buscar trabalho no núcleo urbano. Esse crescimento populacional e a diversificação da matriz econômica geraram diversas ampliações no perímetro urbano, as

quais ampliações acabavam por adentrar as antigas colônias, demarcadas por meio de léguas, linhas e travessões (MACHADO, 2001). Tal processo evidencia o ambiente urbano avançando sobre o ambiente rural, ou seja, o ambiente construído sobrepondo-se ao ambiente natural.

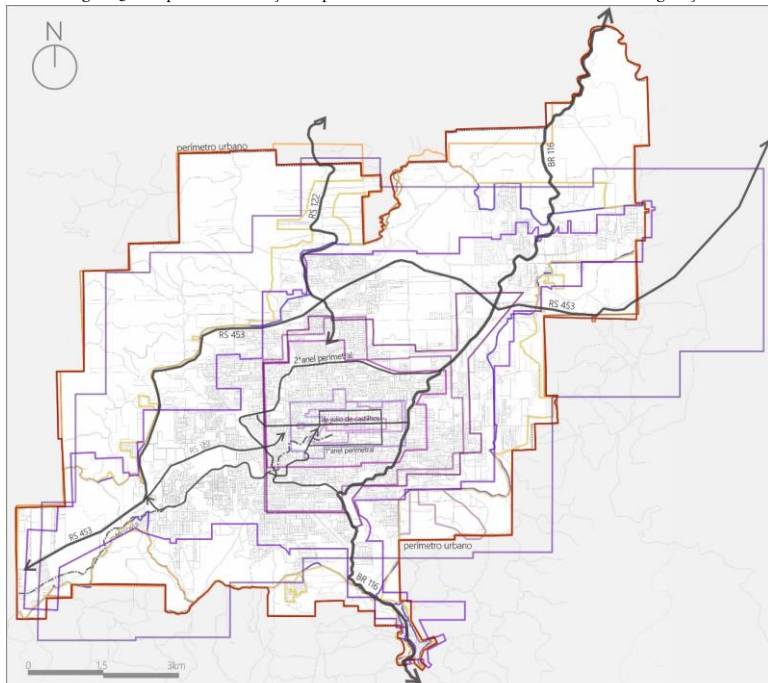
Nos itens a seguir, busca-se compreender a relação entre a mudança no perfil produtivo, enfatizando o processo de industrialização na cidade, o aumento da população e a localização dos territórios autoproduzidos, bem como efetuar o cruzamento dos mapeamentos apresentados anteriormente.

Industrialização, perímetro urbano e territórios de exclusão

Caxias do Sul vivenciou em vários momentos um crescimento muito significativo de sua população. Em 1900, eram 24.997 habitantes, passando para 53.850 em 1950. Entre 1950 e 1970, apenas 20 anos, foi registrado um crescimento de 167,93%, chegando aos 144.871 habitantes (BORBA, 1999). As duas décadas seguintes também foram de crescimento acelerado: constatou-se uma população de mais de 290 mil pessoas, um aumento de 101,66% em relação a 1970. Pela contagem de 1996, havia cerca de 325 mil habitantes, número que, no ano de 2010, passou a 435.482 habitantes (IBGE, 2010). Em 2018, o IBGE apresentou uma estimativa de 504.069 habitantes para Caxias.

Esse aumento acelerado do número de habitantes teve reflexos no ambiente urbano, com sucessivas ampliações em seu perímetro (figura 5), avançando sobre territórios rurais e/ou naturais.

Figura 5 – Mapa com a evolução do perímetro urbano de Caxias do Sul conforme legislação



LEGENDA

evolução do perímetro urbano

1886 1900 1926 1940 1950 1965 1979_1 1979_2 1996
 2003 2007 2010 2013 2018

Fonte: Dados do GeoCaxias, modificados pelos autores.

Observa-se que os aumentos mais significativos do perímetro urbano, nas décadas iniciais de constituição do território, ocorreram em 1926 e em 1940, época em que a população mais do que dobrou e em que as indústrias tradicionais⁸ estavam em expansão. Oficialmente, não há registros de ocupações irregulares nessa fase.

Na década de 1940, especialmente no período da Segunda Guerra Mundial, a cidade vai registrar um significativo desenvolvimento industrial e comercial, com algumas empresas sendo declaradas pelo governo federal como de “interesse militar”. Esse ato gerou um crescimento econômico que

⁸ A classificação em indústrias tradicionais e dinâmicas está presente nos estudos tanto de PICCININI, 1983 quanto de HERÉDIA, 2017. Conforme Herédia, as tradicionais são aquelas indústrias ligadas à produção vinícola, tríticola, têxtil, de alimentos e de madeira. As dinâmicas, por sua vez, englobam, principalmente, as indústrias metalúrgicas e mecânicas.

refletiu na melhoria das construções da zona central e fez surgir uma preocupação com a estética da cidade e com a qualidade de vida dos moradores. Nessa etapa, o crescimento passa a ocorrer em direção à face leste, em função da construção da BR 116 (MACHADO, 2001, p. 109).

Mesmo com o aumento do perímetro urbano, em alguns pontos o arruamento foi interrompido, além de não ter sido executada a demarcação de lotes onde havia acidentes geográficos, tendo sobrado alguns “espaços vazios nos arredores do núcleo central”. Nesses espaços vazios, aconteceram as primeiras ocupações irregulares, no final da década de 1940, promovidas por moradores muito pobres, vindos do interior, especialmente dos Campos de Cima da Serra. Foram ocupados, na ocasião, o sítio do Burgo a nordeste e a Zona do Cemitério, no sentido oposto, atuais bairro Jardelino Ramos e comunidade Euzébio Beltrão de Queiróz, respectivamente (MACHADO, 2001, p. 143).

Cabe salientar, também, que foi justamente nessa década que a população urbana superou a rural. Como pode ser observado no quadro 1, a taxa de urbanização na cidade chega a 50,94% no período, “enquanto no Brasil e no Rio Grande do Sul equivaliam a 31%. Nessas duas esferas, a população urbana se sobrepôs à rural, somente em meados da década de 1960” (GIAZZON, 2015). Em 2010, a taxa de urbanização de Caxias do Sul chegou a 96,29%.

Quadro 1 – Taxas de urbanização

	1940	2000	2010
Brasil	31,3%	81,2%	85,1%
Rio Grande do Sul	31,2%	81,6%	85,1%
Caxias do Sul	50,9%	92,7%	96,2%

Fonte: BUCHEBUAN, 2017 adaptado de Atlas Geográfico e do IBGE.

Isso denota que historicamente a cidade já manifestava uma vocação urbana atrelada ao processo industrial, dependendo das imigrações para fornecer mão-de-obra às indústrias locais. O que explica o grande aumento de população no final da década de 1940 e ao longo da de 1950 é um novo estímulo ao desenvolvimento industrial regional a partir da Segunda Guerra Mundial, quando grandes empresas surgem, como a

Eberle e a Gazola. Nesse período, os gêneros industriais tradicionais, ligados à produção primária (alimentos, bebidas e madeira), começam a ser superados pelos gêneros das indústrias metalúrgicas e mecânicas (NUNES; FISCHER; ROSSI, 2011).

Na década de 1950, ante o “inchaço” causado pela migração, ocorreu uma grande ampliação da área urbana na direção norte, sul e leste (BORBA, 1999). Em 1953, foi contratado um estudo para plano diretor que apontou a vivenda popular como principal problema da cidade. O texto do plano destacava que a localização dispersa das indústrias e a valorização das áreas centrais fizeram com que as camadas mais pobres se localizassem em áreas mais afastadas, sem acesso aos serviços públicos, de modo que resolver essa questão seria o motivo principal da criação desse plano diretor (PAIVA et al., 1953). Contudo, tal plano não foi aprovado pela Câmara de Vereadores.

Nos anos seguintes, a tendência do pós-guerra permanece, e, em meados da década de 1970, a indústria metalmeccânica consolida-se. Destaca-se, ainda, que, entre os anos de 1960 e 1970, nova ampliação é feita no perímetro urbano, na direção norte (saída para Flores da Cunha), nordeste (em direção a Ana Rech) e sul (em direção a Galópolis), com a formação da “periferia” (BORBA, 1999).

Nessa fase, entre 1950 e 1970, registra-se o maior aumento de população em termos percentuais. É nesse período que os gêneros industriais tradicionais, ligados à produção primária (alimentos, bebidas e madeira), começam a ser superados pelos gêneros das indústrias dinâmicas. Herédia (2017) reforça a afirmação de Borba, concluindo que, a partir de 1955, as indústrias dinâmicas passam a se fortalecer e que, em 1975, consolida-se um parque industrial com predomínio das indústrias metalomeccânicas (implementos agrícolas, transporte, motores, produtos metalúrgicos e autopeças) (2017, p. 84-85).

Segundo estudos de Piccinini, até 1968 existiam na cidade quatro favelas com 600 unidades, número que, em 1979, sobe para vinte e quatro favelas com 4.000 unidades (1983, p. 113). Já os estudos do Plano Local de

Habitação de Interesse Social de Caxias do Sul (PLHIS) apontam, em 1968, a existência de três assentamentos subnormais⁹ com 2.000 habitantes e, em 1973, de 15 núcleos com uma população de 4.600 pessoas.

Silva alerta para o fato de que “não é possível estabelecer uma relação direta entre os loteamentos clandestinos e as sub-habitações”, mas ressalta que é inegável que a principal consequência do período, para além do surgimento dos loteamentos clandestinos, consiste na multiplicação dos núcleos de sub-habitação. O autor destaca pesquisas realizadas pelo sociólogo Isidoro Zorzi que indicam que a elevação do número desses núcleos está ligada à “diminuição da remuneração e ao aumento dos aluguéis, que empurraram parte da população para zonas não atendidas por serviços públicos básicos (...) construindo nestes locais, habitações com baixíssima qualidade” (2018, p. 194). Nesse sentido, os estudos de Silva evidenciam que os loteamentos clandestinos iniciados em 1970 se dispersam pelo território, não se encontrando mais contínuos ao perímetro urbano, como acontecia nas décadas anteriores. O crescimento caracteriza-se, a partir de então, como “manchas urbanas em territórios rurais, geralmente seguindo a localização de alguma grande indústria, aglomerado de pequenas fábricas e comércios ou ao longo de alguma rodovia de grande trânsito” (2018, p. 178).

Após a consolidação das indústrias dinâmicas, em 1979, é efetivada uma grande ampliação do perímetro urbano. Essas fábricas são direcionadas aos eixos rodoviários principais – BR 116 e RS 122, onde passam a se localizar as maiores plantas industriais. A esse respeito, cabe mencionar o depoimento de um servidor aposentado da Seplan, que evidencia a relação entre a implantação das indústrias, a expansão urbana e a ilegalidade de alguns dos novos loteamentos:

⁹ Nos documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, não há uma conceituação explícita para o termo assentamentos subnormais. No entanto, é feita uma associação com a definição de aglomerados subnormais utilizada pelo IBGE, ressaltando-se que, para fins de hierarquização para atuação do poder público local, os assentamentos subnormais foram definidos como aqueles que “apresentam situação de risco e mais de seis casas” (PMCS; UCS, 2004, p. 138).

Então, sobre essa questão do loteamento ilegal, irregular, do parcelamento espontâneo, todos os Planos Diretores, exceto o de 1998, trabalharam com área urbana e com área suburbana ou de expansão urbana, que são áreas de uso rural que havendo interesse público, e tudo isso é muito relativo, permitindo que houvesse o uso urbano, de fato. Com o interesse do empresário ou da indústria, o empresário conversava com o Prefeito, e o Prefeito liberava a área. Então a indústria sempre foi a precursora e quem comandou o crescimento da cidade, levando consigo o parcelamento do solo. Então, a atividade urbana quando vai para o meio rural, gera impactos, gera parcelamento do solo, e via de regra, este parcelamento não atendia à legislação, talvez pela dificuldade burocrática, ou porque o contexto na época era este, o que interessava era a rua e o lote, para somente após vir a infraestrutura (MAZZIERO, 2016, p. 74).

O início dos anos 1980, época de recessão, é marcado pela chegada de novos imigrantes, fazendo com que a cidade sinta como nunca a carência de infraestrutura e a desordem territorial, aliadas a uma deterioração da qualidade de vida (GIAZZON, 2002). Nesse período, foram registrados 24 núcleos autoproduzidos, com uma população residente de 18.000 habitantes. Estudos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) apontam, na década de 1980, 256 loteamentos em situação irregular (dos quais 226 estavam em área urbana), onde residiam aproximadamente 40.000 pessoas (1987, p. 13).

Nos anos seguintes, as alterações no perímetro urbano não são muito significativas, destacando-se em 2007 o acréscimo de uma área a noroeste, onde estão vários condomínios irregulares, voltados às classes de maior renda. Já os territórios autoproduzidos crescem consideravelmente – em 1984 eram 107 –, porém sua população não registra uma grande variação, contando com 21.300 pessoas. Silva registra essa questão como um “resultado material da crise” da época, salientando que, pelas proporções do crescimento, é “possível inferir que houve a proliferação de pequenos núcleos, visto que há uma variação muito maior do número deles do que no aumento da população residente nesses locais” (2018, p. 199).

Nas décadas subsequentes à de 1990, o número de núcleos varia pouco, assim como sua população residente, que, entre 1993 e 2010,

praticamente se mantém a mesma, o que pode ser explicado pelas várias iniciativas do poder público na produção de habitação de interesse social. Foram produzidos lotes populares, por meio do Funcap e da Companhia de Habitação Popular/RS (Cohab/RS), assentando 3.559 famílias, 2.841 em lotes produzidos pelo Funcap e 718 em lotes fornecidos pela Cohab, o que permitiu atender 14.300 pessoas (GIAZZON, 2002 apud PLHIS, 2010, p. 54).

Atualmente, os assentamentos subnormais, assim nomeados pelo poder público caxiense, estão localizados nos diversos setores que compõem a área urbana do município, com maior concentração nas regiões Centro, Fátima, Santa Fé e Planalto. Essas regiões abarcam 58 núcleos de um total de 113, ou seja, 53% dos núcleos subnormais irregulares no mapa da cidade (PLHIS, 2010, p. 61).

O crescimento econômico de Caxias do Sul está ligado à industrialização até o início da década de 1990, quando o setor de serviços começa a ganhar importância. Até então, a expansão urbana parece estar relacionada à implantação das plantas industriais. Em um primeiro momento, elas estão ligadas à ferrovia inaugurada em 1910, para, na sequência, localizarem-se ao longo da BR 116, que inicia sua história na cidade em 1941. Na década de 1970, surge a RS 122 e em 2008 a finalização da RS 453. Ao longo desses dois últimos eixos rodoviários é que estão situados os distritos industriais (NUNES; FISCHER; ROSSI, 2011).

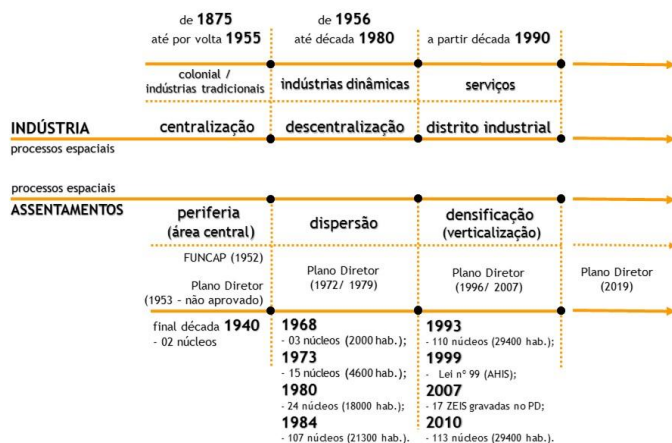
Como já referido, Caxias do Sul vive um processo de diferenciação das áreas urbanas por classe social desde o final da década de 1940, quando o desenvolvimento econômico, a partir da expansão do ramo industrial, produz as primeiras ocupações irregulares, gerando distribuição desigual do espaço urbano. O PLHIS da cidade destaca que a irregularidade do solo urbano acompanha a lógica de localização industrial, explicitando que, desde então,

(...) até 1968 as indústrias localizavam-se na Região Centro; posteriormente, nas Regiões Santa Fé / Planalto e Fátima, e hoje há crescimento em diversas regiões da cidade, especialmente em direção ao Desvio Rizzo, no entorno do

Distrito Industrial onde, concomitantemente, vem se constituindo novos assentamentos subnormais. Têm surgido também núcleos na área rural do município, apontando para problemas habitacionais na zona rural de Caxias do Sul (2010, p. 60).

A figura 6, a seguir, esboça uma tentativa de sintetizar os dados apresentados, relacionando os processos produtivos e sua influência no espaço, o que inclui o registro da implantação dos territórios autoproduzidos em termos quantitativos e populacionais. Ressalta-se, ainda, que essas informações estão organizadas com base nas datas dos planos diretores, períodos em que se encontram as ampliações mais significativas, e não nas alterações do perímetro urbano de acordo com a legislação.

Figura 6 – Processos espaciais em Caxias do Sul



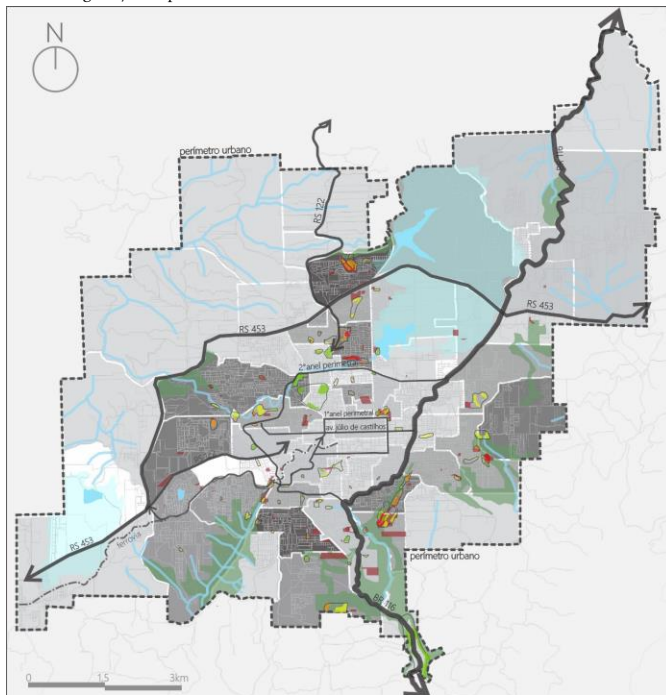
Fonte: BUCHEBUAN, 2018.

Cruzando as categorias dos mapeamentos

Como resultado dessa associação entre desenvolvimento econômico, expansão urbana e segregação socioespacial, acontecem impactos sobre o ambiente rural e/ou natural. Na figura 7, pode ser visualizado o cruzamento das seguintes categorias mapeadas para o presente estudo, tendo como base o perímetro urbano de 2007: número de família que recebem

bolsa-família por bairro; localização dos territórios autoproduzidos; e questões ambientais, como áreas de risco.

Figura 7 – Mapa com o cruzamento dos dados socioeconômicos e ambientais



LEGENDA

ambiental

□ Área de risco ■ ZOC - alta declividade ■ ZOC - preservação drenagens ■ Zona das águas

níveis de risco

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11

econômico | n° de famílias do cadastro único que recebem o bolsa família

□ Nenhuma família ■ 0-50 famílias ■ 51-100 famílias ■ 101-200 famílias
 ■ 201-300 famílias ■ 301-500 famílias ■ mais de 500 famílias

social

■ Parcelamentos irregulares de interesse social

Fonte: Dados do GeoCaxias e PMRR, mapeados pelos autores.

Observa-se que, no primeiro anel perimetral, não há um número significativo de famílias que recebem bolsa-família e também não há a presença de territórios de interesse social nem de fatores de risco. É, portanto, um território privilegiado em todos os quesitos apresentados.

Entre o primeiro e o segundo anel, o número de famílias atendidas pelo bolsa-família ainda é pequeno, e há poucas ocupações irregulares. Não há presença de ZOC nessa área, mas existem algumas áreas de risco distribuídas pelo território. As de maior nível estão justamente nos dois primeiros núcleos ocupados irregularmente, cujos vazios urbanos eram caracterizados pela topografia acidentada, onde não foi dado seguimento no traçado viário nem foram demarcados lotes.

Fora do segundo anel perimetral, distribuem-se os bairros que contêm o maior número de famílias beneficiadas pelo programa bolsa-família, estando mais concentradas no eixo norte-sul. Entretanto, vale ressaltar que há um bairro onde não existe nenhuma família beneficiária desse programa: o local onde está implantado o Shopping Iguatemi. Os maiores territórios autoproduzidos também estão concentrados nesse eixo norte-sul, e, embora os menores estejam dispersos, todos se encontram no interior do atual perímetro urbano.

Cruzando essas informações com os dados ambientais, percebe-se que boa parte desses territórios está em contato direto ou muito próxima às ZOCs, sejam elas de altas declividades ou de preservação de drenagens. Alguns deles também se fazem presentes na zona de águas mais ao norte. Todavia, é no quesito de risco que se revela a maior fragilidade ambiental, já que a grande maioria dos núcleos irregulares apresenta algum nível de risco associado. O eixo sul abriga as maiores vulnerabilidades dos núcleos, pois, além de possuir os territórios autoproduzidos de maior escala, concentra as zonas mais frágeis ambientalmente. No local, há ZOC de declividades e de proteção de águas, estando concentradas, ainda, as maiores áreas de risco em seus níveis mais críticos.

Considerações finais

Diante do exposto neste texto, parece não haver um equilíbrio entre o aumento da população e sua distribuição pelo território de Caxias do Sul, gerando desigualdades significativas, seja do ponto de vista social ou

ambiental. Embora a economia seja forte na cidade e a média de renda da população seja superior à de outras cidades de mesmo porte no país, a distribuição desigual do espaço revela que o princípio da justiça social, que pressupõe equidade, está longe de ser atingido. Além disso, também falta equilíbrio entre o patrimônio construído, o cultural e o ambiental, princípios necessários para garantia da sustentabilidade ambiental.

Em tempos em que se discute a Agenda 2030, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), resta questionar quando e se Caxias atingirá os princípios da sustentabilidade urbana, já que nem sequer consegue respeitar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, enunciados pela ONU em 1948 e, que se observados, pressuporiam a garantia do tripé da sustentabilidade. Coincidentemente, é nesse período da Declaração dos Direitos Humanos que aparecem as primeiras ocupações irregulares mais significativas em Caxias do Sul, em locais ambientalmente incompatíveis com o parcelamento do solo. Desde então, a economia local continua evoluindo, mas sem que isso se reflita em uma diminuição da desigualdade social, em um aumento da qualidade ambiental ou em uma distribuição mais equânime da cidade.

Desde 2004, o país conta com uma norma de responsabilidade social – a ABNT NBR 16001, atualizada em 2012, que deve ser aplicada a organizações de todos os tipos e portes (pequenas, médias e grandes) e de todos os setores (públicas, privadas e pertencentes a ONGs). Entre vários requisitos mínimos a ser observados, a norma pressupõe o respeito aos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em relação a este último item, há ainda uma norma mais recente, de 2017, que discorre acerca do desenvolvimento sustentável de comunidades com indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida – a ABNT NBR ISO 37120/2017. Essa norma permite que as cidades sejam avaliadas a partir de 100 indicadores de sustentabilidade urbana, que incluem os aspectos ambiental, econômico, social e tecnológico, por exemplo. Embora aplicada nacionalmente, ela reflete um enfoque global

de indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida, e sua aplicação deve prever que tais indicadores estejam em harmonia com as normas vigentes no Brasil no que tange às definições, às métricas e aos métodos de obtenção desses indicadores. A fim de atingir o desenvolvimento sustentável, todo o sistema urbano deve ser levado em consideração.

Nesse aspecto é que reside o ponto frágil do sistema, já que não faltam leis ou parâmetros para avaliação, mas tais critérios raramente são postos em prática. Diante disso, perceber o sistema urbano como um todo, considerando centro e periferia, cidade formal e informal, territórios regulares e irregulares, é um grande desafio, até porque, mesmo as cidades médias brasileiras têm sofrido, assim como as metrópoles, os impactos da desigualdade e da injustiça em vários âmbitos. Acsegrad (2016) registra que a força contemporânea do capital está na capacidade de se deslocalizar, “enfraquecendo os atores sociais menos móveis, como os governos e sindicatos, desfazendo, pela chantagem da localização, normas governamentais urbanas ou ambientais, bem como as conquistas sociais”.

A percepção de que a organização social pode conquistar uma distribuição mais equânime da cidade parece encontrar eco nas lutas por justiça ambiental nos Estados Unidos. Lá os grupos sociais que resistiram à divisão espacial da degradação ambiental dificultaram, também, a rentabilização esperada dos capitais a partir dessas práticas. Cabe, então, levar conhecimento e educação a esses grupos sociais mais fragilizados para que se organizem e cobrem que as leis, as normas e os regulamentos sejam cumpridos ou modificados de acordo com princípios de justiça social e ambiental. Esse alerta é um dos objetivos deste artigo.

Referências

- ACSELRAD, Henri. Meio Ambiente e Justiça – estratégias argumentativas e ação coletiva. Anexo. In: **Educação Ambiental em Unidades de Conservação: Ações voltadas para Comunidades Escolares no contexto da Gestão Pública da Biodiversidade**. Guia informativo, orientador e inspirador. Brasília, Brasil, mai. 2016.

Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/Publica%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%B5es_da_COEDU/Referencial_Te%C3%83%C2%B3rico/RT01b_ACSELRAD_Meio_Ambiente_e_Justica.pdf. Acesso em 02 mar. 2019.

AGLOMERAÇÃO URBANA DO NORDESTE DO RIO GRANDE DO SUL – AUNE/RS. **Subsídios para o Planejamento Regional**. Comitê Técnico, março/2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 16001**: Responsabilidade social – Sistema de gestão – Requisitos. Rio de Janeiro, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 37120**: Desenvolvimento sustentável de comunidades – Indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida. Rio de Janeiro, 2017.

BORBA, Sheila Villanova. Impacto urbano das transformações da economia industrial na região nordeste do Rio Grande do Sul. In: CASTILHOS, C. C. et. al. **Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE/FINEP, 1999.

BUCHEBUAN, T. O.; SIGNORI, L. **Construindo pontes**: um lugar de vida na Zona do Cemitério. In: XVIII ENANPUR – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Natal, 27 a 31 de maio de 2019. Anais eletrônicos [...]. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1258>. Acesso em: set. 2019.

BUCHEBUAN, T. O. **Territórios autoproduzidos em uma cidade desigual**: o caso de Caxias do Sul, RS. Projeto de Tese – Exame de Qualificação. Curso de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, dez. 2018.

_____. **Caxias do Sul**: entre o regional e o local. In: XVII ENANPUR - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. **Desenvolvimento, crise e resistência: Quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional?** São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 94.

CORRÊA, Roberto Lobato. Construindo o conceito de cidade média. II Simpósio Internacional “**Cidades Médias: Produção do Espaço e Dinâmicas Econômicas**”. Universidade Federal de Uberlândia, nov. 2006.

_____. O espaço urbano. Série Princípios. 4^a ed. São Paulo: Ed. Ática, 1999.

COSTA, Eduarda Marques da. **Cidades médias: contributos para sua definição. Finisterra**, XXXVII, 2002, p. 101-128. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1592>. Acesso: mai. 2016.

GIAZZON, E. M. A. **Identificação de Práticas Recomendadas em Processos de Qualificação Urbana sob a Ótica da Gestão de Risco: Experiência de Caxias do Sul/RS**. 2015. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, UFRGS, Porto Alegre.

_____. **Caracterização e intervenções em núcleos de sub-habitação no município de Caxias do Sul**. 2002. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental) - Universidade da Região de Joinville, Joinville.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti. **Processo de industrialização da zona colonial italiana**. 2^a ed. ampl. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2017. *Jornal Pioneiro*. **Encarte 135 anos de cultura**. Caxias do sul. 01/jun/2010.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo, Centauro, 2001.

MACHADO, M. A. **Construindo uma cidade**: história de Caxias do Sul 1875/1950. Caxias do Sul: Maneco Livraria e Editora, 2001.

MAZZIERO, Priscila. **Histórico da regularização fundiária em Caxias do Sul**. 2016. Relatório de Estágio Obrigatório em Arquitetura e Urbanismo. (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2016.

NUNES, M.F.; FISCHER, V.L.B.; ROSSI, C.V. Urbanização e expansão industrial em Caxias do Sul. In: **Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR**, 23 a 27 mai. 2011. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: set. 2019.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em set. 2019.

PAIVA, Edvaldo Pereira; et al. **Caxias do Sul: plano diretor**. Porto Alegre: [s.n.], 1953.

PICCININI, Flavio José. **Desenvolvimento econômico e contradições urbanas: análise da cidade de Caxias do Sul, RS**. Rio de Janeiro, 1983. Tese (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar nº 589**, de 19 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2019/11/c8fd1233-0a17-4256-adab-da821e94febd.pdf>. Acesso em: dez/2019.

_____. **Lei nº 7911**, de 15 de dezembro de 2014. Programa Regulariza Caxias. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2014/791/7911/lei-ordinaria-n-7911-2014-institui-o-programa-regulariza-caxias-que-indica-as-normas-parametros-e-procedimentos-para-a-regularizacao-fundiaria-no-ambito-do-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em set. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 290**, de 24 de setembro de 2007. Institui o Plano Diretor do Município de Caxias do Sul, e dá outras providências. Disponível em: https://www.caxias.rs.gov.br/_uploads/planejamento/plano_diretor_lei.pdf. Acesso em 25 jul. 2017.

_____. **Hierarquização dos assentamentos subnormais – Caxias do Sul/RS**. Volume VII. Programa Habitar Brasil BID. Subprograma de Desenvolvimento Institucional – DI. Ministério das Cidades. Caixa Econômica Federal. Jun. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL; PROFILL ENGENHARIA E AMBIENTE LTDA. **Plano Municipal de Redução de Riscos para Caxias do Sul**. Ministério das Cidades: Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Jun. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL; UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL.
Plano Local de Habitação de Interesse Social Caxias do Sul – PLHIS. 2010.

RAPOSO, Isabel; JORGE, Sílvia. **Qualificação de bairros peri-centrais autoproduzidos em Lisboa e Maputo**: virtudes e vicissitudes dos processos. Espaços vividos e espaços construídos: estudos sobre a cidade. Vol. 1, N. 3. Lisboa: CIAUD, FAUL, 2016, p. 37-50.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, Milton; et. al. **O papel ativo da Geografia**: um manifesto. XI Encontro Nacional de Geógrafos. Florianópolis, Brasil, Jul. 2000.

SCHEIBE, A. C.; PICCININI, L. T. S.; BRAGA, A. C. **Evolução urbana do município de Lajeado: um estudo configuracional**. Revista Políticas Públicas e Cidades, v.2, n.2, p. 7-27, mai./ago. 2015.

SDU. **A luta pela regularização**. Caxias do Sul: Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Administração Victório Trez/ Fernando Menegat. 1987.

SILVA, Túlio dos Reis. **A história do crescimento urbano de Caxias do Sul** [recurso eletrônico] / : do milagre econômico à redemocratização. Caxias do Sul, RS: Educs, 2018.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

A Advocacia-Geral da União como órgão de um estado socioambiental de direito

*Vinícius de Azevedo Fonseca*¹

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 criou a Advocacia-Geral da União como uma das Funções Essenciais à Justiça, responsável pela representação judicial do Estado brasileiro e pela consultoria e o assessoramento jurídico da Administração federal.

Ao mesmo tempo, a Carta Magna vigente reservou, pela primeira vez na história constitucional brasileira, um capítulo próprio para a tutela do meio ambiente, além de diversas outras normas esparsas que de alguma forma se relacionam com o tema, inaugurando o que a doutrina denomina de Estado Socioambiental de Direito.

Dessa forma é que se propõe, nesse artigo, a investigação quanto a de que forma a Advocacia-Geral da União, consideradas suas atribuições constitucionais e legais, se insere na formação e na efetivação de um Estado Socioambiental de Direito.

Especialmente, pretende-se averiguar no que consiste o Estado Socioambiental de Direito, como ele se apresenta através das normas constitucionais da Carta de 1988 e de que forma as competências da Advocacia-Geral lhe tocam e sustentam.

¹ Advogado da União lotado na Procuradoria-Regional da União da 4^a Região (PRU4). Membro eleito do Conselho Superior da Advocacia-Geral da União (CSAGU), período 2018/2020. Foi Coordenador Regional de Atuação Proativa Substituto da PRU4. Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

Para tanto, o trabalho será desenvolvido em três partes. Na primeira, será abordado o conteúdo do Estado Socioambiental de Direito e a respectiva identificação na Constituição Federal vigente. Na segunda, serão descritos o histórico, a estrutura e a competência da Advocacia-Geral da União. E, por fim, com amparo no estudo dos tópicos anteriores, será realizada análise a respeito do papel, da forma de atuação e da relevância da mencionada função essencial à jurisdição na efetivação do Estado Socioambiental de Direito.

2. Estado Socioambiental de Direito e Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, informa que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. A sequência da leitura da Lei Maior brasileira revela ainda a consagração de diversos direitos sociais e econômicos, na esteira da caracterização de um estado de bem-estar social que adota o modo de produção capitalista, no que Cristiane Derani denomina de “capitalismo social”.²

Uma das maiores inovações trazidas pela Carta de 1988, entretanto, foi a dedicação de capítulo próprio e exclusivo à tutela do meio ambiente (capítulo VI, artigo 225), para além de outras normas esparsas sobre o tema, em diversos capítulos constitucionais.

Tratou-se da constitucionalização da matéria ambiental, em seguimento e à luz da Conferência de Estocolmo de 1972 e do Relatório Brundtland, do ano de 1987³, e que dá ensejo ao que José Joaquim Gomes Canotilho denomina de Estado Constitucional Ecológico. Conforme o constitucionalista português: “(...) o Estado constitucional, além de ser e

² DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 30.

³ LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo; MARIN, Jeferson Ditz. O Estado Socioambiental: a afirmação de um novo modelo de Estado de Direito no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 374-386, jul/dez. 2013, p.376.

dever ser um Estado de Direito democrático e social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos”.⁴

Herman Benjamin assinala que a constitucionalização da proteção ambiental, com a elevação da temática ao topo da hierarquia das normas, demanda uma necessária “(...) (re)leitura do direito positivo nacional – passado, presente e futuro – em particular, no balanceamento de interesses conflitantes”.⁵

Isso não significa, entretanto, o abandono ou a submissão dos demais interesses e direitos à tutela do ambiente. Como lecionam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer:

(...) o modelo de Estado de Direito Ambiental revela a incorporação de uma nova dimensão para completar o elenco dos objetivos fundamentais do Estado de Direito contemporâneo, qual seja, a proteção do ambiente, que se articula dialeticamente com as outras dimensões já plenamente consagradas ao longo do percurso histórico do Estado de Direito, designadamente a proteção dos direitos fundamentais, a realização de uma democracia política participativa, a disciplina e regulação da atividade econômica pelo poder político democrático e a realização de objetivos de justiça social.⁶

Trata-se do que os citados autores denominam de Estado Socioambiental de Direito, que ao contrário de abandonar as conquistas dos demais modelos estatais (liberal e social), “(...) agrega a elas uma dimensão ecológica, comprometendo-se com a estabilização e prevenção do quadro de riscos e degradação ecológica”⁷.

No plano sociológico, o socioambientalismo – surgido no Brasil a partir do processo de redemocratização – apresentou-se como uma al-

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, n. 8, p. 9-16, 2001, p.9.

⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 83-156, p. 107.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 104.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, p. 44.

ternativa ao conservacionismo/preservacionismo do movimento ambientalista tradicional, mais distante dos movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social.⁸

Já na seara jurídica:

O marco jurídico-constitucional socioambiental ajusta-se à necessidade de tutela e promoção – integrada e interdependente – dos direitos sociais e dos direitos ambientais num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, inclusive pela perspectiva da noção ampliada e integrada dos direitos fundamentais socioambientais ou direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA)⁹.

O Estado Socioambiental de Direito, ao não tolerar fundamentalismos ecológicos, não sustenta tutelas ambientais que desconsiderem as mazelas sociais, inclinando-se à perspectiva equilibrada e complexa da sustentabilidade. Esse modelo é facilmente apreendido na Constituição Federal de 1988, a partir do objetivo constitucional de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, I e III), conjugado com o estabelecimento de uma ordem econômica sustentável (art. 170, VI) e o dever de tutela ecológica atribuído ao Estado e à sociedade (art. 225).¹⁰

A complexidade dos desafios a que se propõe esse modelo de Estado pode ser reproduzida e exemplificada no dever estatal de, através das suas instituições democráticas e pela conjugação dos valores fundamentais que emergem das relações sociais, assegurar a segurança socioambiental, protegendo e promovendo a dignidade humana e a vida, frente aos riscos inerentes à sociedade tecnológica contemporânea.¹¹

Veja-se que referida empreitada desborda significativamente do objetivo único de preservação dos recursos naturais. Trata-se de equilibrar

⁸ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005, p. 19.

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, p. 44.

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, p. 45.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, p. 101-102.

e garantir o desenvolvimento econômico e social, com segurança (socio)ambiental, em questões que vão desde a produção de alimentos, até o desenvolvimento e comercialização de medicamentos.

Sarlet e Fensterseifer destacam ainda que o Estado Socioambiental de Direito, além de seguir comprometido com a justiça social:

(...) assume a condição de um Estado de Justiça Ambiental, o que, entre outros aspectos, implica a proibição de práticas discriminatórias que tenham a questão ambiental de fundo, como decisão, seleção, prática administrativa ou atividade material referente à tutela do ambiente ou à transformação do território que onere injustamente indivíduos, grupos ou comunidade pertencentes a minorias populacionais em virtude de raça, situação econômica ou localização geográfica.”¹²

Juliana Santilli afirma que a dispersão do tema ambiental ao longo da Constituição Federal – em tópicos que vão de economia a desenvolvimento agrário – consagra “(...) a orientação de que as políticas públicas ambientais devem ser transversais, ou seja, perpassar o conjunto das políticas públicas capazes de influenciar o campo socioambiental”.¹³

De fato, a leitura do texto constitucional confirma que a questão ambiental está permeada por toda a Constituição. Veja-se: entre os bens da União estão arroladas as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental (art. 20); os artigos 22, 23 e 24 listam complexo sistema de repartição de competências, que inclui matéria ambiental; o Conselho de Defesa Nacional (art. 91, § 1º, III) deve considerar a questão ambiental ao emitir opiniões; a defesa do meio ambiente é um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI); a organização da atividade garimpeira em cooperativas pelo Estado deve considerar a proteção do meio ambiente (art. 174, § 3º); a política agrícola, fundiária e de reforma agrária se utiliza do conceito de função social da propriedade rural

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, p. 112.

¹³ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural, p. 19.

condicionado à preservação ambiental (art. 186, II); da mesma forma a política urbana (arts. 182 e 183) consagra a função socioambiental da cidade; ao sistema único de saúde também compete colaborar na proteção do meio ambiente (art. 200, VIII); e até mesmo no capítulo da comunicação social há menção ao meio ambiente (art. 220, § 3º, II).

No mesmo sentido, ao destacar a transversalidade do tema ambiental, Paulo Affonso Leme Machado apresenta lista de 13 (treze) Ministérios do governo federal “(...) que atuam em temas que interessam ao meio ambiente”.¹⁴

A variedade dos direitos assegurados pelo Estado Socioambiental de Direito e a complexidade do sistema normativo que os interliga e compatibiliza demandam a existência de estruturas estatais igualmente sofisticadas, que sejam capazes de concretizá-los por todas as diferentes perspectivas de tutela – social, ambiental ou econômica – de forma sustentável.

Pois por detrás e em apoio jurídico a toda essa estrutura, a Constituição Federal de 1988 criou a Advocacia-Geral da União, como uma das Funções Essenciais à Justiça do Estado Socioambiental de Direito. É a respeito dessa nobre e relevante instituição que se passa a discorrer.

3. Advocacia-Geral da União: histórico, competências e estrutura institucional

A relevância da representação judicial e extrajudicial do Estado se faz ver a partir do estudo da história do estado brasileiro, que revela a presença contínua da função da Advocacia Pública desde os primórdios do nosso país.

Já nos períodos colonial e imperial, a defesa do Estado competia ao Ministério Público, cujos membros (sempre sob a denominação de “procuradores”) pertenciam ao mesmo Poder que os juízes. Em vários períodos dessa época, cumularam-se as funções hoje desempenhadas

¹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 208-209.

pela Advocacia Pública, pelo próprio Ministério Público e pela Defensoria Pública.¹⁵

O início da fase republicana marcou a separação da função da advocacia do Estado daquela desempenhada pelo Poder Judiciário. A atribuição, porém, permaneceu a cargo do Ministério Público, com estrutura diferenciada da Fazenda Pública, cuja atuação competia aos Procuradores da Fazenda Federal. Na virada do século XX, a seara de atuação consultiva foi apartada da contenciosa, a partir da criação do cargo de Consultor-Geral da República, em 1903, e da Procuradoria-Geral da Fazenda Pública, em 1909, ambos fora da estrutura do Ministério Público e inseridos no Poder Executivo.¹⁶

José Afonso da Silva afirma que a Constituição de 1934 foi a responsável por institucionalizar a Advocacia Pública da União, em que pese a atribuição tenha continuado com o Ministério Público. Isso porque:

A competência penal e sobre interesses privados indisponíveis passou para as Justiças Estaduais e pois para o Ministério Público dos Estados. Quer dizer, descentralizaram-se as funções do Ministério Público, de tal sorte que o Ministério Público Federal se tornou fundamentalmente um órgão de defesa dos interesses da União em Juízo. As funções de Ministério Público se tornaram marginais, e mais ainda quando a Constituição de 1937 extinguiu a Justiça Federal. Não foi sem razão que os membros da instituição se chamaram Procuradores da República. Com a criação de Justiças Federais Especiais, Eleitoral, do Trabalho, pela Constituição de 1946, surgiram ramos do Ministério Público da União junto dessas Justiças, mas o ramo chamado Ministério Público Federal continuou sendo tipicamente Advocacia Pública da União, embora acumulasse também atividades típicas de Ministério Público, especialmente depois da recriação da Justiça Federal de primeira instância.¹⁷

¹⁵ GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 335-361, p. 336 e 346.

¹⁶ GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção, p. 348-350.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. A advocacia pública e Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 281-290, out/dez. 2002, p.282-283.

Adiante, em 1955, cunhou-se o nome do cargo de Procurador da Fazenda Nacional – ainda hoje mantido – e, em 1964, criou-se o cargo de Assistente Jurídico, responsável por exercer a função consultiva do ente central federal.

Assim, durante as décadas de 1960, 1970 e 1980 subsistiram as carreiras de Procurador da República, fazendo a defesa judicial da União, de Assistente Jurídico, atuando nas áreas consultivas e extrajudicial da União, e de Procurador da Fazenda Nacional, responsável pela matéria fiscal. Isso além dos diferentes cargos de advogado, procurador ou assistente, que serviam aos departamentos jurídicos das autarquias federais.¹⁸

A Constituição Federal de 1988 então inovou, retirando do Ministério Público a função de representação do Estado em juízo e criando a Advocacia-Geral da União (art. 131), com atribuição constitucional de representar a União, judicial e extrajudicialmente, e exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal.

Ainda, a Lei Maior dispôs que a chefia do órgão é desempenhada pelo Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de 35 (trinta e cinco) anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Além disso, o mesmo dispositivo constitucional reservou especificamente à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a execução da dívida ativa de natureza tributária.

A AGU foi assim prevista dentro da seção II do capítulo IV da Constituição, como uma Função Essencial à Justiça, ao lado do Ministério Público (seção I), da Advocacia (seção III) e da Defensoria Pública (seção IV). Fora, portanto, do capítulo III, do Poder Executivo, o que faz todo sentido, uma vez que a AGU representa judicialmente também os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, além dos órgãos federais autônomos, como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União (e seus ramos) e a Defensoria Pública da União.

¹⁸ GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção, p. 353.

Apenas a atividade consultiva e de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União se restringe ao Poder Executivo. É dizer, a AGU não presta consultoria aos demais Poderes e órgãos autônomos federais, em que pese os represente em juízo.

Prevista pela Constituição de 1988, a AGU foi estruturada apenas em 1993, através da publicação da sua Lei Orgânica, a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. A Lei Orgânica da AGU previu como órgãos de direção superior responsáveis pelo exercício das atribuições finalísticas da instituição: a Procuradoria-Geral da União (PGU), responsável pela representação judicial da União; a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), incumbida da execução da dívida ativa tributária da União, além da representação judicial desse ente em causas de natureza fiscal; e a Consultoria-Geral da União (CGU), encarregada de colaborar com o Advogado-Geral no assessoramento jurídico ao Presidente da República.

Também nesse diploma, foram previstas como carreiras de membros da AGU as carreiras de Advogado da União, de Procurador da Fazenda Nacional e de Assistente Jurídico, sendo que essa última – até então responsável pelo consultivo da União – teve seus cargos transformados em cargos de Advogado da União, pela Lei nº 10.549, de 13 de novembro de 2002.

Ainda, a Lei Complementar assentou as procuradorias e departamentos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais como órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.

A propósito dos órgãos jurídicos da administração federal indireta, a Medida Provisória nº 2.229-43, de 06 de setembro de 2001, transformou, unificando, os diferentes cargos jurídicos de autarquias e fundações – exceto o cargo de Procurador do Banco Central do Brasil – no cargo de Procurador Federal. No ano seguinte, a Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002, criou a Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão provido de autonomia administrativa e financeira, vinculado e sob supervisão da Advocacia-Geral da União, a quem incumbiu a representação judicial e

extrajudicial, a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas federais, exceto do Banco Central do Brasil.

Dessa forma, restaram unificadas a representação judicial e a consultoria jurídica de todas as pessoas jurídicas de direito público da administração federal indireta – exceto o Banco Central do Brasil, que manteve estrutura jurídica própria –, a cargo da carreira de Procurador Federal, integrante dos quadros da autônoma Procuradoria-Geral Federal, vinculada e sob supervisão da Advocacia-Geral da União.

Perceba-se que, embora a lei não tenha conferido à própria PGF a condição de autarquia, as características que lhe foram atribuídas em muito se assemelham às daquelas pessoas jurídicas de direito público, sobretudo no que toca à autonomia e à submissão a supervisão por parte de órgão integrante da administração central (AGU).

Por fim, são dignas de nota as competências atribuídas à Advocacia-Geral da União pela Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, referentes à composição extrajudicial de conflitos entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal ou mesmo entre esses e outros entes da federação.

No primeiro caso (conflito entre entes da administração federal), a submissão à composição extrajudicial pela AGU é impositiva e, caso não se atinja acordo quanto à resolução da controvérsia, essa deverá ser objeto de arbitragem pelo Advogado-Geral da União. Já no segundo caso, é apenas facultado aos demais entes da Federação submeter seus litígios com entidades federais à mediação pela Advocacia-Geral. De todo modo, trata-se de relevante competência atribuída à Advocacia da União, que é desempenhada pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), órgão da Consultoria-Geral da União.

Desse brevíssimo descritivo, infere-se a riqueza das atribuições e da estrutura que compõe a Advocacia-Geral da União, órgão essencial à função jurisdicional, responsável por orientar juridicamente todos os órgãos do Poder Executivo e, ao mesmo tempo, representar judicialmente – tanto no polo ativo, quanto no polo passivo – os 3 (três) Poderes da

República, além dos órgãos constitucionais autônomos, tendo-lhe sido atribuído ainda, por último, papel mediador em conflitos envolvendo órgãos e entidades públicas, inclusive de outros entes da federação brasileira.

Diante da relevância de tal órgão da administração e do sistema judiciário brasileiro, é de suma relevância que se avalie de que forma ele se insere e cumpre sua devida função constitucional na quadra de um efetivo Estado Socioambiental de Direito. Pois é exatamente o que se passa a fazer no próximo e último capítulo desse artigo.

4. Advocacia-Geral da União em um Estado Socioambiental de Direito

Ao tempo em que a doutrina constitucionalista¹⁹ assinala o fenômeno da constitucionalização do direito pátrio, verifica-se também o esverdeamento da Constituição brasileira, através, como visto, das diversas e diferentes normas constitucionais que tutelam ou consideram a temática ambiental na sua prescrição e aplicação, no contexto de um Estado Socioambiental de Direito.

O resultado dessa combinação é a expansão da essência material e axiológica das normas constitucionais, muitas delas impregnadas do conteúdo pertinente à temática da proteção ambiental, por todo o ordenamento jurídico brasileiro. Pois esse fenômeno apresenta suas consequências práticas.

Sarlet e Fensterseifer apontam que:

O Estado Socioambiental de Direito, nesse novo cenário constitucional, tem por missão e dever constitucional atender ao comando normativo emanado do art. 225 da CF88, considerando, inclusive, o extenso rol exemplificativo de deveres de proteção ambiental elencado no seu §1º, sob pena de, não o fazendo, tanto sob a ótica da sua ação quanto da sua omissão, incorrer em

¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-48, 2006.

práticas inconstitucional ou antijurídicas autorizadoras da sua responsabilização por danos causados a terceiros – além do dano causado ao meio ambiente em si.²⁰

Antônio Herman Benjamin sustenta que a tutela ambiental na Constituição impõe uma exigência constitucional de atuação positiva pró-ambiente por parte do Estado. Conforme o doutrinador e Ministro do Superior Tribunal de Justiça, os deveres advindos das disposições do artigo 225:

São deveres que se agregam às missões primárias e próprias dos vários órgãos da Administração Pública; mais do que obrigações incidentes ou acessórias, vislumbram-se verdadeiros deveres-pressupostos, cujo descumprimento é capaz de contaminar o iter administrativo de outra forma impecável e de invalidar seu resultado, implicando, para o administrador – como partícipe da degradação do meio ambiente –, responsabilidades pessoais (disciplinar, penal e civil), sem falar das consequências no terreno da improbidade administrativa.²¹

Herman Benjamin ainda assevera que a constitucionalização da proteção do meio ambiente traz como decorrência a redução da discricionariedade administrativa. Segundo o autor: “(...) os comandos constitucionais reduzem a discricionariedade da Administração Pública, pois impõem ao administrador o permanente dever de levar em conta o meio ambiente e de, direta e positivamente, protegê-lo”²². Como decorrência, o Estado ficaria obrigado, na formulação de políticas públicas e em procedimentos decisórios administrativos, a optar sempre, entre as várias alternativas possíveis, por aquela menos gravosa ao meio ambiente.

A problemática que se coloca, então, é perceber que – como discorrido na primeira parte desse trabalho – a constitucionalização do

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, p. 45.

²¹ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira, p. 142.

²² BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira, p. 83-156, p. 101.

ambiente e a consolidação de um Estado Socioambiental de Direito, embora criem os importantes deveres ambientais estatais acima descritos, não significam a subjugação de todos os demais interesses e direitos à proteção ambiental. Essa realidade, considerada a atividade política e administrativa do Estado, leva inevitavelmente ao surgimento de conflitos de interesses, de direitos e mesmo de órgãos ou entidades públicas.

Como é sabido, para desempenhar os seus diversos deveres constitucionais sociais, econômicos e ambientais, o Estado dispõe de um aparato administrativo formado por diversos órgãos e entidades autônomas. Assim, enquanto o Ministério do Meio Ambiente e as autarquias e fundações que lhe são vinculadas executam as políticas ambientais da União, o Ministério da Cidadania promove políticas sociais, o da Agricultura leva a cabo projetos vinculados ao agronegócio, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), vinculada ao Ministério da Saúde, trata do controle da segurança alimentar, entre tantos outros exemplos.

É possível, então, que o entrecruzamento das competências, das políticas e das normas administrativas emanadas por todos os órgãos do Estado desaguem em eventuais conflitos – entre órgãos, direitos e/ou interesses –, quanto mais no que toca à temática ambiental, considerada a sua já destacada transversalidade. Também é possível que os desideratos do governante da vez se vejam contrariados por regras ambientais ou pela atuação de órgãos fiscalizadores do Estado.

Nessas e para essas hipóteses é premente que se recorde sempre do conceito básico de função administrativa, cunhado pelo alemão Otto Mayer e rememorado por José dos Santos Carvalho Filho: “A administrativa é a atividade do Estado para realizar seus fins, debaixo da ordem jurídica”²³. Trata-se da viga que sustenta o Estado de Direito em si: o Estado e seus agentes são os primeiros a se submeter às normas jurídicas. A atuação estatal, então, somente pode ser desenvolvida sob o pálio do ordenamento jurídico, que em um Estado Socioambiental de Direito está impregnado de valores e conteúdo ambiental, mas não só.

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 4.

Pois é justamente a Advocacia-Geral da União, no âmbito federal, a responsável pelo controle interno da legalidade e, assim, a primeira garantidora da observância do Estado de Direito. Nesse caso, do Estado Socioambiental de Direito.

Com efeito, a Lei Orgânica da AGU prevê as Consultorias Jurídicas como órgãos de execução da Instituição (art. 2, II, b), administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, a quem compete, entre outros, “assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa” (art. 11, V).

São as Consultorias Jurídicas, portanto, as responsáveis por analisar a legalidade dos atos e normas administrativas emanados pelas autoridades, no desempenho da sua função administrativa e na criação e execução das políticas públicas. É dizer, é esse órgão da AGU o primeiro a conferir se determinado ato administrativo estatal está de acordo com o ordenamento jurídico como um todo e, assim, se é compatível com o Estado Socioambiental de Direito.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que o advogado público (no caso, Advogado da União) que desempenha essa função não o faz como mero representante da parte:

O papel do advogado público que exerce função de consultoria não é o de representante de parte. O consultor, da mesma forma que o juiz, tem de interpretar a lei para apontar a solução correta; ele tem de ser imparcial, porque protege a legalidade e a moralidade do ato administrativo; ele atua na defesa do interesse público primário, de que é titular a coletividade, e não na defesa do interesse público secundário, de que é titular a autoridade administrativa.²⁴

Veja-se que aqui resta clara e óbvia – também na competência consultiva – a razão pela qual a Constituição Federal arrola a Advocacia-Geral da União entre as Funções Essenciais à Justiça e não no capítulo do

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parecer sobre a exclusividade das atribuições da carreira de Advogado da União. *Debates em Direito Público: revista de Direito dos Advogados da União*, Brasília, ano 7, n. 7, p. 11-35, out. 2008, p. 20.

Poder Executivo. É porque, como esclarece Carlos Ayres Britto “(...) as competências da AGU, mesmo as de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, são competências dela. Não dele”.²⁵

E essas competências, frise-se, não são estanques. Muito pelo contrário, elas se comunicam e interferem uma na outra. Veja-se que eventual falha no controle da legalidade pelo exercício da competência consultiva poderá resultar na judicialização do ato administrativo ou da política pública, seara em que a AGU atuará em nome da União no exercício da sua competência contenciosa. Da mesma forma, as posições e teses jurídicas apresentadas pela Advocacia-Geral perante os órgãos judiciários deverão guiar as opiniões emanadas no controle interno da legalidade. É por isso que Ayres Britto sustenta que as competências da AGU “terminam por se imbricar”, sob a liderança da competência contenciosa:

(...) as duas tipologias de competências da AGU, embora ontológica ou substantivamente diferenciadas, terminam, de alguma forma, por se imbricar funcionalmente. Terminam por se imbricar funcionalmente, de alguma forma, porém sob a liderança da primeira; quer dizer, as teses de Direito que a AGU vier a sustentar no exercício de sua competência junto à União (representação judicial e extrajudicial) devem orientar aquelas eventualmente perfilhadas junto ao Poder Executivo. Isso como postura ordinária ou regular ou habitual, para que as posições jurídicas eventualmente assumidas por esse continente institucional-federal que é a União sirvam logicamente de parâmetro para a conduta jurídica do conteúdo em que o Poder Executivo se constitui. A primeira tipologia de competência da AGU a parametrar o exercício da segunda.²⁶

Some-se a essas considerações as já mencionadas atribuições de representação judicial dos 3 (três) Poderes e de mediador de conflitos entre entes públicos, que competem à AGU, e verificar-se-á, sem qualquer

²⁵ BRITTO, Carlos Ayres. Parecer: O regime constitucional da Advocacia-Geral da União. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, Porto Alegre, ano 3, n. 5, p. 25-48, out. 2016, p. 35.

²⁶ BRITTO, Carlos Ayres. Parecer: O regime constitucional da Advocacia-Geral da União, p 35-36.

dificuldade, que o *munus* desempenhado pelos membros dessa instituição requer obrigatoriamente a garantia da sua independência funcional.

A respeito, Di Pietro assinala que “(...) o próprio legislador constituinte considerou essencial a independência dos integrantes da AGU no exercício de suas funções, razão pela qual impôs normas precisas de ingresso, com a conseqüente garantia da estabilidade”.²⁷ A consagrada doutrinadora vai mais longe e afirma que “O ideal seria que se atribuisse à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias Estaduais a mesma autonomia administrativa, financeira e orçamentária de que já desfruta o Ministério Público, também em decorrência da sua função de controle”.²⁸

Maria Sylvia destaca que as razões para tanto se fundam na constatação de que as funções institucionais da AGU possuem natureza jurídica e não política e, assim, o órgão não pode estar hierarquicamente subordinado a qualquer dos Poderes da República, nem submetido às decisões políticas do governo. Arremata a autora afirmando que “(...) a vinculação (e não subordinação) se dá em relação ao Chefe do Poder Executivo apenas para fins de supervisão, estritamente administrativos”.²⁹

É forçoso concordar com as afirmativas realizadas pela renomada administrativista, assim como com os apontamentos efetuados pelo ex-Ministro Ayres Britto, no delineamento da estrutura e das competências da Advocacia-Geral da União. O órgão responsável pelo controle interno da legalidade na Administração e pela representação judicial de todos os Poderes da República não exercerá apropriadamente as responsabilidades que a Constituição Federal de 1988 lhe impôs se não lhe for assegurada – e aos seus membros – a devida independência funcional.

Ao final desse capítulo, não é exagero afirmar que a efetividade do Estado Socioambiental de Direito no Brasil e, assim, o equilíbrio entre os

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parecer sobre a exclusividade das atribuições da carreira de Advogado da União, p. 18.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parecer sobre a exclusividade das atribuições da carreira de Advogado da União, p. 21.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parecer sobre a exclusividade das atribuições da carreira de Advogado da União, p. 32.

direitos sociais, ambientais e econômicos tutelados pela Constituição, depende, em boa parte, do bom, eficiente e independente funcionamento da Advocacia-Geral da União, órgão de controle da legalidade e de representação do Estado brasileiro.

5. Considerações finais

O presente trabalho se propôs a investigar de que forma a Advocacia-Geral da União, pelo exercício das suas atribuições constitucionais e legais, se insere na formação e na efetivação de um Estado Socioambiental de Direito.

Ao longo da pesquisa, verificou-se que a constitucionalização do ambiente e a consolidação de um Estado Socioambiental de Direito, embora criem importantes deveres jurídicos ambientais para o Poder Público, não significam a subjugação de todos os demais interesses e direitos à proteção ambiental. Direitos sociais, econômicos e ambientais devem coexistir de forma harmônica nesse modelo estatal, como modo de se obter a pretendida sustentabilidade.

Pois nesse quadro, a Advocacia-Geral da União, como responsável primeira pelo controle de legalidade na Administração federal, além de representante judicial dos 3 (três) Poderes da República e encarregada da mediação de conflitos entre entes estatais, exerce papel central e crucial à consolidação e à efetivação do Estado Socioambiental de Direito.

Para que possa fazê-lo da forma apropriada, entretanto, é imperioso que se respeite – e inclusive se reforce – a independência funcional da AGU, nos termos já consagrados na Constituição Federal, como Função Essencial à Justiça, ao lado do Ministério Público, da Defensoria Pública e da advocacia.

O devido e independente desempenho das competências da Advocacia-Geral da União são, ainda antes de necessários à efetivação de um Estado Socioambiental, pilar que sustenta o próprio Estado de Direito.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-48, 2006.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 83-156.
- BRITTO, Carlos Ayres. Parecer: O regime constitucional da Advocacia-Geral da União. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, Porto Alegre, ano 3, n. 5, p. 25-48, out. 2016.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, n. 8, p. 9-16, 2001.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parecer sobre a exclusividade das atribuições da carreira de Advogado da União. **Debates em Direito Público: revista de Direito dos Advogados da União**, Brasília, ano 7, n. 7, p. 11-35, out. 2008.
- GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da Advocacia Pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 335-361.
- LEONARDELLI, Pavlova Perizzollo; MARIN, Jeferson Ditz. O Estado Socioambiental: a afirmação de um novo modelo de Estado de Direito no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 374-386, jul/dez. 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso da. A advocacia pública e Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 281-290, out/dez. 2002.

Meio ambiente ecologicamente equilibrado? Uma análise frente á pandemia do *coronavírus* no Brasil

*Daniel Braga Lourenço*¹

*Cinthia da Silva Barros*²

1. Introdução

Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde declarou a pandemia da COVID-19, doença que ocasionou uma crise sanitária, econômica e social em todo o mundo. No Brasil não foi diferente. Em 20 de março de 2020, o Ministério da Saúde (MS) reconheceu a transmissão comunitária do *coronavírus*(COVID-19) em todo o território brasileiro. Começou-se uma luta contra a COVID-19, sem vacina, sem nenhuma

¹Doutor em Direito pela UNESA/RJ e Mestre em Direito pela UGF/RJ. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da UniFG (Ética e Fundamentos do Direito). Professor Adjunto de Direito Ambiental da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ. Professor Titular de Direito Ambiental do IBMEC/RJ. Professor do curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental Brasileiro da PUCRio. Professor convidado do FGV Law Program, da Fundação Escola da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (FESUDEPERJ) e do Instituto de Direito e Meio Ambiente Brasil Estados Unidos da Pace Law School (EUA/White Plains/NY). Professor associado ao Oxford Centre For Animal Ethics, Londres, UK. Coordenador do Centro de Ética Ambiental da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ e do Antilaboratório de Direito Animal da UniFG - ANDIRA. Currículo Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4234355Z2>.

²Advogada OAB/BA nº 62.864. Mestranda em Direito pelo Centro Universitário FG (UNIFG). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pesquisadora do Antilaboratório de Direito Animal (ANDIRA-PPGD/UNIFG). Aluna Especial do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Direito, Economia e Instituições (NEDEI-PPGD/UNIFG). Pesquisadora do Grupo Cultura, Arte, Direito, Informação e Sociedade (CADIS-PPGD/UNIFG). Pesquisadora do grupo *Metamorfose Jurídica* (Projetos Financiados pela FAPERGS). Pesquisadora do grupo *Ambiente, Estado e Jurisdição* (ALFAJUS-UCS). Pesquisadora do grupo *Direito Ambiental Crítico: Teoria Do Direito, Teoria Social E Ambiente*. Pós-Graduanda em Direito Público pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (FAVENI). Pós-Graduanda em Direito Processual Civil pela Escola Paulista de Direito (EPD). Pós-Graduanda em Direito Empresarial e Advocacia Extrajudicial pela Faculdade Legale. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário FG (UNIFG) (2014-2018). Currículo Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8129522T6>.

medicação, sem nenhum método eficiente para conter o vírus, a única alternativa eficaz é o distanciamento físico, o chamado isolamento social.

Mas qual a origem da COVID-19? coloca-se como a hipótese mais provável de origem em infecções zoonóticas provenientes do contato com animais silvestres, notadamente morcegos. O fato curioso é que estes não adoecem, ou seja, não adquirem a COVID-19, por conta de seu especial metabolismo. Outra possível explicação para a origem da contaminação seria por meio do *pangolim* que vive em zonas tropicais da Ásia e da África, muito procurado na China por conta do sabor de sua carne e de suas propriedades medicinais.

Em que pese à situação vivenciada pela população com a COVID-19, há uma preocupação intensa com as medidas de proteção para não propagação do vírus, mediante instrumentos normativos como protocolos e regulamentos que sustentam a necessidade do uso de máscara, álcool gel, e restrições de mobilidade e circulação variadas.

Contudo, existe um esquecimento, um “deixar de lado”, sobre a causa inicial, sobre a origem de toda essa problemática, essencialmente no que se refere à questão dos animais, em relação à sua constante exploração e instrumentalização. Todas estas questões merecem destaque e devem ser apontadas para que haja uma reflexão acerca da situação atual. Existe um *lobby* econômico e cultural para a preservação dos “mercados de animais” em detrimento da garantia da vida e da integridade dos animais comercializados e, reflexamente, da própria saúde pública.

Pensando para além, têm-se como necessário perfazer um exame sobre a questão ambiental, como ela está posta frente à pandemia do Coronavírus no Brasil. Neste particular, como com sabido, a Constituição de 1988 determina em seu artigo 225 o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade vida. Há, correlatamente, o estabelecimento de um dever atribuído à coletividade e ao Poder Público no sentido de defender o meio ambiente para as presentes e futuras gera-

ções. De que forma a pandemia relacionada ao COVID-19 está atrelada à violação desse dever fundamental?

Desta feita, a investigação do artigo recai sobre as seguintes questões, apresentadas em 3(três) itens:1)primeiro far-se-á uma contextualização sobre a COVID-19 e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado;2)na sequência serão apresentadas questões relacionadas à biossegurança e segurança alimentar, controle e vetores de doenças, com o propósito de questionar se estamos diante de uma crise sanitária ambiental e;3)terceiro momento pretende-se apontar a necessidade de se (re)pensar a democracia não somente em tempos de pandemia.

2. Covid-19: desafios e potencialidades do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado

O surto do novo Coronavírus(SARS-CoV-2) apresenta um problema com dimensões planetárias. Neste campo, é imprescindível destacar que se no tempo das máquinas a vapor, no início do século XX, o vírus da gripe se espalhou por todos continentes em poucas semanas, não é de se surpreender que diante do período que estamos com o fluxo de viagens em escala global, essa nova infecção zoonótica tenha chegado a todos os cantos do planeta de forma avassaladoramente rápida.

Nesta conjuntura, com o objetivo de frear o contágio, a fim de evitar o colapso dos sistemas de saúde, por ainda não existir vacina ou qualquer outro medicamento efetivo para o combate da COVID-19, medidas de isolamento que não foram previamente delimitadas ou pensadas, talvez somente imaginadas em filmes de ficção científica e na literatura distópica, foram impostas por meio instrumentos normativos variados, inclusive no Brasil (PAIM; ALONSO, 2020).

Mas, afinal, qual a origem dos surtos de Coronavírus, e por que é importante investigar as reais causas da pandemia? Estudos apontam sua origem no contato e consumo de animais selvagens, geralmente por

meio de mercados de animais (*wetmarkets*) em centros urbanos (PAIM; ALONSO, 2020). Assim, tanto o SARS quanto o novo SARS-CoV-2 surgiram nos chamados mercados de animais vivos, conhecidos como mercados úmidos dos grandes centros urbanos na China, como é o caso do SARS-COV-2, em que o primeiro foco foi identificado na cidade de Wuhan, uma das cidades mais populosas da região central da China, com aproximadamente 11(onze) milhões de habitantes (PAIM; ALONSO, 2020).

Sustenta Oliveira (2020)³ que há um consenso majoritário na comunidade científica, na qual se incluem os especialistas chineses, segundo o qual este vírus teve origem e se disseminou com o funcionamento dos chamados mercados de animais vivos, estes que comercializam animais selvagens. Neles os animais são mantidos em condições precárias, amontoados, sob grande nível de estresse e, geralmente, mortos no próprio local. Ainda neste contexto, Oliveira (2020) destaca a entrevista à Reuters do médico ZhongNanshan, conhecido por ter tido atuação proeminente na identificação e combate ao surto da SARS (presidente da Associação Médica Chinesa e desempenha papel destacado no combate a atual pandemia). Em corroboração com o exposto, destaca

Por ejemplo, el punto inicial de la epidemia actual se situó muy probablemente en los mercados de la provincia de Wuhan. Los mercados chinos todavía son desconocidos por su peligrosa suciedad y por su incontrolable gusto por la venta al aire libre de todo tipo de animales vivos amontonados. Por tanto, el virus se encontró en algún momento presente, en una forma animal legada por los murciélagos, en un ambiente popular muy denso y con una higiene precaria.⁴

Mas o que torna os mercados úmidos diferentes? Salienta Paim; Alonso (2020) que não é somente a grande diversidade de espécies ven-

³Trecho extraído do documento “Reserva de governo, reserva da Ciência e judicialização” apresentado em formato de palestra em 21.05.2020, na Série PPGD/UNIFG. Elaborado por Fábio Corrêa Souza de Oliveira.

⁴AMADEO, Pablo (org.). **Sopa de Wuhan**: pensamento contemporâneo em tempos de pandemias. Aspo, 2020. p.71.

didadas, mas a forma como estes animais são expostos para a venda. Estes são abatidos na hora a pedido do cliente. Ressalta-se que são mantidos em gaiolas e estandes pequenos, amontoados em espaços mínimos, em pilhas e prateleiras. Espécies selvagens, como tartarugas, lontras, ouriços, civetas, texugos, cobras, morcegos e pangolins são mantidos juntos a animais domésticos. A esse respeito, alude Carvalho (2020, s.p) que:

Morcegos? Zoológicos e infectologistas indicam que mudanças no comportamento humano – destruição de habitats naturais somado ao rápido movimento de pessoas no planeta – facilitou a transmissão de doenças antes circunscritas à natureza distante. Morcegos são os únicos mamíferos que voam, por isso as colônias se movimentam por uma grande área. Os vírus que neles se desenvolvem aprendem a suportar a elevação da temperatura corporal durante o voo, e por consequência acabam resistindo à febre humana (um meio de defesa), quando nos atacam. Segundo Andrew Cunningham, Professor de Epidemiologia Selvagem na Sociedade Zoológica de Londres, a transferência inter-espécies decorre da atividade humana: quando o morcego está assustado ou estressado por ser caçado, ou porque seu habitat está sendo destruído pelo desflorestamento, seu sistema imunológico enfraquece e tem dificuldade de controlar tais patógenos; a infecção aumenta e é excretada ou expelida. O ‘stress’ porque passam os animais selvagens nos mercados de animais vivos como em Wuhan leva à excreção mais acentuada dos animais contaminados, que atinge animais também engaiolados, nervoso e estressados, com menor resistência.⁵

Transpondo esse panorama para o cenário jurídico brasileiro, destaca-se, novamente, que, no que se refere ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme disciplina o artigo 225 da Carta de 1988, é necessário compreender que todos possuem direito ao meio ambiente saudável. Destaca-se que esse dispositivo constitucional vem a inaugurar o Capítulo VI- que trata do Meio Ambiente, trazendo uma preocupação ecológica, que nunca fora visto nas Constituições Brasileiras anteriores de forma sistematizada(CAVALHEIRO; ARAUJO, 2014).

⁵CARVALHO, Ricardo Cintra Torres. **A relação entre o meio ambiente e a pandemia de coronavírus**. Revista **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-28/ambiente-juridico-relacao-entre-meio-ambiente-pandemia-coronavirus>>. Acesso em: 29 de maio de 2020.s.p.

Frise-se que este capítulo é de extrema importância, pois veio a consagrar:

[...] o direito e o dever de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações, de preservar e reestruturar os processos ecológicos essenciais, de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético, de proteger a fauna e a flora, de promover a educação ambiental⁶

Evidencia-se, portanto a importância da integridade do ecossistema para a proteção dos animais individualmente considerados e, reflexivamente, para a própria manutenção da saúde e o desenvolvimento humano. Há uma íntima e inafastável correlação entre a dignidade existencial humana e a tutela do meio ambiente, perfazendo um direito fundamental. Assim, quando ocorrem mudanças ambientais, mudanças essas que são realizadas pelo homem, de origem antrópica, modificando a estrutura populacional da vida selvagem, reduzindo a biodiversidade ou alterando sua dinâmica, isso pode acarretar na maior chance de contato com microrganismos que venham a favorecer determinados hospedeiros, vetores e/ou patógenos (Figura 01 e Figura02) (ONU, 2020).

Figura 01*



Figura 02*



⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. In: **Revista de estudos politécnicos**. Vol. VIII, n. 13, pp. 7-18, 2010. p.08.

*Fonte: <https://nacoesunidas.org/pnuma-lista-6-fatos-sobre-coronavirus-e-meio-ambiente/>

Assim, compreende-se que é prejudicial para a humanidade manter os atuais padrões de criação, manejo, comercialização e abate de animais, pois todas essas atividades podem potencializar a disseminação de doenças extremamente impactantes para a saúde humana. Notabiliza-se que o meio ambiente está formalmente na agenda internacional e nacional. Resta, no entanto indagar sobre a efetividade dessa agenda ambiental e sua implementação. Os sucessivos episódios de desequilíbrios que são provocados pela ação humana, seja do efeito acumulativo ou imediato, apresentado através dos desastres⁷, renova a necessidade de repensar o acesso à informação, a participação democrática e a própria educação ambiental (PEREIRA; HORN, 2009).

Desse modo, se a sociedade mantém a integridade do ecossistema, consequentemente haverá maior chance de controle dos vetores de diversas doenças. Com o apoio a políticas públicas de efetiva manutenção da diversidade biológica, os patógenos terão dificuldade em disseminação (ONU, 2020). Para além dessas questões, não se sabe, nem há como prever de onde irá partir ou quando o próximo surto virá, eis que esses surtos, epidemias podem tornar-se cada vez mais frequentes, à medida que o clima continua a mudar (ONU, 2020). Destacou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)⁸ que:

⁷ É preciso destacar a decisão do Juiz Herley da Luz Brasil em sede de Tutela Antecipada Antecedente em Ação Civil Pública proposta pelo *ESTADO DO ACRE* contra o *CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO ACRE* – CRM/AC a 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SJAC Seção Judiciária do Acre. PROCESSO: 1002596-92.2020.4.01.3000 fundamentou acerca da incidência na espécie do denominado **Direito dos Desastres**: “Apesar de ainda não largamente difundido, **há um subsistema jurídico no Brasil denominado Direito dos Desastres**, como ensinam Délton Carvalho e Fernanda Damacena. Este sistema normativo específico tem sua disciplina nas Leis n. 12.340/2010 e 12.608/2012, bem como no Decreto n. 7.257/2010 e visa promover a gestão de risco com as atuais etapas classificadas como ciclo dos desastres, que compreende: a prevenção e mitigação, resposta de emergência, compensação e reconstrução. **Tal ramo entra em incidência exatamente nos eventos catastróficos. Autoridades no assunto qualificam a pandemia causada pelo vírus Sars-coV-2 como um desastre.** De acordo com Délton Winter de Carvalho, para que um evento seja considerado um desastre, segundo tipologia do centro de pesquisa da Université Catholique de Louvain – Belgium, é necessário o preenchimento de ao menos um dos seguintes critérios: (a) 10 ou mais mortes humanas (efetivas ou presumidas); (b) pelo menos 100 pessoas atingidas (necessitando de comida, água, cuidados básicos e sanitários; desalojados e feridos); (c) ter sido declarado estado de emergência; e (d) ter havido um pedido de ajuda internacional.” (grifos nossos).

⁸ “No Brasil, o PNUMA trabalha para disseminar, entre seus parceiros e a sociedade em geral, informações sobre acordos ambientais, programas, metodologias e conhecimentos em temas ambientais relevantes da agenda global e regional e, por outro lado, para promover uma participação e contribuição mais intensa de especialistas e instituições brasileiras em fóruns, iniciativas e ações internacionais. O PNUMA opera ainda em estreita coordenação com organismos regionais e sub-regionais e cooperantes bilaterais, bem como com outras agências do Sistema ONU

A natureza está em crise, ameaçada pela perda de biodiversidade e de habitat, pelo aquecimento global e pela poluição tóxica. Falhar em agir é falhar com a humanidade, segundo o PNUMA. Enfrentar a nova pandemia de Coronavírus (COVID-19) e nos proteger das futuras ameaças globais requer o gerenciamento correto de resíduos médicos e químicos perigosos, a administração consistente e global da natureza e da biodiversidade e o comprometimento com a reconstrução da sociedade, criando empregos verdes e facilitando a transição para uma economia neutra em carbono. A humanidade depende de ação agora para um futuro resiliente e sustentável (...)⁹

Tendo em vista os argumentos apresentados, depreende-se que as doenças transmitidas de animais para seres humanos estão em cada vez mais em evidência. Estas pioram à medida que habitats selvagens são completamente dizimados pela atividade humana. Destaca-se que alguns cientistas sugerem que habitats degradados podem incitar e diversificar doenças, já que esses patógenos se espalham facilmente para rebanhos de animais e seres humanos (ONU, 2020)

Neste campo, os Coronavírus são, portanto, zoonóticos, pois estes são transmitidos de animais para pessoas, além disso, alguns estudos constataram que a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) fora transmitida de felinos para os seres humanos, enquanto a Síndrome

instaladas no país.” Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnuma/>>. Acesso em: 30 de maio de 2020. Neste mesmo sentido cito: “O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) está intensificando seu trabalho no mapeamento de ameaças zoonóticas e na proteção do meio ambiente para reduzir o risco de futuras pandemias, como a da COVID-19, que se espalhou por todo o mundo. A resposta do PNUMA abrange quatro áreas: apoiar nações na gestão de resíduos relacionados ao novo Coronavírus; gerar uma mudança transformadora para a natureza e as pessoas, trabalhar para garantir que os pacotes de recuperação econômica criem resiliência a crises futuras e modernizar a governança ambiental global. “Com a COVID-19, o planeta emitiu seu maior alerta de que a humanidade precisa mudar”, afirmou a diretora-executiva do PNUMA, Inger Andersen. “Suspender as economias é uma resposta de curto prazo ao alerta. É uma medida que não vai durar. Economias que trabalhem com a natureza são essenciais para garantir que as nações do mundo prosperem.” No intuito de apoiá-las em seus esforços para lidar com os impactos socioeconômicos e ambientais da COVID-19, o PNUMA coordenará seu trabalho com o restante do sistema das Nações Unidas.” Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnuma-mapeia-zoonoses-e-protege-meio-ambiente-para-reduzir-riscos-de-pandemias/>>. Acesso em: 30.05.2020.

⁹ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUMA lista 6 fatos sobre coronavírus e meio ambiente. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnuma-lista-6-fatos-sobre-coronavirus-e-meio-ambiente/>>. Acesso em: 29.05.2020.s.p.

Respiratória do Oriente Médio passou de dromedários para humanos (ONU, 2020)

A Organização das Nações Unidas (ONU) destacou que: “Portanto, como regra geral, o consumo de produtos de origem animal crua ou malcozida deve ser evitado. Carne crua, leite fresco ou órgãos de animais crus devem ser manuseados com cuidado para evitar a contaminação cruzada com alimentos não cozidos” (ONU, 2020). Acentua-se que esta declaração acima fora divulgada dias antes da China adotar medidas coibindo tal comércio, tal como o consumo de animais silvestres.

Sublinha Doreen Robinson, chefe para a Vida Selvagem no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) que os seres humanos e a natureza fazem parte de um sistema interconectado, pois a natureza fornece comida, remédios, água, ar e muitos outros benefícios que permitiram às pessoas prosperar. Contudo, como acontece com todos os sistemas, é preciso entender como este funciona para não exagerarmos e provocarmos consequências cada vez mais negativas (ONU, 2020).

Por fim, merece frisar conforme expõe Oliveira (2020), que deveria haver uma discussão mundial sobre a relação entre seres humanos e animais, inclusive levar em conta todo o histórico de outros vírus, pois não se deve preocupar apenas com as consequências, ignorando a origem, como se a humanidade houvesse sido surpreendida, eis que a possibilidade de uma pandemia já estava em evidência.

Nesta conjuntura, tais mercados, bem como, as práticas de coisificação dos animais, devem ser banidas, não tão somente pelos riscos, pelos efeitos nocivos que estes podem causar aos seres humanos, mas sim pelo mal, pela indignidade à qual os animais são submetidos.

3. Uma nova crise sanitária ambiental: controle e vetores de doenças

A pandemia pelo COVID-19 se dá através do contágio em humanos, conforme visto anteriormente no *Capítulo 2- COVID-19: Desafios e Po-*

tencialidades para o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado que toda esta problemática iniciou-se através do consumo de animais selvagens que se alastrou com a transmissão aérea e contato, em que pese, o vírus ser transmitido por gotículas de saliva, espirro, tosse, aperto de mãos e contato com objetos e superfícies contaminadas. Sobre o assunto, Farias (2020, s.p), alude que:

No caso desta crise sanitária mundial, instalou-se uma situação de excepcionalidade e a força maior se fez evidente, tanto por parte da OMS— Organização Mundial de Saúde—, que declarou a emergência em saúde pública de importância internacional, quanto por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que decretaram estado de calamidade pública—sendo óbvio que a oficialização da situação de pandemia já implica necessariamente no reconhecimento do grave risco à saúde da população.¹⁰

Destacar-se-á a importância da biossegurança, segurança alimentar, no controle e vetores de doenças, visando assim combater o consumo de animais selvagens. A biossegurança é uma área do conhecimento que detém um conjunto de medidas, ações que visa na minimização e o controle dos riscos inerentes a uma determinada atividade, local, com a finalidade de preservar a saúde humana, animal e ambiental, ademais existe a Lei nº 11.105/2005 que regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, a referida legislação estabelece as normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados, deu ensejo a criação do Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestruturou a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), e a Política Nacional de Biossegurança (PNB).

A segurança alimentar é extremamente importante, bastando para tanto verificar que esta somente é alcançada quando todas as pessoas

¹⁰FARIAS, Talden. **Efeitos práticos da epidemia de COVID-19 na advocacia ambiental**. Revista **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-02/ambiente-juridico-efeitos-praticos-COVID-19-advocacia-ambiental>>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

possuem, continuamente, acesso físico, econômico a alimentos saudáveis e seguros (MARINS, 2014).

Ressalta-se por oportuno, que o fenômeno da instrumentalização da vida animal não é exclusivo de determinadas regiões. No Brasil também há a apanha e o consumo ilegal de animais selvagens. O próprio Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) já alertava para que as pessoas não consumissem, por exemplo, a carne de tatu, visto que, este pode provocar doenças pulmonares, além de os tatus serem repositórios naturais domicróbios transmissor da hanseníase, da Doença de Chagas e de outras infecções zoonóticas.¹¹

Não obstante, essas “preferências alimentares” muitas vezes decorrem do chamado respeito à cultura local, que é algo socialmente construído e que remete à soberania alimentar, direito relacionado à produção e consumo de alimentos de acordo os seus hábitos, sua cultura e tradições (MARINS; TANCREDI; GEMAL, 2014)

É necessário destacar que a pandemia da COVID-19 é um desafio excepcional, haja vista, que os programas nacionais de inspeção da segurança dos alimentos devem ser organizados com base nos riscos, estabelecer uma ordenação dos estabelecimentos do ramo alimentar para determinar com frequência as inspeções, exercendo assim o controle e vetores de doenças, doenças estas que podem ceifar muitas vidas (OMS, 2020).

Ainda que o ideal fosse eliminar por completo a produção animal, o mínimo que se deve fazer é atentar para a necessidade de ampliação e de revisão do exercício do poder de polícia no que se refere a práticas que envolvem a criação, manejo e abate de animais. No cenário pandêmico, cuidados extraordinários devem ser tomados. Os inspetores alimentares necessitam de utilizar adequadamente o Equipamento de Proteção Individual (EPI) e devem manter o distanciamento social, fazer a lavagem das

¹¹Sobre o assunto ver: “40 municípios do Piauí tem pessoas doentes por comerem carne de tatu.” Disponível em: <<https://saudeemtela.com.br/2020/03/03/40-municipios-do-piaui-tem-pessoas-doentes-por-comerem-carne-de-tatu/>> Acesso em: 29 de maio de 2020.

mãos, o saneamento e a desinfecção, obedecendo a padrões cada vez mais rígidos para a sua proteção e a segurança alimentar (OMS, 2020).

Um marco relevante na vigilância sanitária no Brasil foi o *status* constitucional adquirido com a Constituição de 1988, por meio do artigo 200 que atribui ao Sistema Único de Saúde - SUS a competência de executar as ações de vigilância sanitária, tal como, de fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendendo o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano (BRASIL, 1988):

Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: I- controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;II- executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;III-ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;IV-participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; V- incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;VI- fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; VII-participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; VIII-colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.¹²

Dispõe o artigo 198 da Constituição de 1988, que as ações e serviços públicos de saúde são de competência das três esferas do poder público da federação, da União, dos estados e municípios, de forma hierarquizada, pois os estados e municípios suplementam a legislação federal, desde que as legislações específicas não sejam conflitantes, tal como, as ações de fiscalização são norteadas pelas regulamentações dos três níveis de governo, de modo que venha a atender os interesses regionais, que possuem demandas diferentes (BRASIL, 1988).

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

De acordo com a ONU: “(...) nas últimas duas décadas, as doenças emergentes tiveram custos diretos de mais de 100 bilhões de dólares, podendo saltar para vários trilhões de dólares caso os surtos tivessem se tornado pandemias humanas.”¹³ (ONU, 2020, s.p).

No que se refere ao direito à saúde, este é um direito de todos, dever constitucional, conforme alude o artigo 196 da Magna Carta de 1988. Consiste, portanto e num dever do Estado, que deverá ser realizado através de políticas públicas, não obstante, a competência para desenvolver tais políticas públicas cabe ao Legislativo, por intermédio da elaboração de leis, decretos pertinentes ao Executivo, por meio da definição de prioridades e da escolha dos meios para sua realização (BRASIL, 1988). Nessa conjuntura, a Organização das Nações Unidas (OMS), destaca que:

No nível institucional, os estabelecimentos que produzem refeições e que atendem às pessoas saudáveis, como trabalhadores nas empresas e estudantes (creches, escolas e universidades) tiveram seus serviços reduzidos ou paralisados. Em contrapartida, aqueles que atendem os hospitais e instituições de longa permanência para idosos são desafiados a produzir em maior escala, no primeiro caso, e com mais atenção quanto às questões higiênico-sanitárias pela vulnerabilidade do público, em ambos os casos. O Conselho Federal de Nutricionistas emitiu recomendações sobre as boas práticas para a atuação do nutricionista e do técnico em nutrição e dietética, como tentativa de preencher lacunas deixadas pela carência de capilaridade da Vigilância Sanitária no quesito alimentação coletiva em todo país.¹⁴

Com a declaração de transmissão comunitária da COVID-19 no Brasil, o Ministério da Saúde assumiu o protagonismo na divulgação dos cuidados que as pessoas devem adotar, sendo estas determinadas e seguidas pelas diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS), ressalta-se que os estados e municípios emitiram decretos complementa-

¹³ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Surto de Coronavírus é reflexo da degradação ambiental, afirma PNUMA**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma-pnuma/amp/>>. Acesso em: 29.05.2020. s.p.

¹⁴OLIVEIRA, Tatiana Coura; ABRANCHES, Monise Viana; LANA, Raquel Martins. (In) Segurança alimentar no contexto da pandemia por SARS-CoV-2. **Cafajeste. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, 2020. p. 02

res sobre os cuidados e proteções á doença, tendo em vista, as particularidades no que diz respeito a aspectos geográficos, econômicos, sociais, de saúde e entre outros, com a proibição de aglomerações, incentivos ao isolamento social, por ser elevada a transmissibilidade do Coronavírus (OLIVEIRA; ABRANCHES; LANA, 2020).

Insta salientar, que estamos diante de uma crise sanitária ambiental, eis que a propagação do vírus é de alta potencialidade, situação de emergência declarada em todo o País, medidas como suspensão das aulas, fechamento de estabelecimentos comerciais e órgãos públicos e recomendação para as pessoas ficarem em casa. Ressalta-se que nem mesmo as normas de segurança, protocolos, decretos são efetivos no combate ao COVID-19, sendo a única alternativa para o momento o isolamento social, o mais eficaz.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda a relação de 1 a 3 leitos de UTI (Unidade de Terapia Intensiva) para cada 10 mil habitantes, neste campo, o novo Coronavírus acendeu uma alerta em relação ao Brasil que não detém de leitos suficientes.¹⁵O El País destacou que estimativas de epidemiologistas apontam que 5% dos infectados pela COVID-19 poderão precisar de internação de UTI, contudo a maioria dos leitos já estavam ocupados antes da pandemia cerca de 80% (FIOCRUZ, 2020).

Quando se avalia no Brasil mediante a consulta a variadas pesquisas científicas que apresentam dados acerca das condições de moradia, de saneamento básico, da população em situação de rua, constata-se que há um grave problema no que tange a implementação das políticas públicas governamentais, seja no momento atual com o objetivo de combate a Pandemia, seja em um contexto anterior de pré-COVID-19.

Ora, se todos possuem direitos uma série de direitos fundamentais conforme disciplina a Carta de 1988, tais como o direito à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito à alimentação, porque isso

¹⁵ Sobre o assunto ver: “**A busca por uma UTI para Ivanildo Vieira escancara um sistema de saúde que já entrou em colapso**” Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-09/a-busca-por-uma-uti-para-ivanildo-vieira-escancara-um-sistema-de-saude-que-ja-entrou-em-colapso.html> Acesso em: 29 de maio de 2020.

ainda acontece? A resposta mais acurada é a de que as medidas provenientes das políticas públicas relacionadas à saúde pública e à efetiva tutela ambiental têm se mostrado inefetivas. Basta se pensar, a título de exemplo na situação vivenciada por aqueles que não possuem moradias condignas, sem acesso ao sistema de esgotamento sanitário, com cômodos compartilhados, pequenos. Nesse cenário, como é possível pensar em manter o isolamento social?¹⁶

A pandemia colocada em evidência as inequidades sociais brasileiras pois os impactos mais sensíveis de todo o problema normalmente atingem de maneira justamente mais grave as pessoas mais desfavorecidas. Trata-se, em verdade, de exemplo paradigmático do que se convencionou denominar na doutrina ambiental de “racismo ambiental”, conceito que pretende desvelar o fato de que os impactos ambientais atingem de maneira mais grave as pessoas em situação de vulnerabilidade.

4. (Re) pensando a democracia em tempos de pandemia

Porque é preciso (re)pensar a democracia em tempos de pandemia? Eis uma pergunta que gera inúmeras respostas e diversos questionamentos. Exercer a democracia afeta diretamente o futuro de um país, pois o voto é um exercício de cidadania, porque este voto irá determinar os rumos de uma nação, visto que as decisões serão tomadas pelo chefe do poder executivo que fora eleito.

¹⁶“Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades –, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no País e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais.” Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 30 de maio de 2020.

Esta reflexão inicial visa sobrelevar a questão sanitária do Brasil. O País passa por uma crise sanitária ambiental, tendo em vista, a pandemia da COVID-19. Aquém disso, a nação luta por dois problemas interrelacionados: a pandemia e a crise institucional que paira sobre o Poder Executivo brasileiro. A começar pelo Ministério da Saúde que, neste exato momento, ainda encontra-se sem nomeação efetiva de Ministro a ocupar o cargo, demonstrando, no ápice do cenário pandêmico situação de des-governo e falta de rumos.

Ressalta-se que, o Presidente vem adotando sucessivas medidas que simbolizam contrariedade aos protocolos, decretos, e demais determinações de proteção da Organização Mundial da Saúde (OMS), do próprio Ministério da Saúde (MS), dos Estados e Municípios. As precárias justificativas governamentais do chefe do Executivo federal são no sentido de que o fechamento de todos os estabelecimentos comerciais, fruto das medidas isolamento social e contenção da mobilidade, estão prejudicando a economia do país. Em cenários de excepcionalidade é impreterível que pense para além da economia, até porque a precarização da condição de saúde da população pode prejudicar ainda mais o desenvolvimento econômico a longo prazo. A necessidade primordial para o momento é de priorizar as vidas humanas e de ter um olhar sensível para o drama que vive o nosso sistema de saúde, especialmente das pessoas mais fragilizadas socialmente.

É evidente o esfacelamento que acometeu com a democracia diante da COVID-19, sendo que de nada adianta os órgãos de saúde determinar protocolos que devem ser seguidos pela população, se o Presidente aplica diferentemente. Isso demonstra a fragilidade que se encontra a democracia no Brasil do ponto de vista das instituições.

Não bastasse todas essas complexas questões colocadas em perspectiva, o Presidente sinaliza favoravelmente à liberação da cloroquina/hidroxicloroquina, mesmo tendo pleno conhecimento que a medicação não está avalizada pela comunidade científica, diante dos estudos nacionais e internacionais que apontam não haver eficácia do

remédio e dos potenciais efeitos colaterais derivados de seu uso inadequado. O próprio Conselho Federal de Medicina- CFM não recomenda o uso desta medicação¹⁷. A posição é a de que o CFM dá ao médico brasileiro o direito de, junto com seu paciente, em decisão compartilhada, optar pela utilização da droga, mas sem recomendação para o uso.

Diante desta situação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde (CNTS) e a Federação Nacional dos Farmacêuticos, ingressaram com uma Medida Cautelar Incidental na ADPF nº 672, com pedido de tutela de urgência, ao Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo a suspensão imediata do protocolo do Ministério da Saúde (MS) que permite o uso da cloroquina/hidroxicloroquina no tratamento da COVID-19, mesmo em casos leves da doença.

Ressalta-se que o uso da cloroquina e hidroxicloroquina, era uma hipótese, sendo que foi testada e retestada, se mostraram ineficazes os testes, e até mesmo maléfica, para o tratamento em qualquer estágio da doença. Essa é a evidência científica robusta que existe hoje.¹⁸

Ademais, a situação que o COVID-19 trouxe é muito crítica. Em meio essa vasta gama de graves problemas, o Ministro Celso de Melo liberou a reunião ministerial ocorrida em 22 de abril, cuja gravação foi apontada pelo ex-ministro da Justiça Sergio Moro como uma das provas na investigação de uma suposta interferência do presidente Jair Bolsonaro nas investigações da Polícia Federal. Na referida reunião em plena pandemia de COVID-19, não houve preocupação direta com a situação crítica vivenciada por toda sociedade. Pelo contrário, o que se viu foi a sugestão de aproveitamento do momento em que os olhares estão voltados para a doença para viabilizar medidas de flexibilização da legislação protetiva do meio ambiente.

¹⁷ Sobre o assunto ver: “Bolsonaro anuncia novo protocolo para uso da cloroquina e faz piada sobre o assunto.” Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/19/coronavirus-ministro-assinara-nesta-quarta-novo-protocolo-sobre-uso-da-cloroquina-diz-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em> 28 de maio de 2020.

¹⁸ Trecho elaborado em consulta a **MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL NA ADPF 672**, com pedido de tutela de urgência. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/05/cloroquina_280520202344.pdf> Acesso em> 28 de Maio de 2020.

As referidas declarações do Ministro do Meio Ambiente, diante da maior crise de saúde já enfrentada pela sociedade brasileira, o *Greenpeace* salta que usar o momento da pandemia como uma "oportunidade" para encobrir o projeto de destruição do governo e avançar com medidas anti-ambientais:

A fala de Ricardo Salles evidencia os perigos que a sociedade vem denunciando desde o primeiro dia de mandato do governo Bolsonaro e cujos resultados já são comprovados no chão da floresta. O desmatamento da Amazônia aumentou 30% em 2019 e, nos primeiros meses de 2020, os alertas já apontam crescimento de 62%. Mas ao invés de proteger a floresta e seus povos, o Ministro sugere usar as mortes provocadas pela pandemia para encobrir o projeto de destruição do governo e avançar com as medidas anti-ambientais, sem diálogo com a sociedade. Salles defendeu de maneira firme o uso do momento crítico que vivemos para beneficiar seus interesses sombrios. **Um Ministro de Meio Ambiente, condenado por improbidade administrativa, que usa o sofrimento e a morte das vítimas da pandemia para avançar de forma violenta com uma política de destruição e de forma deliberada, dolosa e declarada,** e atenta contra a própria pasta não tem moral para ocupar o mais alto cargo ambiental do país que abriga enorme porção da maior floresta tropical do mundo.¹⁹

Até o momento são 514.849 casos, com 29.314 óbitos no Brasil, conforme dados fornecidos pelo Governo Federal²⁰. A cada dia o aumento do número de casos da Covid-19, faz com que a preocupação aumente, para uma população que não tem apoio governamental, sem Ministro da Saúde, com a inefetividade nas medidas de proteção adotadas, colapso do Sistema Único de Saúde (SUS), dos leitos de UTI superlotados, dos serviços funerários.

Enfim a saúde pública encontra-se no vermelho, eis que a pandemia veio a denunciar a situação calamitosa que o país já possuía, em

¹⁹Sobre o assunto ver: "Ricardo Salles deve ser retirado imediatamente do Ministério de Meio Ambiente." Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/ricardo-salles-deve-ser-retirado-imediatamente-do-ministerio-de-meio-ambiente/>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

²⁰ Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

todos estados, como por exemplo, as complexidades que o Manaus²¹ no estado do Amazonas está passando, um sistema de saúde que entrou em colapso, duplicando o número de mortes.²²

Vive-se a era das violações pré-existentes de direitos e garantias fundamentais que foram positivadas na Carta Cidadã de 1988 e em legislações infraconstitucionais. Assim é preciso (re)pensar a democracia não tão somente em tempos de pandemia, mas sempre, pois quando as complexidades, os desafios desembarcam, a sociedade precisa e deve estar amparada pelo poder público.

5. Considerações finais

Em “Primavera Silenciosa”²³ *Rachel Carson*, traz um trecho de uma fala de *Albert Schweitzer* que merece destaque: “O homem perdeu sua capacidade de prever e de prevenir. Ele acabará destruindo a terra”. A COVID-19 veio reforçar o sentido segundo o qual há uma duplicidade de faces nas instituições. O Estado pode ser visto como sendo o grande condutor de violações de direitos fundamentais e, ao, mesmo tempo, a esperança para amenizar e resolver os efeitos da crise pela qual atravessamos.

No primeiro item do presente trabalho buscou-se discutir os principais desafios e as potencialidades do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, diante da pandemia do COVID-19. Resta de todo evidente que as causas reais para o surgimento do novo Coronavírus (SARS-CoV-2) estão relacionados ao consumo de animais selvagens por intermédio dos mercados de animais (*wetmarkets*) em centros urbanos na China, sendo o primeiro foco identificado na cidade de Wuhan.

²¹Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-08/a-beira-do-colapso-manaus-duplica-numero-de-mortes-com-escalada-de-coronavirus.html>>. Acesso em: 28. 05.2020.

²²“Em muitos países, a maior dificuldade enfrentada durante a atual pandemia está sendo o seu impacto sobre sistemas de saúde despreparados, incapazes de satisfazer a demanda por leitos hospitalares, profissionais da saúde e ventiladores necessários para atender o fluxo repentino de pacientes precisando de cuidados intensivos.” (PAIM; ALONSO, 2020, p.68)

²³ CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2013. p.03

As questões apresentadas merecem destaque, haja vista a complexidade de presente na relação entre seres humanos e animais, principalmente diante do histórico de outros vírus provenientes de infecções zoonóticas. De nada adiantarão medidas de combate somente aos sintomas da crise. Se as reais causas não se tornarem visíveis e combatidas, problemas similares tornar-se-ão recorrentes.

O segundo item da pesquisa trouxe um questionamento acerca da crise sanitária ambiental diante do coronavírus. O debate acerca da importância de órgãos sanitários conecta-se diretamente ao tema da vigilância sanitária no Brasil, bem como à biossegurança e à segurança alimentar.

As implicações de todas as causas da pandemia da COVID-19, remetem a uma causa originária relacionada à criação, manejo e consumo de animais. A dificuldade, no entanto, é que esse relacionamento abusivo para com os animais não é uma exclusividade chinesa. Os mercados de animais selvagens são comuns em várias partes do globo. No Brasil há o consumo da carne de tatu, mesmo com informações de órgãos ambientais e sanitários aduzindo a potencialidade que há de transmissão de doenças como a hanseníase, da Doença de Chagas e de outras infecções zoonóticas.

Por fim, no último capítulo, diante do cenário pandêmico, foi realizada uma análise crítica da democracia, no sentido de (re)penso - lá. O Brasil luta em duas frentes: a pandemia e a crise do Poder Executivo. Sem políticas públicas efetivas, sem um Ministério da Saúde atuante e efetivo, o colapso do sistema de saúde será praticamente certo.

O Brasil encontra-se em situação de desgoverno, visto que as questões sanitárias no País não entraram efetivamente na pauta. Os discursos são voltados unicamente para a preservação da economia, em paralelo a lesões variadas a direitos fundamentais. O direito à saúde e ao meio ambiente tornam-se absolutamente secundarizados.

A pandemia da COVID-19 configura-se como um desastre. Deste modo fica perceptível a urgência de um novo pacto, pacto este que venha

a reduzir as assimetrias existentes e trazer para a pauta questões que “clamam” urgentemente pelo debate no campo político, social, econômico em busca da redução de desigualdades.

Diante dos argumentos apresentados, é imprescindível apontar a relevância do reforço às instituições de controle ambiental. Parafraseando Dworkin, os direitos precisam ser levados á sério²⁴, pois para que o meio ambiente seja equilibrado, saudável, é necessário que todos participem ativamente desse pacto por um novo olhar para a natureza e animais.

Referências

AMADEO, Pablo (org.). **Sopa de Wuhan**: pensamento contemporâneo em tempos de pandemias. Aspo, 2020.

BRASIL. **constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.105 de 2015**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. In: **Revista de estudos políticos**. Vol. VIII, n. 13, pp. 7-18, 2010.

²⁴ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1ª edição, 2013.

CARVALHO, Ricardo Cintra Torres. **A relação entre o meio ambiente e a pandemia de coronavírus**. Revista **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-28/ambiente-juridico-relacao-entre-meio-ambiente-pandemia-coronavirusl>>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

CAVALHEIRO, Larissa Nunes; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. O constitucionalismo sob a perspectiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como ideal de sustentabilidade. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.34, n.1, 2014, p.127-144.

FARIAS, Talden. **Efeitos práticos da epidemia de COVID-19 na advocacia ambiental**. Revista **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-02/ambiente-juridico-efeitos-praticos-COVID-19-advocacia-ambiental>>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Saúde a bordo**: Como funciona uma Unidade Básica de Saúde Fluvial no atendimento a comunidades ribeirinhas no Amazonas. Disponível em: <<https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/todas-as-edicoes/211>>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

MARINS, Bianca Ramos; TANCREDI, Rinaldini C. P.; GEMAL, André Luís (Org.). **Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária**: reflexões e práticas. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. **Reserva de governo, reserva da Ciência e judicialização**. Palestra da Série “Reflexões Jurídicas sobre a Pandemia” do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito (PPGD) do Centro Universitário FG - UNIFG em 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://centrouniversitario.unifg.edu.br/mestrado-em-direito-da-unifg-realiza-serie-reflexoes-juridicas-sobre-a-pandemia/>> Acesso em: 27 de maio de 2020.

OLIVEIRA, Tatiana Coura; ABRANCHES, Monise Viana; LANA, Raquel Martins. (In) Segurança alimentar no contexto da pandemia por SARS-CoV-2. **Cafajeste. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **COVID-19 e segurança dos alimentos: Orientações para as autoridades competentes responsáveis pelos sistemas de controlo da segurança dos alimentos.** Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331842/WHO-2019-nCoV-Food_Safety_authorities-2020.1-por.pdf>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

_____. **PNUMA lista 6 fatos sobre coronavírus e meio ambiente.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnuma-lista-6-fatos-sobre-coronavirus-e-meio-ambiente/>>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

_____. **Surto de Coronavírus é reflexo da degradação ambiental, afirma PNUMA.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma-pnuma/amp/>>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

PAIM, Cynthia Schuck; ALONSO, Wladimir J. **Pandemias, saúde global e escolhas pessoais.** Tradução de Liane Reis Revisão: Elsa Negro Calduch, Marcia Triunfol, Monica Buava. 1ª Ed. CRIAEDITORA, Alfenas, 2020.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; HORN, Luiz Fernando Del Rio. **Relações de consumo: meio ambiente.** EducS, Caxias do Sul, RS, 2009.

Cultura para todos?

Reflexões sobre políticas públicas e acessibilidade cultural para pessoas com deficiências no Brasil

*Simone Luz Ferreira Constante*¹

*Margarete Panerai Araujo*²

*Judite Sanson de Bem*³

*Moisés Waismann*⁴

Introdução

O acesso à cultura é um direito constituído a todos os cidadãos brasileiros desde 1988. A Constituição Cidadã, como foi popularmente cunhada, explicita como direitos culturais os princípios de liberdade e autonomia, que toda a pessoa tem para participar livremente da vida cultural de sua comunidade, através do direito à criação, fruição e difusão

¹ Doutoranda em Memória Social e Bens Culturais no UNILASALLE; Mestra em Educação pela ULBRA (2017); Especialista em Gestão Cultural pelo SENAC (2013); Bacharel em Comunicação Social - Habilitação em Relações Públicas pela UFRGS (2010); e Tecnólogo em Produção Audiovisual - Cinema e Vídeo pela PUCRS (2009). E-mail: simone.constant@gmail.com

² Pós Doutora em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela FGV/EBAPE/RJ (2013); e Pós Doutora em Comunicação Social, Cidadania e Região pelas Cátedras UNESCO e Gestão de Cidades na UMESP (2010); Doutorado em Comunicação Social pela PUCRS (2004). Professora e pesquisadora da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural, vinculada do Programa em Memória Social e Bens Culturais (UNILASALLE). E-mail: margarete.araujo@unilasalle.edu.br

³ Pós Doutora em Geografia pela UFRGS (2019), Doutorado em História Ibero Americana PUCRS (2001). Professora e pesquisadora da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural do Programa em Memória Social e Bens Culturais da Universidade La Salle (UNILASALLE). E-mail: judite.bem@unilasalle.edu.br

⁴ Doutor em Educação pela UNISINOS (2013). Pós Doutorando em Educação pela UFRGS. Coordenador do Observatório UNILASALLE; Trabalho, Gestão e Políticas Públicas. Professor e pesquisador da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural, vinculada ao Programa em Memória Social e Bens Culturais da Universidade La Salle (UNILASALLE). E-mail: moises.waismann@unilasalle.edu.br

de conteúdos simbólicos em todas as esferas sociais. Contudo, percebe-se que a sociedade brasileira ainda avança lentamente na implementação de uma cultura do acesso e da cidadania plena a todos. Ainda que, diversos marcos legais, tenham sido criados no país para discutir estas questões e garantir direitos às pessoas com deficiência, o tema da acessibilidade cultural, ainda não se tornou um objeto efetivo das políticas públicas brasileiras.

Este capítulo tem como objetivo realizar uma revisão teórica acerca das políticas públicas, que visam à democratização do acesso à cultura para pessoas com deficiências no Brasil, a fim de problematizar sua inclusão como consumidores no mercado de bens e serviços culturais. Considera-se pessoa com deficiência, segundo a Lei nº 13.146/2015⁵, “[...] aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”.

Conforme dados do Censo Demográfico⁶, 23,9% da população brasileira declarou possuir deficiência intelectual/mental ou algum grau de dificuldade em habilidades relacionadas como enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus. Esse percentual correspondia a aproximadamente 45,6 milhões de brasileiros, dos quais 18,8% declararam ter alguma deficiência visual; 7% tinham alguma deficiência física; 5,1% tinham alguma deficiência auditiva e 1,4% tinham deficiência intelectual. Com relação ao Estado do Rio Grande do Sul, os números indicavam a existência de, pelo menos, 2,5 milhões de pessoas com deficiências físicas, auditivas e visuais.

Dentre esta população pesquisada, o IBGE⁷ identificou que a maioria era composta por mulheres e, aproximadamente, 68% dos idosos decla-

⁵ BRASIL. **Lei nº 13.146**, de 6 de jul. de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em maio de 2020.

⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em maio de 2020.

⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, 2010.

raram possuir alguma das deficiências investigadas (mental, motora, visual e auditiva). Quanto à população declarada como preta e amarela se verificou maiores proporções de deficientes (27,1% para ambos), também com maior percentual de mulheres com deficiência (23,5% dos homens e 30,9% das mulheres). A partir de 2018, foram consideradas novas diretrizes internacionais oriundas do Grupo de Washington (GW) de Estatísticas sobre Deficiência, vinculado à Comissão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre os novos critérios de enquadramento, considera-se pessoa com deficiência, os indivíduos que declararam ter pelo menos muita dificuldade em uma ou mais questões. Quanto à deficiência intelectual e mental, passam a ser considerada a compreensão sobre a dificuldade em realizar atividades habituais, desconsiderando transtornos como esquizofrenia, autismo, neurose e psicose.

Deste modo, tais diretrizes provocaram o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁸ a revisar os dados do Censo de 2010, passando a considerar como pessoas com deficiência somente aquelas que declararam possuir grande ou total dificuldade para ouvir, enxergar, caminhar ou subir degraus, bem como os que declararam ter deficiência intelectual ou mental, o que totalizou cerca de 12,5 milhões de brasileiros (6,7% da população). Por esta nova ótica, 3,4% da população brasileira se enquadra como deficiente visual; 2,3% com deficiência motora; 1,1% com deficiência auditiva e 1,4% com deficiência mental/intelectual.

O fato é que essas novas diretrizes intensificaram a discussão sobre políticas públicas para as pessoas com deficiência no Brasil, com vistas ao recenseamento a ser realizado pelo IBGE neste ano de 2020. Com esse novo enquadramento, ocorreu uma redução drástica nos números oficiais deste segmento de público, o que, no entendimento de diversas instituições atuantes no setor, a exemplo da APAE Brasil, pode ser considerado subestimação dos dados, acarretando em uma possível descontinuidade de investimentos e políticas já existentes que vêm dando

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, 2010.

bons resultados, sobretudo no que tange às políticas públicas de inclusão e incremento de serviços especializados.

Frente a essa realidade, justifica-se a importância e urgência de ampliar o debate sobre o tema das políticas públicas para as pessoas com deficiência, tendo este capítulo o enfoque da democratização do acesso à cultura para esses cidadãos. Por essa razão, buscou-se conhecer melhor este contexto através de levantamentos previamente realizados acerca dos marcos legais já existentes, que buscam promover e proteger os direitos e a dignidade deste público, sobretudo no que se refere à participação na vida econômica e social. Contudo, a aplicabilidade e fiscalização destas leis e normas sobre acessibilidade universal é uma discussão que perpassa todas as esferas sociais, mas este não será o enfoque deste trabalho. O foco que se busca problematizar é o da acessibilidade cultural, sobre a qual os estudos e pesquisas ainda são restritos e recentes, o que resulta na necessidade de ampliação deste debate entre as instituições acadêmicas, poder público, mercado e sociedade.

Esta problemática, portanto, abrange não apenas o âmbito das políticas públicas, mas, sobretudo os agentes que atuam em diferentes etapas da cadeia produtiva da cultura, como é o caso dos profissionais da gestão e curadoria de espaços culturais. Para esta discussão teórica utilizou-se o caminho metodológico qualitativo através, primeiramente, da pesquisa documental sobre Leis e, marcos regulatórios sobre a temática da acessibilidade cultural para, posteriormente, fazer um breve levantamento bibliográfico das pesquisas relacionadas às iniciativas de promoção da acessibilidade cultural no Brasil em alguns trabalhos acadêmicos de Mestrado e Doutorado, junto ao Banco de Teses da CAPES, que convergem à discussão da temática.

Este artigo está dividido em seções, além desta Introdução: na Seção 2 estão alguns referenciais acerca do tema das políticas públicas de cultura, bens culturais e de acessibilidade cultural. O percurso metodológico será apresentado na Seção 3. Na seção 4 estão os marcos legais existentes nesta temática para, posteriormente, na sessão 5 serem apresentadas as

análises e entrecruzamentos efetivadas nos trabalhos acadêmicos. Finaliza-se o trabalho com as Considerações e as Referências. Espera-se, com estas reflexões, sensibilizar os leitores para uma consciência política e ética a respeito das políticas públicas de cultura no Brasil, sobretudo para a concretização de uma cultura do acesso orgânica e cidadã a todos.

2 Políticas culturais e acessibilidade

Calabre⁹ sobre políticas culturais denomina “[...] um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura”. Ao realizar um inventário das principais ações do governo federal no campo da cultura, a autora traça uma linha do tempo que demonstra as constantes discontinuidades nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas para a área. Em suas conclusões sobre esta contextualização histórica e política, reitera a sistematicidade nas ações, grandes desperdícios de recursos financeiros e humanos, experiências com poucos resíduos positivos e ausência de registros em diferentes períodos e governos.

De acordo com Costa¹⁰ uma análise comparativa das políticas culturais pode encaminhar ao encontro de diferentes conceitos, sendo que, uma das mais utilizadas, no âmbito das diversas organizações internacionais, são classificadas, segundo os objetivos principais prosseguidos:

[...] as políticas culturais carismáticas; as políticas de democratização da cultura; as políticas de democracia cultural. As primeiras visam apoiar os criadores reconhecidos, e a intervenção dos poderes públicos fica por aí. As segundas não se contentam em apoiar os criadores, mas propõem-se alargar o acesso às obras a um público tão vasto quanto possível. As terceiras não se limitam a facilitar a criação artística e a seguir A análise comparativa das po-

⁹ CALABRE, Lia. **Política Cultural no Brasil**: um histórico. [Anais do I ENECULT] UFBA, 2005, p.1. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf> Acesso em: 15 jul. 2018.

¹⁰ COSTA, Antônio Firmino da. **Políticas culturais**: conceitos e perspectivas. Observatório das Atividades Culturais, OBS n^o 2, Outubro de 1997, pp. 4-5. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/13885/1/Pol%C3%ADticas%20culturais%20conceitos%20e%20perspectivas.pdf>. Acesso em: 13. 01. 2020.

líticas culturais tem gerado diversas tipologias conceituais. Uma das mais utilizadas, no âmbito das referidas organizações internacionais, classifica-as, segundo os objectivos principais prosseguidos, em três tipos: as políticas culturais carismáticas; as políticas de democratização da cultura; as políticas de democracia cultural. As primeiras visam apoiar os criadores reconhecidos, e a intervenção dos poderes públicos fica por aí. As segundas não se contentam em apoiar os criadores, mas propõem-se alargar o acesso às obras a um público tão vasto quanto possível. As terceiras não se limitam a facilitar a criação artística e a seguir democratizá-la, mas pretende ainda estimular alargadamente a criatividade cultural e propiciar a expressão cultural dos diversos grupos sociais.

É nesta segunda categoria que o capítulo se encaixa: um dos objetivos primordiais das políticas é o “alargamento” do acesso, tanto no que confere número de oportunidades quanto a acessibilidade para pessoas com deficiências. No Brasil, esta preocupação passa a ser considerada quando da Constituição Cidadã de 1988.

Segundo Gohn¹¹, a partir da Constituição de 1988 o Estado passou a ser demandado por políticas públicas relacionadas ao campo da cultura uma vez que instituiu, pela primeira vez no Brasil, a garantia dos direitos culturais a todos os cidadãos. O Artigo nº 215 da Constituição Federal ¹² afirma que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. E, quando se refere a este acesso, Gohn ¹³ressalta o direito à criação, à fruição da arte e da estética, bem como o respeito e celebração das diversidades culturais, incluindo as categorias de gênero, etnia, religião, diferenças etárias e outros aspectos. Deste modo, os direitos culturais também incluem o acesso universal a equipamentos e espaços culturais em todo território

¹¹ GOHN, Maria da Glória Cidadania e direitos culturais. *Katálysis*, v. 8, n. 1, p. 15-23, fev. 2005.

¹² Constituição Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em maio de 2020.

¹³GOHN, Maria da Glória.

nacional. Quanto à temática da acessibilidade, conforme denomina o Decreto nº 5.296/2004,¹⁴ refere-se à:

[...] condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida.

Neste eixo teórico, as pesquisadoras Ornstein, Lopes, Prado¹⁵ construíram um mapeamento de cinquenta grupos de pesquisa relacionados ao tema da “acessibilidade” no Brasil, cujas publicações incluem o debate sobre acessibilidade cultural. Dentre os títulos que destacaram neste estudo estão os Cadernos Brasil Acessível, oriundos do Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana, gerido pelo Ministério das Cidades. Tais cadernos ressaltam a necessidade de aprovação de projetos para a construção e a reforma de prédios municipais, o que inclui os centros culturais, bibliotecas, teatros, praças e parques, além de outros espaços de lazer. Enfatiza a acessibilidade arquitetônica e urbanística em bens culturais imóveis, sobretudo através da aplicação da Norma Técnica NBR 9050 (ABNT, 2004) e da Instrução Normativa nº1/2003, promulgada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a qual dispõe sobre esta questão especificamente para os bens culturais imóveis acautelados em nível federal.

Já pelo termo “acessibilidade cultural” compreende-se o campo das políticas da cidadania por meio do qual são garantidas condições básicas de acesso aos instrumentos e mecanismos culturais às pessoas com deficiência, permitindo a essas acessar meios de criação, produção, fruição, difusão e consumo da ampla diversidade de manifestações artísticas e

¹⁴BRASIL. **Decreto nº 5.296**, de 2 de dez. de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em maio de 2020.

¹⁵ ORNSTEIN, Sheila Walbe (Org.); ALMEIDA PRADO, Adriana Romeiro de (Org.); LOPES, Maria Elisabete (Org.). **Desenho universal: caminhos da acessibilidade no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010. 306 p. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/download/43735/47357/>. Acesso em maio de 2020.

culturais. Neste sentido, as políticas públicas já instauradas vêm proporcionando melhorias em termos de acesso físico aos ambientes culturais (de modo a garantir que não existam barreiras arquitetônicas), de acesso econômico (considerando as condições financeiras dos visitantes para definir as cobranças) e de acesso à informação (possibilitando que a divulgação das atividades atinja novos públicos), entretanto, há outros aspectos de acesso ainda distantes, tais como: acesso sensorial (que visa contemplar pessoas com limitações visuais, auditivas e na fala); acesso intelectual (inclui público sem conhecimentos prévios sobre o tema do evento ou com dificuldades de aprendizagem); acesso emocional (se o local é acolhedor a novos visitantes e se os funcionários lidam com a diferença e a deficiência); e o acesso cultural (interesse que as atividades despertam em certos públicos).

Dentro deste contexto, pode-se usar como exemplo, o caso de um teatro, que tenha acessibilidade ao ambiente, contudo sua programação cultural não utiliza recursos acessíveis, isto é, ferramentas que promovam a interação e integração dos indivíduos com este equipamento cultural que deseja utilizar. Não basta garantir condições de acesso ao local, se os espetáculos, filmes, exposições, obras literárias, shows e outros produtos e serviços não estão acessíveis a todos os tipos de pessoas. Deste modo, a questão da falta de acessibilidade na programação ainda restringe de modo considerável a fruição dos bens culturais por pessoas com algum tipo de deficiência. Diante deste contexto, a inclusão das pessoas com deficiência na oferta e demanda de bens e serviços culturais, significa não apenas oferecer condições de acesso aos espaços e tecnologias assistivas para sua fruição, mas também promover mudanças comportamentais nos diferentes sujeitos que atuam nas cadeias produtivas.

Ao ampliar esta discussão para um âmbito ético e político, percebe-se que as questões da acessibilidade estão ligadas ao ideal de desenho universal, que busca a inclusão de forma orgânica em todas as esferas sociais, seja na economia, na educação ou na cultura, respeitando as

diferenças e favorecendo a biodiversidade humana natural para uma melhor qualidade de vida para todos. A “cultura do acesso”, como alguns teóricos nomeiam, é o que se busca nesta nova sociedade democrática e organicamente inclusiva, na qual as diferenças entre todos os sujeitos sejam respeitadas, independentemente de suas capacidades físicas, intelectuais, sociedades e econômicas.

3 Percurso metodológico

O caminho metodológico percorrido para este capítulo foi qualitativo e, teve como proposta uma análise das intersecções das diferentes abordagens teóricas e cruzamento de ideias de autores. Para tanto, foi realizado uma pesquisa documental relacionando aos marcos legais, como a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU ¹⁶ ou o Plano Nacional de Cultura (PNC¹⁷), sancionado em 2010, entre outros, e iniciativas de promoção da acessibilidade cultural no Brasil, para fins de análise crítica. Sabendo que outros pesquisadores já haviam feito este levantamento da legislação e de programas de políticas públicas relacionadas ao tema, discorreu-se brevemente sobre cada marco legal, apenas para fins de contextualização do debate que foi proposto neste trabalho.

Posteriormente houve um breve levantamento bibliográfico das pesquisas relacionadas ao campo da memória social, políticas públicas de cultura e acessibilidade cultural. Para fins de amplitude deste arcabouço de estudos já existentes, recorreu-se ao Catálogo de Teses e Dissertação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) como fonte de pesquisas acadêmicas, elencando-se como expressões de busca as palavras “acessibilidade cultural”. Neste primeiro filtro foram

¹⁶ BRASIL. Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - CORDE. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de setembro de 2007**. Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=424-cartilha-c&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192. Acesso em maio de 2020.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2012. Disponível em: <http://www.fundacaocultural.ba.gov.br/colegiadossetoriais/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura.pdf>. Acesso em maio de 2020.

elencados cerca de vinte trabalhos, entre teses e dissertações, que relacionaram estes temas, mas alguns destes foram descartados em virtude de não enfocarem em espaços de produção e fruição cultural. Selecionaram-se três dissertações e duas teses para serem referenciados.

4 Acessibilidade cultural: marcos legais e regulação no Brasil

Um marco legal sobre acessibilidade, considerado mais importante, foi a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, realizada no ano de 2008, da qual o Brasil foi um dos países signatários. O Tratado Internacional de Direitos Humanos, aprovado na Assembleia Geral da ONU em 2006, assinado pelo Brasil em 2007, é um dos documentos mais significativos de orientação para políticas públicas direcionadas às pessoas com deficiência em todo o mundo. Apresenta em seu texto princípios universais (dignidade, integralidade, igualdade, acessibilidade e não discriminação) a todos os cidadãos, em particular às pessoas com deficiência. Tem como objetivo promover, proteger e assegurar o exercício pleno dos direitos humanos e fundamentais por parte de todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade. Enfatiza, em seu Artigo 9º, o princípio da Acessibilidade:

Para permitir às pessoas com deficiência viverem de modo independente e participarem plenamente em todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomam as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em condições de igualdade com os demais, ao ambiente físico, ao transporte, à informação e comunicações, incluindo as tecnologias e sistemas de informação e comunicação e a outras instalações e serviços abertos ou prestados ao público, tanto nas áreas urbanas como rurais. Estas medidas, que incluem a identificação e eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade [...]¹⁸ .

¹⁸ Organização das Nações Unidas (ONU), 2008. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/>. Acesso em maio de 2020.

No que se refere à Participação na vida cultural, recreação, lazer e esporte, o Artigo 30º da Convenção dos Direitos Humanos da ONU¹⁹ apresenta:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência de participarem da mesma forma que outras pessoas na vida cultural e devem tomar todas as medidas apropriadas para garantir que as pessoas com deficiência:
 - (a) Aproveite o acesso a materiais culturais em formatos acessíveis;
 - (b) Ter acesso a programas de televisão, filmes, teatro e outras atividades culturais, em formatos acessíveis;
 - (c) Aproveite o acesso a locais para apresentações ou serviços culturais, como teatros, museus, cinemas, bibliotecas e serviços de turismo e, tanto quanto possível, desfrute do acesso a monumentos e locais de importância cultural nacional.

Quanto à responsabilidade das medidas para que as pessoas com deficiência possam participar criativamente, o texto trata:

2. Os Estados Partes deverão adotar medidas apropriadas para permitir que as pessoas com deficiência tenham a oportunidade de desenvolver e utilizar seu potencial criativo, artístico e intelectual, não apenas para seu próprio benefício, mas também para o enriquecimento da sociedade²⁰.

Para que isto ocorra, os Estados devem adotar medidas que sigam o Direito Internacional para garantir que as leis que protegem os direitos de propriedade intelectual não constituam uma barreira irracional ou discriminatória ao acesso de pessoas com deficiência a materiais culturais. O texto da Declaração dos Direitos Humanos da ONU também salienta: As pessoas com deficiência terão direito, em pé de igualdade com as demais, ao reconhecimento e apoio à sua identidade cultural e linguística específica, incluindo línguas de sinais e cultura de surdos.

¹⁹ BRASIL. Direitos humanos. Disponível em : <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/agosto/artigo-30-da-declaracao-universal-garante-a-permanencia-dos-direitos-humanos#:~:text=%E2%80%9C%20Nenhuma%20disposi%C3%A7%C3%A3o%20da%20presente%20Declara%C3%A7%C3%A3o,%E2%80%9D%2C%20estabelece%20o%20artigo%2030.> Acesso em maio de 2020.

²⁰ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS.

Baseado neste texto, o Plano Nacional de Cultura (PNC)²¹, sancionado em 2010, incorporou em sua meta nº 29 a questão da acessibilidade cultural, afirmando que “[...] 100% de bibliotecas públicas, museus, cinemas, teatros, arquivos públicos e centros culturais devem atender aos requisitos legais de acessibilidade e desenvolver ações de promoção da fruição cultural por parte das pessoas com deficiência”. O relatório final da Oficina Nacional de Indicação de Políticas Públicas Culturais para Inclusão de Pessoas com Deficiência, promovida no ano de 2008, no Rio de Janeiro, destinada a artistas, gestores públicos, pesquisadores e agentes culturais da sociedade civil representativos do campo da produção cultural das pessoas com deficiência, adotou como lema e título de sua publicação final “Nada sobre nós sem Nós” (2008).

O documento buscou indicar diretrizes e ações para contribuir na construção de políticas culturais de patrimônio, difusão, fomento e acessibilidade para pessoas com deficiência. As oficinas buscavam trabalhar em consonância com políticas culturais de Fomento, Difusão, Patrimônio e Acessibilidade para pessoas com deficiência, a partir de um processo participativo “A qual diz que essas pessoas devem ter a oportunidade de participar ativamente das decisões relativas a programas e políticas, inclusive aos que lhes dizem respeito diretamente”²².

A Lei Brasileira nº 13.146 de Inclusão da Pessoa com Deficiência²³, de 06 de julho de 2015, no Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, considerava:

I - acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de

²¹ BRASIL. Plano Nacional de cultura. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/>. Acesso em maio de 2020.

²² AMARANTE, Paulo e LIMA, Ricardo (Coord.) **Nada sobre Nós sem Nós**. Relatório final. / Oficina Nacional / Coordenado por Paulo Amarante e Ricardo Lima. [Rio de Janeiro]: s.n., 2009, 125p. Disponível em: http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_885709690.pdf. Acesso em maio de 2020, p.111.

²³ BRASIL. **Lei nº 13.146**, de 6 de jul. de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em maio de 2020.

uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Já em seu capítulo IX - do direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer ²⁴ e artigos subsequentes enfatiza que:

Art. 42. A pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso: I - a bens culturais em formato acessível; II - a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais e desportivas em formato acessível; e III - a monumentos e locais de importância cultural e a espaços que ofereçam serviços ou eventos culturais e esportivos. § 1º É vedada a recusa de oferta de obra intelectual em formato acessível à pessoa com deficiência, sob qualquer argumento, inclusive sob a alegação de proteção dos direitos de propriedade intelectual. § 2º O poder público deve adotar soluções destinadas à eliminação, à redução ou à superação de barreiras para a promoção do acesso a todo patrimônio cultural, observadas as normas de acessibilidade, ambientais e de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Quanto à promoção da pessoa com deficiência o Art. 43 ²⁵cita:

O poder público deve promover a participação da pessoa com deficiência em atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas, com vistas ao seu protagonismo, devendo: I - incentivar a provisão de instrução, de treinamento e de recursos adequados, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas; II - assegurar acessibilidade nos locais de eventos e nos serviços prestados por pessoa ou entidade envolvida na organização das atividades de que trata este artigo; e III - assegurar a participação da pessoa com deficiência em jogos e atividades recreativas, esportivas, de lazer, culturais e artísticas, inclusive no sistema escolar, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Também se pode referenciar como marco legal da questão da acessibilidade cultural a Lei nº 13.442/2017, que institui o dia 19 de setembro

²⁴ BRASIL. Lei nº 13.146.

²⁵ BRASIL. Lei nº 13.146.

como o “Dia Nacional do Teatro Acessível: Arte, Prazer e Direitos”, como uma ferramenta para instigar que os profissionais das atividades cênicas utilizem práticas de acessibilidade física e comunicativa a pessoas com deficiência em seus projetos e ações culturais.

Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2010²⁶ demonstram que a maioria dos municípios brasileiros não promove políticas de acessibilidade. O Suplemento de Cultura investigou pela primeira vez a existência de legislação específica sobre a concessão de meia-entrada ou entrada franca para pessoas com deficiência nos espetáculos culturais, artísticos e eventos esportivos promovidos ou subsidiados pela gestão estadual, distrital e municipal. Da totalidade de estados brasileiros, 12 ainda não possuíam legislação com estas diretrizes de democratização do acesso à cultura para este público, enquanto que 9,5% (528) dos municípios tinham algum marco legal que permitisse a meia-entrada ou a entrada franca para pessoas com deficiência. Esta proporção aumenta de acordo com o tamanho da população de cada município, sendo um número mais expressivo quando relacionado às Grandes Regiões, as Regiões Sudeste e Centro-Oeste. São Paulo foi o estado que apresentou o maior número de seus municípios (104) com este tipo de legislação.

Os dados da MUNIC ²⁷ revelam que a maioria das prefeituras não promove políticas de acessibilidade, tais como lazer para pessoas com deficiência (78%), turismo acessível (96,4%) e geração de trabalho e renda ou inclusão no mercado de trabalho (72,6%). Contudo, 59,2% dos municípios declararam desenvolver alguma iniciativa no que diz respeito ao direito de segmentos sociais específicos, especialmente à condição de alcance para utilização dos equipamentos culturais, com segurança e autonomia em todos os espaços, para pessoas com algum tipo de deficiência ou mobilidade reduzida.

²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, MUNIC 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/19879-suplementos-munic2.html?edicao=18171&t=sobre>. Acesso em maio de 2020.

²⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.

Entretanto, o que se percebe, mesmo com todo este aparato legal que reitera a garantia de direitos e exige a implementação de ações de democratização do acesso à cultura para pessoas com deficiências, é deficiente na prática das políticas públicas brasileiras e nas atividades público-privadas de oferta de bens e serviços culturais. E os estudos acadêmicos nacionais, qual a preocupação com a temática?

5. Acessibilidade cultural em espaços culturais: uma pauta acadêmica

Em pesquisa de doutorado, Sarraf²⁸ investigou “A comunicação dos sentidos nos espaços culturais brasileiros: estratégias de mediações e acessibilidade para as pessoas com suas diferenças”, através do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Utilizando-se de referenciais teóricos da semiologia, teoria da mídia, ecologia da comunicação, psicologia influenciada pela etologia e políticas culturais a autora buscou discutir as diferentes formas de percepção, locomoção e comunicação das pessoas com deficiência, no intuito de sensibilizar aos gestores de espaços culturais para o uso da comunicação cultural sensorial por meio de sentidos como o tato, paladar, olfato, sinestesia, cinestesia, propriocepção, para além da visão e audição, comumente utilizadas como estratégias de comunicação com a maioria das pessoas.

No que se refere aos estudos sobre acessibilidade e desenho universal, Sarraf²⁹ recorreu a outros autores, os quais trouxeram contribuições para as pesquisas sobre o tema. O impacto das pesquisas do arquiteto Ron Mace, criador do conceito de desenho universal, repercutiu no Brasil, na década de 1980, quando se discutiu pela primeira vez o tema da

²⁸ SARRAF, Viviane. **A comunicação dos sentidos nos espaços culturais brasileiros: estratégias de mediações e acessibilidade para as pessoas com suas diferenças**. 2013. 251 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2013.

²⁹ SARRAF, Viviane.

arquitetura inclusiva. Ao criar os sete princípios para a mudança de paradigmas na arquitetura e urbanismo Mace contribuiu significativamente para o Ano Internacional de Atenção às Pessoas com Deficiência, em 1981, quando diversos países iniciaram um intercâmbio de ideias, teorias e boas práticas relacionadas à acessibilidade universal.

Um dos resultados efetivos foi a criação da “Norma Brasileira de Acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências a edificações, espaço, mobiliário e equipamento urbanos: procedimentos”, ABNT NBR 9050, em 1985. De certa forma, este histórico nos leva a pensar sobre o quão tardio foi este movimento em nosso país, pelo fato de que políticas públicas para pessoas com deficiências só entraram na agenda pública há cerca de 30 anos. Antes disso, as dificuldades eram ainda maiores, portanto os avanços têm sido muito importantes e necessários.

Seguindo com as análises feitas por Sarraf ³⁰sobre a comunicação sensorial em museus e espaços culturais brasileiros e estrangeiros que investem nos programas de acessibilidade para pessoas com deficiência, identificaram-se outros dois autores que contribuíram para a democratização do acesso. Foi enfatizado que a ideia de desenho universal é evitar que se criem ambientes e produtos específicos para pessoas com deficiências, de modo que a tecnologia possa desenvolver espaços e produtos universais para todos os tipos de pessoas. Estes estariam acessíveis a qualquer idade, habilidade ou característica pessoal, adequados a uma larga escala de preferências, habilidades individuais e sensoriais dos indivíduos. O acesso, portanto, seria universal, de forma que qualquer pessoa, independentemente do tamanho do seu corpo, postura ou mobilidade, possa alcançar, manipular ou usar quaisquer produtos, de forma autônoma e segura, desfrutando de todos os espaços e produtos disponíveis.

Esta questão leva à reflexão sobre como os produtos e serviços culturais são pensados e para quem são destinados. De forma razoável, pode-se pensar que não são pensados para todos, uma vez que sua con-

³⁰ SARRAF, Viviane.

cepção e formato são limitados a determinados tipos de pessoas. Quando produtos culturais são planejados para ser acessíveis desde sua concepção estética, narrativa e técnica, percebe-se uma sensibilidade maior desde antes do processo criativo. Há um reconhecimento intersubjetivo das experiências particulares de cada indivíduo e um respeito a outras visões de mundo e estilos de vida que se diferenciam dos grupos majoritariamente contemplados pelas ofertas culturais. Não se trataria apenas de incluir como consumidores estes outros sujeitos que compõem grupos minoritários no que concerne ao objeto de políticas públicas, tais como pessoas com deficiência, povos tradicionais, mulheres, comunidades LGBTQT, população idosa, dentre outros. Trata-se, sim, de incluí-los também nos processos criativos e produtivos da cultura, como sujeitos capazes de criar, produzir, fruir e oferecer produtos culturais a partir de seus pontos de vista e de seus lugares de fala no mundo. Pois, conforme lema criado no Dia Internacional da Pessoa com Deficiência, consagrado no dia 03 de dezembro, “Nada sobre Nós sem Nós!”, a acessibilidade cultural precisa ser uma realidade que reflita a autonomia dos cidadãos.

Na busca por estudos acadêmicos, que relacionassem os temas da acessibilidade cultural, memória social e políticas públicas, encontrou-se a pesquisa de mestrado de Closs³¹ intitulada “Percurso de acessibilidade cultural Casa de Cultura Mário Quintana: uma pesquisa-ação inclusiva”, realizada no Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais da Universidade La Salle. A autora realizou uma pesquisa-ação na Casa de Cultura Mário Quintana (CCMQ), em Porto Alegre, através das percepções de um grupo de pessoas com deficiências interagindo com os diferentes ambientes desse espaço cultural público.

Paralelamente ao trabalho de reflexão teórico-prática, Closs³² realizou um filme documentário de curta-metragem, por meio do qual possibilitou o diálogo com estes usuários do centro cultural e buscou

³¹ CLOSS, Anajara. **Percurso de acessibilidade cultural Casa de Cultura Mário Quintana: uma pesquisa-ação inclusiva**. 2013. 96 f. Dissertação (Mestrado em Memória Social e Bens Culturais) – Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais, Centro Universitário La Salle/Canoas (UNILASALLE), Canoas, 2013.

³² CLOSS, Anajara.

demonstrar suas dificuldades nos percursos culturais. Dentre as pessoas entrevistadas estavam um deficiente físico cadeirante, uma surda e uma pessoa com baixa visão, os quais relataram as inúmeras experiências negativas vividas em ambientes e equipamentos culturais, mesmo para os que já eram frequentadores assíduos. Percebem que suas deficiências de ordem física ou intelectual se colocam como obstáculos para as experiências sociais e culturais compartilhadas.

No artigo escrito por Graeff, Fernandes e Closs ,³³ como resultado desta pesquisa de mestrado, foi realizada uma importante análise sobre as barreiras sociais que dificultam a incorporação de uma cultura do acesso, trazendo um dos trechos do artigo 27 da Declaração Internacional dos Direitos Humanos³⁴, que diz: “Toda pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam”. Os autores problematizam a questão do acesso como maior que as barreiras físicas de arquitetura ou sensoriais, trazendo à luz o debate sobre experiências de estigmatização e desrespeito social que se impõe nas relações interpessoais. Neste sentido, a luta pela acessibilidade cultural estaria mais diretamente relacionada às lutas pelo reconhecimento e pela inclusão social. Deste modo, quando um centro cultural não está preparado para receber uma pessoa com deficiência física, visual, auditiva ou intelectual, é necessário questionar qual a função social e cultural deste espaço como difusor de cultura.

Nesta mesma linha de raciocínio, um terceiro trabalho, de doutorado investigou as “Políticas Públicas Culturais de Inclusão de Públicos Especiais em Museus”, defendido por Tojal³⁵ na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP). A pesquisa analisou as expe-

³³GRAEFF, Lucas; FERNANDES, Rosa; CLOSS, Anajara. Acessibilidade em ambientes culturais: explorando o potencial cidadão do Plano Nacional de Cultura. *SER Social* (Online), v. 15, p. 117-140, 2013. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13037. Acesso em maio de 2020.

³⁴ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS.

³⁵ TOJAL, Amanda. *Políticas Públicas Culturais de Inclusão de Públicos Especiais em Museus*. 2007. 332 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2007.

riências de quatro museus do interior paulista – Museu Casa de Portinari, MHP Bernardino de Campos, MHP Conselheiro Rodrigues Alves e MHP Índia Vanuíre, demonstrando suas carências e ações para superação da falta de acessibilidade. Para a autora, ações planejadas com articulação podem formar uma rede de acessibilidade e inclusão social entre os museus e suas equipes técnicas, tornando esta problemática um objeto de política pública museal. No caso do Sistema Estadual de Museus do Estado de São Paulo, Tojal (2007) ³⁶aponta para uma política de acessibilidade permanente envolvendo os prédios, seus espaços, serviços oferecidos e capacitação de equipe técnica para o atendimento aos diferentes públicos. Uma política pública sustentada por uma rede de implantação e qualificação em acessibilidade, gerida pela Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo.

A autora defendeu a tese de que é fundamental que a rede museológica e o patrimônio cultural que abriga sejam geridos como instrumentos de políticas públicas culturais de inclusão social do que chamou “públicos especiais”, cuja nomenclatura ainda era utilizada na época da pesquisa. Para ela, a ação cultural inclusiva se tornará viável através de uma articulação entre espaços culturais, públicos e privados, e de uma postura inclusiva de todos os atores envolvidos neste processo, transformando os fatores atitudinais em garantia de direitos culturais a todos os cidadãos.

Também, alinhada ao pensamento de inclusão social nos museus, uma quarta pesquisa foi selecionada como referencial teórico deste trabalho, intitulada “O que é Patrimônio Cultural para quem não ouve, mas vê, sente e se emociona? As Representações dos Surdos sobre o Patrimônio Cultural de Joinville”, defendida por Lourenço³⁷ pelo Programa de Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região

³⁶ TOJAL, Amanda.

³⁷ LOURENÇO, Neide. **O que é Patrimônio Cultural para quem não ouve, mas vê, sente e se emociona? As Representações dos Surdos sobre o Patrimônio Cultural de Joinville.** 2017. 137 F. Dissertação (Mestrado Em Patrimônio Cultural E Sociedade) – Programa de Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade, Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), Joinville, 2017.

de Joinville (Univille). Em sua dissertação de mestrado a pesquisadora defende o argumento que a população surda tem o direito de conhecer e se perceber como sujeitos de direitos, principalmente no que diz respeito ao acesso à informação sobre o patrimônio material e imaterial na sociedade em que está inserida. Baseada na Teoria das Representações Sociais de Moscovici³⁸; Lourenço buscou compreender as representações dos surdos sobre o patrimônio cultural de Joinville a partir de conceitos de cultura surda, identidade surda e patrimônio cultural. O grupo de surdos investigado por ela, através de entrevistas, demonstrou que pouco conhecia sobre o patrimônio cultural oficial da cidade, devido à falta de acessibilidade aos espaços culturais de Joinville. Inseridos na cultura surda e usuários da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), os entrevistados possuem consciência da falta de informações, apontando para a necessidade desta língua para ter acesso ao conhecimento acerca do patrimônio cultural da cidade.

As representações que constroem sobre o mundo e o patrimônio cultural da cidade se dão primeiramente pelo ambiente escolar, mas a escola não possibilita uma educação bilíngue, o que torna este processo bem mais complicado. A escola também não proporciona informações sobre a cidade de maneira geral, impossibilitando o acesso a um conhecimento acerca dos bens valorizados pela municipalidade. No caso dos surdos, por se tratar de um grupo excluído e com características próprias, acabam por trocar informações entre si por meio do contato com a comunidade surda, uma vez que a comunicação por meio das Libras, tanto no ambiente escolar, como no contexto familiar e nos grupos de amigos, é fundamental para que os surdos construam suas representações.

Deste modo, Lourenço³⁹ defendeu a argumentação de que a democratização do acesso ao patrimônio cultural contribui para a constituição do indivíduo como cidadão, influenciando seu protagonismo na vida

³⁸ MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais: Investigações em Psicologia Social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

³⁹ LOURENÇO, Neide.

social e possibilitando o pertencimento a um determinado espaço e cultura.

Por fim, indo nesta mesma linha, a quinta e última dissertação de mestrado escolhida foi “As vozes e a memória do silêncio: a importância da atuação dos museus na reconstituição e na preservação da memória surda”, defendida por Albuquerque⁴⁰ pelo Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos da Fundação Casa de Rui Barbosa, na cidade do Rio de Janeiro. Em sua pesquisa, Albuquerque discorreu sobre a importância da atuação dos museus na reconstituição e na preservação da memória surda, a partir de um estudo comparativo entre ações desenvolvidas nos municípios do Rio de Janeiro e de Jequié, no interior da Bahia, reconhecido como município polo em educação de surdos. As iniciativas destes municípios são problematizadas no sentido de que promovam acessibilidade de forma plena e preservem a memória da comunidade surda. Nesta análise é traçado um paralelo com a única universidade do mundo que desenvolve programas para surdos, a Universidade de Gallaudet, nos Estados Unidos, a qual possui um museu, um arquivo e uma biblioteca especificamente voltados para o resgate, preservação e divulgação da história da universidade e dos surdos.

Dentro dos relatos trazidos, o discurso ressaltou o fato de que nunca houve tantos surdos se destacando como doutores, mestres, professores, empresários, gerentes e universitários no Brasil. Na busca pela cultura da cidadania ativa os surdos querem defender o que pensam cada vez mais. Neste caminho, os museus e outros espaços culturais têm o desafio de promover acessibilidade plena e proporcionar ao surdo o direito de se reconhecer e de conhecer, reconstruir e preservar a sua história, a memória da comunidade e da sociedade da qual faz parte. É preciso construir políticas públicas que respeitem as diferenças, a partir da cons-

⁴⁰ ALBUQUERQUE, Roberta Silva Vilarinho Aguilera R. **As vozes e a memória do silêncio: a importância da atuação dos museus na reconstituição e na preservação da memória surda.** 2018. 189 f. Dissertação (Mestrado em memória e acervos) - Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://rubi.casarui Barbosa.gov.br/handle/20.500.11997/7160?mode=full>. Acesso em maio de 2020.

trução de uma cultura de inclusão e na coexistência pacífica entre seres desiguais, mas com objetivos semelhantes e complementares.

Considerações Finais

Pode-se aferir que a realidade que se apresenta no Brasil ainda parece distante dos ideais de cidadania e democracia que sua extensa legislação apresenta. Embora os marcos legais nacionais estejam alinhados com as pautas políticas e éticas dos organismos internacionais, como a Declaração da ONU, há barreiras comportamentais individuais e a falta de consciência de empresas, governos e instituições sobre a necessidade de aplicação e fiscalização dessas leis impedem que os direitos das pessoas com deficientes, em específico na área cultural, sejam exercidos por todos e para todos.

Considerando que o Brasil é um país com uma imensidão territorial e em crescente desenvolvimento da informação e da educação Também não se concebe que apenas 20 trabalhos acadêmicos façam referência a temática. Somos um país com milhões de consumidores com potencial em bens culturais e, ainda, inexpressivos na literatura acadêmica sobre o tema em pauta. Este dado pode apontar em duas direções: ou não há interesse pela temática no meio acadêmico, ou a cultura ainda é um produto secundário.

Assim, precisamos caminhar na direção de uma cultura do acesso universal, pensando na equidade de direitos e em uma sociedade mais acolhedora e justa para qualquer cidadão. Embora saibamos que é uma utopia direitos iguais para todos, nem mesmo nas sociedades mais desenvolvidas, em sociedades em desenvolvimento como o Brasil a diminuição das desigualdades em pequenos percentuais, anualmente, já seria um grande avanço. No que concerne ao campo da gestão cultural, ressalta-se o dever de todos os profissionais que atuam nas esferas artísticas, criativas e produtivas de planejar produtos e serviços culturais que sejam universalmente acessíveis, respeitando as diferenças entre os indi-

víduos, em termos de subjetividades, visões de mundo e das “lentes” pelas quais percebe e compreende estes bens simbólicos.

Referências

ALBUQUERQUE, Roberta Silva Vilarinho Aguilera R. **As vozes e a memória do silêncio: a importância da atuação dos museus na reconstituição e na preservação da memória surda.** 2018. 189 f. Dissertação (Mestrado em memória e acervos) - Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 2018.

AMARANTE, Paulo e LIMA, Ricardo (Coord.) **Nada sobre Nós sem Nós.** Relatório final. / Oficina Nacional / Coordenado por Paulo Amarante e Ricardo Lima. [Rio de Janeiro]: s.n., 2009, 125p. Disponível em: http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_885709690.pdf. Acesso em maio de 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências a edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos:** procedimentos; ABNT NBR 9050. Rio de Janeiro: ABNT, 1994. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/NBR9050.pdf. Acesso em maio de 2020.

BEM, Judite Sanson de; WAISMANN, Moisés; RODRIGUES, Noemia. Políticas Culturais no Brasil: o uso da lei Rouanet. In SANTOS, N.; GRAEBIN, C. **Patrimônio cultural e políticas públicas.** Canoas: Unilasalle, 2014.

BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 186,** de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/99423>. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.949,** de 25 de ago. de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. **Direitos humanos**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/agosto/artigo-30-da-declaracao-universal-garante-a-permanencia-dos-direitos-humanos#:~:text=%E2%80%9CNenhuma%20disposi%C3%A7%C3%A3o%20da%20presente%20Declara%C3%A7%C3%A3o,%E2%80%9D%2C%20estabelece%20o%20artigo%2030>. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2012. Disponível em: <http://www.fundacaocultural.ba.gov.br/colegiadossetoriais/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura.pdf>. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Cultura**. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/>. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - CORDE. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de setembro de 2007**. Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=424-cartilha-c&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.296**, de 2 de dez. de 2004. Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em maio de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.146**, de 6 de jul. de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em maio de 2020.

CALABRE, Lia. **Política Cultural no Brasil: um histórico**. [Anais do I ENECULT]; UFBA: Bahia, 2005. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf>. Acesso em maio de 2020.

CASTRO, Fátima Campos Daltró de. OFICINA NACIONAL DE INDICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS PARA INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. Nada sobre nós sem nós. **R. FACED**, Salvador, n.16, p.133-136, jul./dez. 2009.

CLOSS, Anajara. **Percursos de acessibilidade cultural Casa de Cultura Mário Quintana: uma pesquisa-ação inclusiva**. 2013. 96 f. Dissertação (Mestrado em Memória Social e Bens Culturais) – Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais, Centro Universitário La Salle/Canoas (UNILASALLE), Canoas, 2013.

COSTA, António Firmino da. **Políticas culturais: conceitos e perspectivas**. Observatório das Actividades Culturais, OBS nº 2, Outubro de 1997, pp. 10-14. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/13885/1/Pol%C3%ADticas%20culturais%20conceitos%20e%20perspectivas.pdf>. Acesso em maio de 2020.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em maio de 2020. Disponível em: <http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/handle/20.500.11997/7160?mode=full>. Acesso em maio de 2020.

GOHN, Maria da Gloria. Cidadania e direitos culturais. **Katálysis**, v. 8, n. 1, p. 15-23, fev. 2005.

GRAEBIN, Cleusa; GRAEFF, Lucas. Caminhos das políticas públicas para patrimônio cultural no Brasil. In SANTOS, N.; GRAEBIN, Cleusa. **Patrimônio cultural e políticas públicas**. Canoas: Unilasalle, 2014.

GRAEFF, Lucas.; FERNANDES, Rosa.; CLOSS, Anajara. Acessibilidade em ambientes culturais: explorando o potencial cidadão do Plano Nacional de Cultura. **SER Social** (Online), v. 15, p. 117-140, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em maio de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, MUNIC 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/19879-suplementos-munic2.html?edicao=18171&t=sobre>. Acesso em maio de 2020.

LOURENÇO, Neide. **O que é Patrimônio Cultural para quem não ouve, mas vê, sente e se emociona?** As Representações dos Surdos sobre o Patrimônio Cultural de

Joinville. 2017. 137 f. Dissertação (Mestrado Em Patrimônio Cultural E Sociedade) – Programa de Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade, Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), Joinville, 2017.

MACE, Ronald; HARDIE, Graeme ; PLACE, Jaine . **Accessible Environments: Toward Universal Design**. 1996, 44 pp., Disponível em: https://projects.ncsu.edu/ncsu/design/cud/pubs_p/docs/ACC%20Environments.pdf. Acesso em maio de 2020.

MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais: Investigações em Psicologia Social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/>. Acesso em maio de 2020.

ORNSTEIN, Sheila Walbe (Org.); ALMEIDA PRADO, Adriana Romeiro de (Org.); LOPES, Maria Elisabete (Org.). **Desenho universal: caminhos da acessibilidade no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010. 306 p. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/download/43735/47357/>. Acesso em maio de 2020.

RUBIM, Antonio.; ROCHA, Renata. (Orgs.). **Políticas culturais para as cidades**. Salvador: Edufba, 2010.(Coleção cult). Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/526/3/Repositorio_cult7_politicas_culturais_para_cidades.pdf . Acesso em maio de 2020.

SARRAF, Viviane. **A comunicação dos sentidos nos espaços culturais brasileiros: estratégias de mediações e acessibilidade para as pessoas com suas diferenças**. 2013. 251 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2013.

TOJAL, Amanda. **Políticas Públicas Culturais de Inclusão de Públicos Especiais em Museus**. 2007. 332 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2007.

**Limites à responsabilidade penal da
pessoa jurídica em crimes ambientais:
uma análise da denúncia do ministério público do
estado de Minas Gerais no Caso Brumadinho**

*Tamara Brant Bambirra*¹

*Deilton Ribeiro Brasil*²

Introdução

Os mais relevantes estudos sobre a responsabilidade penal da pessoa jurídica passam por duas grandes fases. Da idade antiga a idade média houve a predominância de sanções coletivas impostas às tribos, cidades, famílias, vilas, entre outros. Com o advento do liberalismo, após a Revolução Francesa, às novas ideologias mudaram o eixo inicial focado nas sanções coletivas, e passaram a se basear na liberdade individual. Ou seja, focando no indivíduo.

Salomão (1998, p.30) resume que, com o enaltecimento dos princípios individualistas e anticorporativos do movimento revolucionário francês, a responsabilidade criminal das pessoas coletivas perdeu sustentabilidade teórica.

¹ Mestranda do PPGD - Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG.

² Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina, Itália. Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho/RJ. Professor da Graduação e do PPGD - Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT) e das Faculdades Santo Agostinho (FASASETE-AFYA).

Modernamente, há uma retomada da responsabilidade penal de pessoa jurídica, especialmente a partir da ascensão da sociedade industrial, caracterizada pela sociedade de risco, que causa danos a bens jurídicos individuais e coletivos. Com o novo prisma, não poderia o direito penal ficar alheio a essa forma de criminalidade, uma vez que neste contexto as pessoas jurídicas se tornam os sujeitos ativos na prática de delitos, sendo estes principalmente da seara ambiental e econômica.

Este movimento pendular, entre a responsabilidade meramente individual e a responsabilização coletiva, observa-se não só na comunidade econômica europeia, mas também pode ser verificada em outros países. As dinâmicas sociais e econômicas da vida moderna, o espírito associativo, trouxeram perspectivas diferentes de cooperação, além de algumas modalidades diversas de criminalidade não imaginadas no período mais romântico da ascensão do individualismo.

No presente estudo analisar-se-á os fundamentos da responsabilidade penal da pessoa jurídica (para quem o aceita), ilustrar o estado da arte no direito brasileiro e, ao final, verificar como no denominado *caso brumadinho*, maior desastre ambiental da história brasileira, foram os conceitos dogmáticos trabalhados na denúncia ofertada pelo Ministério Público.

O método utilizado para a realização do trabalho foi o indutivo com a abordagem de categorias consideradas fundamentais para o desenvolvimento do tema sobre os limites à responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais. O levantamento bibliográfico forneceu as bases teóricas e doutrinárias a partir de livros e textos de autores de referência, tanto nacionais como estrangeiros.

Os procedimentos técnicos utilizados na pesquisa para coleta de dados foram a pesquisa bibliográfica, a doutrinária e a documental. O levantamento bibliográfico forneceu as bases teóricas e doutrinárias a partir de livros e textos de autores de referência, tanto nacionais como estrangeiros. Enquanto o enquadramento bibliográfico utiliza-se da fundamentação dos autores sobre um assunto, o documental articula

materiais que não receberam ainda um devido tratamento analítico. A fonte primeira da pesquisa é a bibliográfica que instruiu a análise da legislação constitucional e a infraconstitucional, bem como a doutrina que informa os conceitos de ordem dogmática.

2 A responsabilidade penal da pessoa jurídica no sistema brasileiro

O Código Penal brasileiro de 1890 previa em seu artigo 25 que a responsabilidade penal era exclusivamente pessoal, e seu parágrafo único dispunha que nos crimes em que tomarem parte membros de corporação, associação ou sociedade, a responsabilidade penal recairá sobre cada um dos que participaram do fato criminoso.

Entretanto, é corrente na doutrina penal moderna posições que sustentam que a Constituição de 1988 abriu brecha à responsabilidade penal da pessoa jurídica, como o artigo 173 § 3º, dispõe que:

A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular

No mesmo sentido § 3º do artigo 225 preceitua que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Luisi (2011, p.33) acredita que, na espécie em análise o texto do §3º do artigo 225, se endossado o entendimento de que literalmente esta admitida a responsabilidade penal da pessoa jurídica, entra em claro conflito com princípios explícitos do nosso ordenamento constitucional, ou seja, estará conflitante com os princípios da pessoalidade da pena e da culpabilidade, enquanto condição da condenação e da aplicação da pena. Tem-se alegado que as penas aplicáveis à pessoa jurídica atingem as pessoas naturais que a integram. Uma pena de multa, por exemplo, re-

percuta no patrimônio das pessoas naturais que integram a pessoa jurídica.

É importante destacar que a Lei nº 9.605 de 1998, inova em seu artigo 3º *caput*, dispondo que,

as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativamente, civil e penalmente conforme o disposto nesta lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único: a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.

A lei concretiza a responsabilidade penal da pessoa jurídica em seu artigo 21 que relaciona as sanções que podem ser aplicadas à pessoa jurídica, sendo elas: multa, penas restritivas de direito e prestação de serviços à comunidade.

Galvão (2003, p.117) apresenta três requisitos legais para imputar uma sanção penal à pessoa coletiva, quais sejam, deliberação do ente coletivo, que o autor material da infração seja vinculado à pessoa jurídica, e que a infração seja praticada no interesse ou benefício da pessoa jurídica. Galvão (2003) ainda elenca outros três requisitos que se encontram implícitos, sendo eles, que seja a pessoa jurídica de direito privado, que o autor material tenha agido sob o amparo da pessoa jurídica e que tal atuação ocorra na esfera das atividades da pessoa jurídica ou que essas atividades se prestem a dissimular a verdadeira forma de intervenção da pessoa jurídica.

Outrossim, importante destacar que o direito brasileiro apresentou peculiaridades para a imputação de sanções penais a entes coletivos, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça prevalecia a denominada teoria da dupla imputação.

A teoria da dupla imputação foi por anos a posição do Supremo Tribunal de Justiça, que dizia que se pode responsabilizar penalmente as pessoas jurídicas, porém deve ser em conjunto com uma pessoa física. O Superior Tribunal de Justiça ainda assevera que, o Ministério Público não

poderá propor denúncia única e exclusivamente contra a pessoa jurídica, devendo arrolar pelo menos uma pessoa física ao caso, sob pena da exordial não ser válida (REsp 610.114/RN)

Nos casos de crimes ambientais, para o Superior Tribunal de Justiça, as pessoas jurídicas eram passíveis de imputação, desde que fossem também imputadas ao ente moral e a pessoa natural que age em seu nome. Nesse sentido: EDcl no REsp 865.864/PR, Rel. Min. Adilson Vieira Macabu (Desembargador Convocado do TJ/RJ), Quinta Turma, julgado em 20/10/2011).

Gomes (2009, p.52) explica que é possível punir apenas a pessoa física, ou a pessoa física e a pessoa jurídica concomitantemente. Não é possível, entretanto, punir apenas a pessoa jurídica, já que o *caput* do artigo 3º somente permite a responsabilização do ente moral se identificado o ato do representante legal ou contratual ou do órgão colegiado que ensejou a decisão da prática infracional.

Assim, conforme já expusemos acima, não era possível denunciar, isoladamente, a pessoa jurídica já que asseguravam que sempre haveria uma pessoa física (ou diversas) co-responsável pela infração. Em relação aos entes morais, os crimes ambientais seriam, portanto, delitos pluris-subjetivos ou de concurso necessário (crimes de encontro).

2.1 Contornos jurisprudenciais do tema

Com o advento da Lei nº 9.605 de 1998 surgiu a possibilidade de responsabilização da pessoa jurídica no âmbito penal, visto que essa apresenta expressamente em sua redação esse tipo de sanção, em seu art. 21 conforme supramencionado.

Entretanto não há uma pacificação doutrinária, sendo que ainda há uma grande resistência na doutrina brasileira para aplicação dessa responsabilização. Esta negação se dá pelo fato de que a pessoa jurídica não tem a capacidade de agir, com isso não poderia agir com culpa, sendo

que apenas os seus responsáveis legais teriam a capacidade de ação ou omissão, e praticarem um ato ilícito.

Em análise as decisões proferidas nos superiores tribunais brasileiros, é possível observar que estes reconhecem a possibilidade da responsabilização da pessoa jurídica na esfera penal. Sendo assim é notório que a discussão sobre essa responsabilidade penal é mais doutrinária do que normativa, visto que há previsão na Constituição Federal, bem como na Lei nº 9.605 de 1998 que elencou as penas aplicáveis a pessoa jurídica.

O conflito se encontra a quem deve figurar o polo passivo, ou seja, se seria possível responsabilizar apenas a pessoa jurídica, ou se é indispensável a presença da pessoa física, juntamente com a pessoa jurídica, no polo passivo da ação penal.

Outrossim, observa-se também que, nas decisões do Supremo Tribunal de Justiça aplicava-se a teoria da dupla imputação, ou seja, somente se admitia a responsabilização da pessoa jurídica se esta fosse denunciada em coautoria com uma pessoa física. Desta feita, para se responsabilizar uma pessoa jurídica, era necessário também responsabilizar uma pessoa física, não sendo possível que a pessoa jurídica figurasse sozinha no polo passivo da ação penal. Existem alguns julgados neste sentido:

PENAL PROCESSUAL. RECURSO ESPECIAL. DELITO AMBIENTAL. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA. RECONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, “Admite-se a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais desde que haja a imputação simultânea do ente moral e da pessoa física que atua em seu nome ou em seu benefício, uma vez que não se pode compreender a responsabilização do ente moral dissociada da atuação de uma pessoa física, que age com elemento subjetivo próprio” (REsp 889.528/SC, Rel. Min. FELIZ FISCHER, DJ 18/06/07). 2. Recurso especial conhecido e parcialmente provido para restabelecer a sentença condenatória em relação à empresa Dirceu Demartini ME (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REsp. 989.089/SC, 5ª Turma, Relator Min. Arnaldo Esteves Lima, DJ. 28/09/2009)

PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME AMBIENTAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA. NÃO-INDICAÇÃO DA DATA. NÃO-OCORRÊNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTIMAÇÃO PESSOAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO.

INTEMPESTIVIDADE. OCORRÊNCIA. DENÚNCIA EXCLUSIVAMENTE DA PESSOA JURÍDICA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA.

TEORIA DA DUPLA IMPUTAÇÃO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1.

A ausência de indicação da data dos fatos não implica inépcia da denúncia, quando a exordial acusatória é instruída pelo inquérito policial contendo informações detalhadas de todos os fatos imputados à recorrente. 2. É intempestivo o recurso interposto fora do prazo assinalado no art. 586 do CPP. 3. O princípio do promotor natural não sustenta a fundamentação de tempestividade do recurso ministerial, uma vez que, como instituição una e indivisível, a distribuição interna de atribuições permite melhor atuação, mas não impede que um órgão substitua outro com o escopo de cumprimento de seus fins existenciais. 4. 'Admite-se a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais desde que haja a imputação simultânea do ente moral e da pessoa física que atua em seu nome ou em seu benefício, uma vez que "não se pode compreender a responsabilização do ente moral dissociada da atuação de uma pessoa física, que age com elemento subjetivo próprio' (REsp 564.960/SC, Rel. Min. GILSON DIPP, Quinta Turma, DJ 13/6/05). 5. Recurso parcialmente provido para restaurar a decisão de primeira instância". (REsp 969.160/RJ, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 31/08/2009).

Contudo, cumpre evidenciar, que está havendo uma mudança de posicionamento, uma vez que a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, de exigir a aplicação simultânea, não teve corroboração do Supremo Tribunal Federal, ao analisar o RE 548.181.

Em apreciação do referido recurso extraordinário, o Egrégio Superior Tribunal Federal admitiu a responsabilidade penal das pessoas coletivas em crimes ambientais independente da responsabilização de pessoa física. O referido Tribunal entendeu que o parágrafo 3º do art. 225 da Constituição Federal não condicionou a responsabilidade da pessoa jurídica a penalização da pessoa física. Visto que nem sempre é

possível identificar a conduta da pessoa física, sendo assim, para evitar a impunidade, a pessoa jurídica passa a responder de forma autônoma.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. CONDICIONAMENTO DA AÇÃO PENAL À IDENTIFICAÇÃO E À PERSECUÇÃO CONCOMITANTE DA PESSOA FÍSICA QUE NÃO ENCONTRA AMPARO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação. 2. As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta. 3. Condicionar a aplicação do art. 225, §3º, da Carta Política a uma concreta imputação também a pessoa física implica indevida restrição da norma constitucional, expressa a intenção do constituinte originário não apenas de ampliar o alcance das sanções penais, mas também de evitar a impunidade pelos crimes ambientais frente às imensas dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações, além de reforçar a tutela do bem jurídico ambiental. 4. A identificação dos setores e agentes internos da empresa determinantes da produção do fato ilícito tem relevância e deve ser buscada no caso concreto como forma de esclarecer se esses indivíduos ou órgãos atuaram ou deliberaram no exercício regular de suas atribuições internas à sociedade, e ainda para verificar se a atuação se deu no interesse ou em benefício da entidade coletiva. Tal esclarecimento, relevante para fins de imputar determinado delito à pessoa jurídica, não se confunde, todavia, com subordinar a responsabilização da pessoa jurídica à responsabilização conjunta e cumulativa das pessoas físicas envolvidas. Em não raras oportunidades, as responsabilidades internas pelo fato estarão diluídas ou parcializadas de tal modo que não permitirão a imputação de responsabilidade penal individual. 5. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, provido. (STF-RE: 548181 PR, Relator: Min. ROSA WEBER, DJ 06/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: ACORDÃO ELETÔNICO DJe-2013 DIVULG 29/10/2014 PUBLIC 30/10/2014)

A teoria da dupla imputação não foi então acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, aumentando assim as controvérsias acerca deste tema.

A decisão em questão reverberou também na jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça.

Já existem julgados, também do Supremo Tribunal de Justiça admitindo a ação penal ajuizada somente em face da pessoa jurídica envolvida no crime ambiental. Os desembargadores entenderam, nestes, que a responsabilidade da pessoa jurídica responsável pelo dano ambiental, não está condicionada a responsabilização da pessoa física. Nota-se a modificação do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, após diante da interpretação da corte suprema.

PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA POR CRIME AMBIENTAL: DESNECESSIDADE DE DUPLA IMPUTAÇÃO CONCOMITANTE À PESSOA FÍSICA E À PESSOA JURÍDICA. 1. Conforme orientação da 1ª Turma do STF, “O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação”(RE 548181, Relatora Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 6/8/2013, acórdão eletrônico DJe-213, divulg. 29/10/2014, public. 30/10/2014). 2. Tem-se, assim, que é possível a responsabilização penal da pessoa jurídica por delitos ambientais independentemente da responsabilização concomitante da pessoa física que agia em seu nome. Precedentes desta Corte. 3. A personalidade fictícia atribuída à pessoa jurídica não pode servir de artifício para a prática de condutas espúrias por parte das pessoas naturais responsáveis pela sua condução. 4. Recurso ordinário a que se nega provimento.

Conforme elencado acima, é notório que os tribunais já estão em via de pacificação do referido entendimento, admitindo a responsabilização penal da pessoa jurídica independente de uma responsabilização de pessoa física. Não sendo mais indispensável a teoria da dupla imputação, para a responsabilização da pessoa jurídica em crimes ambientais.

3 O Caso Brumadinho e a posição do ministério público do estado de Minas Gerais

No dia 25 de janeiro de 2019, a barragem do Córrego do Feijão, barragem 1, em Brumadinho, liberou 12 milhões de m³ de rejeitos. O fato aconteceu pouco mais de três anos depois da tragédia de Mariana e provocou um dano ambiental causado inestimável, bem como brutal perda humana. A lama arrastou a área operacional da mina, a área administrativa, uma pousada popular na região, o Parque da Cachoeira e, por fim, atingiu o rio Paraopeba, afluente do rio São Francisco (FRANCO, 2019)

A **Barragem I** consistia em um antigo depósito de rejeito de mineração (lama), que acumulou ao longo de mais de quarenta anos de vida uma poderosa capacidade destrutiva. Repleta de lacunas no histórico dos projetos de construção e alteamentos, recebeu rejeitos por décadas sem o devido controle. Nos dois últimos anos de sua existência, já dava sinais claros de falência, com riscos de rompimento inaceitáveis (intoleráveis) e proibidos.

A Barragem I se situava no **Complexo Minerário do Paraopeba**, na **Mina do Córrego do Feijão**, em **Brumadinho**, região metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais. Desde 2003, a **VALE S.A.**¹ é responsável pela Mina do Córrego do Feijão, composta por 04 estruturas de barragens, Barragens I, IV, IVA e VI. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090).

A população que residia na adjacência, os comércios e até mesmo hotéis e pousadas da região tiveram incalculáveis prejuízos, mas devemos ressaltar principalmente a morte da população, bem como dos empregados e turistas que se encontravam no local.

Vale destacar que, foram completamente destruídas ou afetadas diversas áreas agrícolas na cidade de Brumadinho, tendo como consequência a perda de inúmeros animais, como o gado e aves. Ou seja, a agricultura e a pecuária local sofreram danos, muitos destes irreparáveis, impactando assim diretamente na economia local, algumas lojas e estabelecimentos ainda se encontram fechados e outros chegaram até mesmo à falência, em razão da ausência de turistas.

O desastre socioambiental que ocorreu no município de Brumadinho, resultou por uma pluralidade de circunstâncias de natureza individual e coletiva.

Diante do gigante impacto, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais instaurou investigação para averiguar responsabilidade, inclusive, criminal por parte da Vale e seus dirigentes.

Surge assim a indagação da omissão do Estado e sobretudo das empresas responsáveis, para as possíveis falhas do sistema de governança, para a grande debilidade em ações emergenciais e ainda para um cenário jurídico demasiadamente complexo.

Nesse sentido, Robles Planas (2016, p.71) afirma que:

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência demonstraram de forma clara a existência para tais gestores de deveres de vigilância e controle do que ocorre na empresa, deveres que abarcam o estabelecimento de sistema voltados à obtenção de informação acerca da correção da atividade em todos os níveis

Depois do desenvolvimento da investigação criminal, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e administrativa dos envolvidos, o Ministério Público de Minas Gerais, ofereceu denúncia em face de pessoas físicas e jurídicas por supostos crimes praticados.

Requeru o *Parquet* em desfavor de pessoas jurídicas denunciadas a aplicação de sanções de multa, restritivas de direito e prestação de serviços à comunidade.

De acordo com a acusação apresentada pelo Ministério Público de Minas Gerais, as empresas acusadas, Vale e TüvSüd, sabiam da situação crítica que a barragem do Córrego do Feijão se encontrava, entretanto não passaram essas informações ao poder público, nem tão pouco para a sociedade, dessa forma assumiram os riscos.

Nesse contexto de normas e deveres, os funcionários da VALE detinham internamente profunda informação sobre a situação de criticidade de suas barragens, mas optaram por assumir riscos criminosos. (...) A gestão da informação através do GRG e do GEOTEC permitia à VALE, ao mesmo tempo,

a produção de conhecimento (estatísticas e análises gráficas) sobre a situação global das barragens sob sua responsabilidade e o conhecimento profundo das peculiaridades do dia a dia de cada estrutura. Eram utilizados para produção de recursos visuais (gráficos, *dashboards*, etc.) que ilustravam apresentações direcionadas às gerências e diretorias. Entretanto, o acesso e até mesmo a menção à utilização das ferramentas e produtos do GRG era interno (apenas para funcionários da VALE e Consultorias) e controlado (Consultores e Auditores Externos eram orientados a não mencionar o GRG nos documentos fornecidos ao Poder Público) (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090)

Ainda conforme a denúncia, a Vale contratou uma consultoria para realizar um estudo denominado como Cálculo de Risco Monetizado, no qual realizava um diagnóstico profundo da situação das barragens a partir de uma complexa análise.

Durante a **Análise da Probabilidade de Ruptura da Barragem** (3ª etapa), são realizadas análise de estabilidade geotécnica (determinística e probabilística) para os quatro modos de falha (galgamento, instabilização, erosão interna e liquefação). O resultado da análise probabilística é representado por um valor de PAF (Probabilidade Anual de Falha), que é utilizado para o cálculo final da etapa de Análise de Risco. As considerações finais da **Análise de Probabilidade de Ruptura da Barragem I** indicam que a probabilidade para **Erosão Interna** era de 2×10^{-4} e de **Liquefação** 3×10^{-4} , ambas em **patamar inaceitável**.

Na etapa de **Estudo de Ruptura Hipotética (Dam Break)**, ocorre a consolidação dos estudos para simulação de possíveis cenários de ruptura da barragem. É definido um modelo hidrodinâmico para representar o início do movimento da lama e calcular a aceleração da onda. Um modelo matemático é utilizado para projetar os danos potenciais no caso de ruptura. No caso da **Barragem I**, o estudo de **Dam Break** indicava que os impactos eram extensos e atingiriam diversos municípios: *“danos relacionados a inundações decorrentes de uma eventual ruptura da barragem se estende até cerca de 88,0 km a jusante da estrutura, no rio Paraopeba, entre os municípios de Florestal e Esmeraldas. Observaram-se maiores impactos nas proximidades dos municípios de Brumadinho, Mário Campos, Betim, São Joaquim de Bicas, Igarapé, Juatuba, em decorrência de maior adensamento de moradias, benfeitorias e infraestrutura urbana”* (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do

Estado de Minas Gerais. Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090).

É importante destacar ainda que houve uma valoração das consequências, ou seja, a Vale fez um estudo detalhado para estimar o custo econômico do rompimento da barragem. De acordo com o Ministério Público, o estudo engloba a valoração a partir de seis esferas, sendo elas: esfera econômica (danos diretos/indiretos, externos/internos à atividade econômica da VALE), esfera saúde e segurança (perda de vidas, tratamento de enfermos, perda de horas de trabalho para tratamento e convalescência, insegurança e ansiedade dos enfermos e suas famílias Tal esfera tem relação com as indenizações pelas mortes, custos de serviços de emergência e serviços de saúde), esfera órgãos reguladores (custo das sanções administrativas, cíveis e criminais), esfera ambiental (reparação integral dos bens ou serviços ambientais afetados), esfera social (impactos para o bem-estar, para o ambiente e para a sociedade, inclusive calculando o custo do isolamento de comunidades, realocação de população afetada e danos ao patrimônio cultural, artístico e turístico) e esfera imagem da empresa (divulgação de notícias negativas e de impactos/acidentes tem a capacidade de mudar o conceito que a sociedade possui em relação à empresa, podendo resultar na recusa de produtos, interrupção da produção, cancelamento de contratos, queda de ações no mercado financeiro, entre outros efeitos).

Na **Esfera Saúde e Segurança**, o cálculo chegou ao detalhamento de considerar o **custo da morte** para cada pessoa em R\$ 8.814.000,00 (oito milhões, oitocentos e quatorze mil reais). Para a **Esfera Órgãos Reguladores**, a VALE calculou potenciais sanções com base na atuação dos órgãos públicos no rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana, totalizando a estimativa que variava apenas entre 611 a 622 milhões de reais.

Importante ressaltar que a **Esfera Imagem da Empresa** representa a esfera de maior custo no caso de um rompimento, variando de 1 a 7 bilhões de reais (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090).

Ou seja, o crime não ocorreu no dia 25 de janeiro de 2019, ele se iniciou em novembro de 2017, como pode ser constatado na denúncia, foi identificado várias ocultações de relatórios que já demonstravam o iminente risco, bem como uma pressão por parte da Vale com as empresas de auditoria.

No PIESEM-I de novembro de 2017, o denunciado Felipe Rocha realizou a apresentação denominada *Critério de Risco Tolerado adotado pela VALE – Resultados – Quanto de segurança é segurança suficiente? (Tolerable Risk Criteria Adopted at VALE – Results – How safe is safe enough?)*. Logo no início da apresentação, são elencadas as sete etapas dos profundos e amplos estudos do GRG, que eram mantidas secretamente pela VALE, sem o compartilhamento integral com o Poder Público.

Como resultado, na mesma apresentação durante o PIESEM-I de novembro de 2017, foram exibidos dois gráficos que estabelecem a correlação entre o Risco Geotécnico de diversas barragens (Probabilidade Anual de Falha - PAF) e as consequências econômicas no caso de rompimento (Figura 29) ou a estimativa de perda de vidas (Figura 30). Nos dois gráficos, foi posicionada uma linha tracejada amarela que representa o limite de aceitação. Em relação às barragens acima do limite, consta um alerta em vermelho “*Inaceitável exceto em situações extraordinárias*” e uma recomendação também em vermelho “*devem ser enviadas para a matriz corporativa de Gestão de Risco do Negócio*”. A **Barragem I** está acima da linha amarela (inaceitável) nos dois gráficos (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090)

No decorrer da investigação foi descoberto várias ocultações de relatórios e estudos por parte da Vale, ou seja, houve um esforço sistemático estratégico para manter sobre sigilo as informações quanto aos riscos, na qual foi denominada na denúncia como “Caixa Preta” da Vale.

A existência da “caixa preta” da VALE somente foi descoberta após as investigações da Equipe Conjunta de Investigação constituída pelo MPMG e pela PCMG. A partir de prisões temporárias, mandados de busca e apreensão e requisição de documentos é que foi acessado o, até então, inacessível conteúdo da hermética “caixa preta” sobre a grave situação de insegurança de

diversas barragens da VALE (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090).

Através da chamada “caixa preta” foi descoberto um sistema interno no qual foi denominado como “top 10”, se tratava de uma tabela, na qual estavam listadas as 10 barragens classificadas em uma situação inaceitável de segurança, evidentemente essa tabela era mantida em sigilo, não sendo repassada sequer para o poder público. A barragem de Brumadinho estava nessa lista, denominada como “I”, a lista ainda fazia referência a outras nove barragens, alguma delas, após a tragédia de 25 de janeiro de 2019, tiveram seu nível emergencial elevado e foi necessário que houvesse a evacuação de comunidades.

Além disso, em consonância com a denúncia, o então presidente Fábio Schvartsman, teve importante participação no crime, visto que foi nomeado para um mandato de curto prazo, mas com objetivos elencados, e dentre esses o principal era se tornar a maior empresa de mineração do mundo em valor de mercado. Para que fosse possível alcançar tal objetivo, foram assumidos riscos, que teve como consequência o rompimento.

A intensa cobrança de efetivos resultados reputacionais se demonstrou na prática muito superior à superficial “cobrança de papel” dos resultados de segurança de barragens. Esse descompasso gerou perversos incentivos corporativos que levaram à assunção de riscos proibidos, graves e intoleráveis. Ou pior: barreiras informacionais eram utilizadas na tentativa de evitar que detalhes dos riscos inaceitáveis fossem disponibilizados para o Poder Público e para a sociedade, ou mesmo fosse formalmente detalhados para a alta cúpula.

O comando de resultados reputacionais era meticulosamente avaliado, debatido pela alta cúpula e sistematicamente cobrado das Diretorias e Gerências da VALE, que apresentavam *reports*, análises e apresentações frequentes. O resultado reputacional positivo para a VALE se traduzia nas categóricas declarações públicas do Diretor-Presidente FABIO SCHVARTSMAN de que “as barragens são impecáveis”, que se concretizava através do “sucesso” na emissão de DCEs positivas, as quais, por conseguinte, ocultavam a necessidade de acionamento de PAEBMs e Planos de Evacuação nas barragens em

risco inaceitável (intolerável) (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090).

Foram denunciadas 16 pessoas, dentre elas o supracitado Fábio Schwartsman, então presidente da Vale, bem como mais 10 funcionários da mineradora. Os demais denunciados, os outros 5, ocupavam cargos na TüvSüd.

É importante esclarecer que, conforme relatado na denúncia, os funcionários da TüvSüd, mais especificamente TüvSüd Bureau de Projetos e Consultoria, uma vez que a empresa alemã TüvSüd, adquiriu a Bureau de Projetos e Consultoria, que era uma empresa de longa trajetória no mercado brasileiro, em serviços técnicos de engenharia e consultoria de projetos, se reportavam com frequência aos funcionários da matriz na Alemanha, para análise técnica e de estratégia. A denúncia relata a importância da relação comercial com a Vale para a Tüv, visto que se trata de uma gigante multinacional do setor minerário, e dentro da estratégia de crescimento da empresa alemã estava a atuação no mercado de consultoria, técnica e auditoria externa de estruturas de barragens de rejeitos de mineração. Vejamos como se dava o trâmite operacional na TüvSüd:

O fluxo “corporativo” da TÜV SÜD para análise e decisão (técnica e estratégica) sobre a celebração dos contratos com a VALE seguiam tramitação escalonada, que envolvia análises de risco e oportunidade de negócio no Brasil e na Alemanha. A partir do recebimento de demanda de serviço da VALE⁷⁶, o responsável técnico da unidade de negócios no Brasil (notadamente MAKOTO NAMBA) elaborava um documento interno da TÜV SÜD denominado *Project Overview* – PO, que seria submetido a aprovação na Alemanha. Assim, o Diretor Financeiro MARCELO PACHECO recebia o PO e encaminhava para o denunciado CHRIS-PETER MEIER e, quando era o caso, para o Comitê de Risco da TÜV SÜD na Alemanha⁷⁷. CHRIS-PETER MEIER e o Comitê de Risco (diretamente ou através de Departamentos temáticos) analisavam o PO e respondiam à unidade de negócios no Brasil. Analisado e aprovado o serviço/contrato pela Unidade de Negócio na Alemanha (CHRIS-PETER MEIER), e não vetado pelo Comitê de Risco da matriz do Grupo TÜV SÜD, a minuta do contrato era elaborada e discutida entre a unidade de ne-

gócio no Brasil (VINICIUS WEKEDIN e MAKOTO NAMBA) e a VALE, sendo, ao final, assinada pelo administrador legal da TÜV SÜD no Brasil (MARCELO PACHECO). (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090).

A denúncia narra uma relação criminosa entre a mineradora Vale e a TüvSüd, relação essa que se baseava em uma retaliação às empresas que não concordavam com o mecanismo operacional adotado pela mineradora, e demonstravam discordância com os objetivos corporativos da Vale. Em contra partida, a relação também se baseava em recompensas a empresa que optasse por fazer parte do conluio ilícito da mineradora, que foi o caso da TüvSüd, que optou deliberadamente por ceder ao ser pressionada pela Vale e foi recompensada por isso, passando assim a ser protagonista na gestão de risco da barragem do Córrego do Feijão.

A partir de uma perspectiva econômica, a postura institucional da VALE transmitiu poderosa mensagem para o mercado de certificação de barragens (DCE), empregando “eficiente” mecanismo de recompensa/conluio e retaliação/punição, conhecida pelo jargão da língua inglesa *sticksand carrots*.⁷⁹ De um lado, as empresas de Consultoria e Auditoria Externa que resistiram à pressão da VALE (POTAMOS e TRACTEBEL) foram sumariamente afastadas (retaliação). Por outro lado, a empresa que cedeu à pressão da VALE para assinar DCEs que não deveriam ser emitidas (TÜV SÜD) obteve incentivos econômicos com a assinatura de novos contratos e a ampliação das relações empresariais com a gigante do setor mineral VALE (recompensa) (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090).

O resultado desse ilícito conluio foi a emissão de documentos que declaravam condições falsas de estabilidade, para que a Vale pudesse permanecer com seu sistema operacional em funcionamento, que eram sigilosamente arriscados.

Diante do risco assumido e da consequência resultante do dia 25 de Janeiro de 2019, os 16 foram acusados por crimes ambientais, sendo eles: crimes de poluição, crime contra a fauna e crime contra a flora e por homicídio doloso qualificado, uma vez que as vítimas não tiveram a pos-

sibilidade de defenderem suas vidas. As duas empresas, Vale e TüvSüd, foram também denunciadas pela prática dos mesmos crimes ambientais supramencionados.

Considerações finais

De acordo com as investigações, a Barragem de Brumadinho já apresentava uma situação crítica desde novembro de 2017, e em 2018 ainda foram observadas outras anomalias que já sinalizavam a situação de emergência dessa barragem. Entretanto a Vale, de acordo com o apurado na investigação, assumiu o risco e ocultou informações do Poder Público e da população, uma vez que obtinha amplo conhecimento acerca da situação de segurança da barragem.

Diante dos resultados aqui apresentado, podemos concluir que apesar de atualmente no sistema brasileiro se ter como princípio basilar do Direito Ambiental a prevenção, ainda vivemos em um sistema que aguarda a concretização do dano, que em muitas circunstâncias se tornam irreparáveis, para que se tenha a efetiva responsabilização penal frente aos desastres que foram causados, como foi o ocorrido no caso da mina do Córrego do Feijão em Brumadinho, diante disso, o presente estudo também pretendeu questionar a efetividade da proteção de diversos direitos fundamentais que foram cerceados, por ter sido deixado em segundo plano o princípio da prevenção que se mostrou no caso em tela ser primordial e indispensável.

Entretanto, é notório um desenvolvimento positivo na legislação e na jurisprudência brasileira no que se trata a danos ambientais, conforme a pesquisa acima aponta o Poder Judiciário quando provocado tem uma maior possibilidade atualmente de aplicar medidas que obstem o réu de praticar eventualmente atos mais danosos, bem como aplicar sanções visando uma proteção mais efetiva ao meio ambiente em que vivemos.

Tendo em vista todas as considerações tomadas no texto, tivemos como objetivo demonstrar que o meio ambiente é fator de preocupação de todos os povos, os quais estão constantemente em busca de formas novas e mais eficazes de proteger o meio ambiente em que vivemos. O Brasil, como um todo, não ficou de fora do movimento. Como foi exposto, desde a década de 80 já começamos a ter certa movimentação, ganhando não apenas uma amplitude legislativa como também constitucional. Essa última, foi decorrente principalmente do advento da Constituição de 88, que viabilizou a possibilidade de se responsabilizar civil e criminalmente todos aqueles que infringirem as leis, sejam eles pessoa física ou jurídica (BARBOSA; REIS; ROCHA; SILVA, 2019, p.522)

Desse modo, ficou evidente a relevância da responsabilização penal no que se trata da temática ambiental, sendo que foi de grande importância o tratamento conferido na Constituição de 1988 a essa temática, bem o advento da Lei nº 9.605, Lei de Crimes Ambientais. Visto que se tornou possível a adoção e efetivação de medidas por parte de autoridades competentes envolvidas no tema, visando a responsabilização pelo dano.

Referências

- ANTUNES, Paulo Bessa. Da existência da exclusão de responsabilidade na responsabilidade por danos ao meio ambiente no Direito Brasileiro. **E-Pública**, Lisboa , v. 3, n. 2, nov. 2016 . Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n2/v3n2a05.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020
- ANTUNES, Paulo Bessa. **Manual de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2007.
- BARBOSA, Lucas Henrique Almeida *et. al.* Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente. REZENDE, Elcio Nacur, ESTANISLAU, Fernanda Neto, VASCONCELOS JÚNIOR, Jayro Boy de, ANDRADE, Renato Campos [Org.] **Diálogos e tendências**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal Parte geral**. São Paulo: Saraíva, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, de 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, de 13 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 39.173-BA**. Rel. Reynaldo Soares da Fonseca, 5. turma. Disponível em: <http://scon.stj.jus.br/SCON/decisooes/toc.jsp>. Acesso em: 07 mar. 2020.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (1ª Vara Cível). Obrigações. **Andamento do Processo nº 0001835-46.2019.8.13.0090 (Ação Civil Pública)**. Requerente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Requerida: Vale S/A. 26 jan 2019. Disponível em <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=00018354620198130090&comrCodigo=90&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=M&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=00018354620198130090>. Acesso em: 23 de mar de 2020.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (2ª Vara da comarca de Brumadinho). **Andamento do processo: Distribuição por dependência à Medida Cautelar Criminal n.º 0001819.92.2019.8.13.0090**. Requerente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Requerido: Fabio Schwartsman, Silmar Magalhães Silva, Lúcio Flavo Gallon Cavalli, Joaquim Pedro De Toledo, Alexandre De Paula Campanha, RenzoAlbieri Guimarães De Carvalho, Marilene Christina Oliveira Lopes De Assis Araújo, César Augusto Paulino Grandchamp, Cristina Heloíza Da Silva Malheiros, Washington Pirete Da Silva, Felipe Figueiredo Rocha, Vale S/A, Chris-Peter Meier, Arsênio Negro Junior, André JumYassuda, Makoto Namba, Marlísio Oliveira Cecílio Júnior, TüvSüd Bureau De Projetos e Consultoria Ltda. Disponível em: <file:///C:/Users/Luiz/Downloads/Denncia%20VALE-TUV%20SUD%20-%20homicidio%20crime%20ambiental%20site.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (1ª Vara Cível). **Andamento do Processo nº 0001827-69.2019.8.13.0090 (Ação Civil Pública)**. Requerente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Requerida: Vale S/A. 26 jan 2019. Disponível em: http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_publicacoes.jsp?comrCodigo=90&numero=1&listaProcessos=19000182. Acesso em: 23 mar. 2020

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (1ª Vara Cível/Crime-JJ). **Autos nº 5000053-16.2019.8.13.0090 (Ação Civil Pública)**. Requerente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Requerida: Vale S/A. 26 jan. 2019. Disponível em: file:///D:/Brumadinho%20-%20ACP%20Principal%20-%20rea%20socioec_nomica%20.pdf. Acesso em: 23 mar. 2020.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (5ª Vara do Trabalho de Betim). **Tutela Antecipada Antecedente no Processo nº 0010080-15.2019.5.03.0142**. Requerente: Ministério Público do Trabalho, Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e Imobiliário do Estado de Minas Gerais, Sindicato dos EE de P. de P. de D S de Informática Est MG, Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Produção Organização e Projetos de Eventos do Destaque de Minas Gerais e Outros; Requerida: Vale S/A. Juíza Renata Lopes Vale, 03 jun 2019. Disponível em: <http://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-institucionais/downloads/AtadaAudiencia.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

FRANCO, Luiza. Tragédia em Brumadinho: os 30 minutos em que lama avançou sem alerta. **BBC News Brasil**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47149958>. Acesso em 25 mar. 2020

FRANCO. Affonso Arinos de Mello. **Responsabilidade criminal das pessoas jurídicas**. Rio de Janeiro. Editora GraphicaYpiranga, 1930, p.12

GALVÃO, Fernando. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003

GOMES, Luiz Flávio; CUNHA, Rogério Sanches [Coord.] **Legislação Criminal Especial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

JAKOBS, Günter. Derecho penal parte general. Tradução de Joaquin Cuello Contreras e José Luis Serrano Gonzalez de Murillo. Madrid: Marcial Pons, 1997. In: IENNAO, Rodrigo. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010, p. 58

LUIZI, Luiz. Nota sobre a responsabilidade penal da pessoa jurídica. In: PRADO, Luis Regis; DOTTI, René Ariel (Coord.) **Responsabilidade penal da pessoa jurídica: em defesa do princípio da imputação subjetiva**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PIERANGELI, José Henrique. **A constituição e a responsabilidade penal da pessoa jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

PLANAS, Ricardo Robles. **Estudos de dogmática jurídico-penal: fundamentos, teoria do direito e direito penal econômico**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

PRADO, Luiz Régis. **Curso de direito penal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, v. 1.

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal ambiental: problemas fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992

PRADO, Luiz Régis. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica: em defesa do princípio da imputação penal subjetiva**. PRADO, Luiz Régis (Coord.), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001

SAVIGNY, Friedrich Karl von. **Sistema del diritto romano attuale**. Tradução de Vittorio Scialoja. Torino: UnioneTipografico-Editrice, 1886, v.2

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica: de acordo com a lei 9.605/98**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

A pandemia da Covid-19: o direito de solidariedade enquanto cooperação ampliada em uma sociedade mundial complexa

Mauro Gaglietti ¹

"Em meio a tanta aflição e a tanta miséria da nossa cidade (Florença) a reverenda autoridade das leis, tanto divinas como humanas, caía e dissolvia-se. Os ministros e executores das leis, assim como os outros homens estavam todos mortos, ou enfermos ou tinham perdido os seus familiares, de modo que não podiam desempenhar função alguma. Por decorrência deste estado, era lícito a todos fazer o que bem lhes agradasse." [BOCCACIO (Decameron) sobre a Peste Negra no século XIV]

". . . a epidemia tem uma espécie de individualidade histórica. Daí a necessidade de usar com ela, um método complexo de observação. Fenômeno coletivo, ela exige um olhar múltiplo; processo único, é preciso descrevê-la no que tem de singular, acidental e imprevisto."

[MICHEL FOUCAULT (O Nascimento da Clínica)]

¹ Professor do Curso de Direito das Faculdades João Paulo II (Campus Passo Fundo, RS) nas quais coordena o Núcleo de Mediação de Conflitos. Atua, ao mesmo tempo, na coordenação do Movimento Sepé Tiaraju de Cultura de Paz nas Escolas junto à Promotoria Regional da Educação do Ministério Público Estadual. Tem, nos últimos 20 anos, se dedicado a capacitar e formar mediadores e gestores de conflitos nas empresas, escolas e comunidades. Ministra, ainda, as disciplinas de mediação, constelação sistêmica e justiça restaurativa nos cursos de Pós-Graduação FAPAS (Santa Maria, RS); FADISMA (Santa Maria - RS), UNIJUI (Ijuí, RS), UNIAVAN (Balneário Camboriú, SC) e IDEAU (Getúlio Vargas, RS). Sua formação acadêmica abrange o Doutorado em História/PUCRS, o Mestrado em Ciência Política/UFRGS, Graduação em Licenciatura Plena em História/UFSM e Especialização em História do Brasil/UFSM. Desde, 2010, ocupa a Cadeira 31 da Academia Passo-Fundense de Letras. É palestrante, formador e capacitador de mediadores em várias cidades do Brasil atuando junto a Law Technology Solutions (startup). Por fim, destaca-se que é autor de 23 livros, centenas de artigos e ensaios

Introdução

Parte-se da noção de direito de solidariedade segundo a qual os direitos individuais, apesar de expressivos e relevantes, são insuficientes para a plena realização humana quando considerados isoladamente. Além desse tópico, faz-se necessário a implementação dos direitos transindividuais sobretudo em momentos como o atual no qual a humanidade vive uma situação inusitada nesse contexto de pandemia provocada pelo novo coronavírus. Trata-se, para evidenciar ainda mais a referida noção, de direitos de natureza transindividual, como o direito à vida digna; o direito à paz e à autodeterminação dos povos; o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o direito ao progresso sustentado; o direito à preservação do patrimônio comum da humanidade; o direito à informação, entre outros, todos são indispensáveis à raça humana. Destaca-se, desse modo, que a solidariedade, qualquer que seja sua modalidade ou espécie, tem como elemento comum a relação com o outro, em uma perspectiva avançada de alteridade, tão cara à cidadania concebida como o direito de todas as pessoas a ter direitos efetiva e materialmente, justamente por envolver o conjunto da comunidade do Planeta Terra.

Nessa perspectiva, assinala-se que se trata dos direitos humanos de “terceira dimensão” (ou “terceira geração”), de igualdade social, encontrando-se agregados os direitos de fraternidade social, entendidos, mais precisamente, como direito de solidariedade. São assim denominados porque foram concebidos como uma resposta aos conflitos mundiais ocorridos no século XX, em especial o holocausto e outros eventos relacionados à ordem mundial, de maneira que não dizem mais respeito apenas ao indivíduo ou a categorias de sujeitos, mas a todos os seres humanos. Portanto, não se trata, nesse caso, de defender tão somente os direitos individuais, mas a preservação e manutenção da vida com qualidade de toda a humanidade, em sua generalidade. O que significa dizer,

que são direitos extensos, por não apresentarem limites precisos e contornos de titularidade na medida em que não são totalmente definidos.

Nesses termos, a indeterminação da titularidade desses direitos levou-os a serem classificados como direitos difusos. A razão de tal classificação prende-se ao fato de terem se colocado em uma reação contrária ao extermínio de massas humanas e à destruição sistemática da natureza. Outrossim, destaca-se que os deveres de sua garantia não competem apenas ao Estado nacional na medida em que as suas fronteiras não se encontram limitadas por territórios, mas dizem respeito a toda a sociedade humana, sendo, portanto, obrigação de todos os seres humanos o protagonismo de sua proteção e defesa.

Diante de tais parâmetros, assegura-se que o presente texto expõe as razões acerca da necessidade da ampliação da cooperação humana na pandemia – que se encontra ainda na fase inicial – presente em discursos² que seguem, via de regra, uma lógica polifônica³ associada aos impactos sanitários, sociais, culturais, econômicos, científicos e políticos⁴

² O termo “discurso”, suscetível de ser interpretado de diferentes modos, é empregado aqui no sentido que lhe foi conferido por Michel Foucault (1969, p.153). O discurso corresponde a um conjunto de enunciados desde que provenham da mesma formação discursiva. Além disso, o discurso não constitui uma unidade retórica ou formal, indefinidamente repetível e de que se pudesse assinalar (e explicar, se necessário) o aparecimento ou a utilização histórica; o discurso é constituído por um grupo limitado de enunciados para os quais se pode definir um conjunto de condições de existência. O que assim se estabelece é uma orientação de tipo institucional e transindividual das práticas discursivas. Com tal orientação, relaciona-se o modo como Foucault refere-se à noção de formação discursiva - o sistema enunciativo geral ao qual obedece um grupo de realizações verbais. É em função dessa orientação que se pode falar em discurso político, em discurso jurídico, em discurso científico ou em discurso econômico. São comuns às formações discursivas - de um ponto de vista funcional, como é óbvio, e não no que tange aos seus conteúdos científicos -, pelo menos, os seguintes aspectos: a utilização de um léxico técnico-científico específico; o estabelecimento, por parte de cada discurso, de modos de existência social e cultural diferenciados; a configuração, por meio do discurso, de domínios institucionais (profissões, áreas do saber, corporações etc.) que virtualmente constituem sistemas de poder.

³ Bakhtin (1981 e 1988) define “polifonia” como sendo a coexistência de uma multiplicidade de vozes independentes, imiscíveis e equivalente, que participam de um diálogo em pé de igualdade, sem perderem sua autonomia ou se subordinarem umas às outras. Pode-se dizer, assim, que as contradições não se tornam dialéticas na medida em que não são postas em funcionamento numa via temporal ou numa série em formação, nem sofrem um processo de fusão ou síntese. Os pontos de vista distintos coexistem e guardam sua autonomia.

⁴ Para Weber (1982, p.140), o resultado final da ação política mantém, com frequência, e em certos casos regularmente, uma relação totalmente inadequada e, por vezes, até mesmo paradoxal com o seu sentido original. Em virtude desse fato, para que a ação tenha força íntima, o serviço da causa não deve estar ausente dela. A causa em nome da qual o político luta pelo poder e utiliza-se do poder parece uma questão de fé. O político pode servir a finalidades nacionais, humanitárias, éticas, sociais, culturais, mundanas ou religiosas; pode ser mantido por uma forte crença no “progresso”, ou pode rejeitar esse tipo de crença; pode pretender estar a serviço de uma “ideia”, rejeitando isso, a princípio, pode, ainda, desejar servir a finalidades externas da vida cotidiana. Alguma forma de fé, porém, deve sempre existir. Se assim não for, é absolutamente certo que a maldição da indignidade da criatura

do novo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, causador da doença COVID-19, que foi detectado em 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, na China.

Desde que a Organização Mundial da Saúde (OMS) recebeu das autoridades da China o primeiro alerta do surto de uma nova doença respiratória na cidade de Wuhan, em 31 de dezembro de 2019, foram necessários 117 dias para o mundo chegar à marca de 2.804.796 milhões de casos confirmados de Covid-19, número atingindo no dia 26 de abril de 2020⁵. A mesma Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (Covid-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

Em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Foram confirmados no mundo 2.804.796 casos de COVID-19 (84.900 novos em relação ao dia anterior) e 193.710 mortes (6.006 novas em relação ao dia anterior) até 26 de abril de 2020. O Brasil confirmou 61.888 casos e 4.205 mortes até o dia 26 de abril de 2020 (estima-se um número maior ainda de pessoas infectadas em virtude de não se ter o dado exato em razão da não utilização de testes em boa parcela da população). Assinala-se, ainda, que a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e a OMS estão prestando apoio técnico ao Brasil e ou-

superará até os êxitos políticos externamente mais fortes. Assim, Weber (1982, p.98-99) define “política” como a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados, seja entre grupos dentro de um Estado. Para o autor, “quem participa ativamente da política luta pelo poder, deseja-o como um meio de servir a outros objetivos, ideais ou egoístas, ou almeja o “poder pelo poder”, a fim de desfrutar a sensação de prestígio que o poder faculta àqueles que o detêm. Max Weber (p.105) mostra que “há dois modos principais pelos quais alguém pode fazer da política a sua vocação: viver ‘para’ a política, ou viver ‘da’ política. Tais fatores não são, de forma alguma, excludentes. Em geral, o homem assume as duas atitudes, pelo menos em pensamento e, certamente, também na prática. Quem vive ‘para’ a política faz dela a sua vida, num sentido interior. Desfruta a posse pura e simples do poder que exerce, ou alimenta seu equilíbrio interior, seu sentimento íntimo, pela consciência de que sua vida tem *sentido* a serviço de uma ‘causa’. Nesse plano interno, todo homem sincero que vive para uma causa também vive dessa causa. A distinção, no caso, refere-se a um aspecto muito mais substancial da questão, ou seja, o econômico. Quem luta para fazer da política uma *fonte de renda* permanente, vive ‘da’ política, no sentido econômico. Em condições normais, o político deve ser economicamente independente da renda que a política lhe pode proporcionar. Isso significa, muito simplesmente, que o político deve ser rico ou deve ter uma posição pessoal que lhe proporcione uma renda suficiente”.

⁵ Fonte: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875

tros países, na preparação e resposta ao surto de COVID-19. Atesta-se, ainda, que as medidas de proteção são as mesmas utilizadas para prevenir doenças respiratórias já conhecidas pelas ciências da saúde.

Para escrever esse texto - de dentro do fenômeno contínuo da pandemia - destaca-se que o principal recurso a ser utilizado é o da ciência. Mas qual ciência recorrer? As ciências da saúde, por sua vez, estão procedendo de modo a interligar os cientistas de diferentes países em busca de medicamentos e na pesquisa em relação à vacina. No caso, as ciências sociais aplicadas e as ciências humanas (nessa categorização cartesiana) por seu turno, também estão sendo muito necessárias para servir de suporte à tomada de decisões das autoridades sanitárias e dos governantes, não é verdade? Aqui, a ciência é concebida como uma reconstrução mental específica e determinada de maneira apropriada a um sujeito, imerso no seu tempo e nele próprio. Ciência pressupõe um método teórico (que por ser precário, tende à relativização da própria metodologia) que foi elaborado à luz da dinâmica da própria experiência concreta. Nesse caso, considera-se que a “verdade” já não se perfila no horizonte, sendo que o “método teórico” também precisa descer alguns degraus e posicionar-se com mais abertura em relação a elementos com os quais precisa relacionar-se, quais sejam: fontes, metodologias, técnicas de pesquisa, objetivos, hipóteses, justificativas, referências teóricas, narrativas, discursos, retórica, enunciados, ideologias, imaginários e certezas.

Nessa perspectiva, tendo em mente os desafios científicos do nosso tempo, faz-se necessário, cada vez mais, o desenvolvimento do paradigma da complexidade na medida em que o mesmo não prima por uma receita nem fórmula, menos ainda por um catálogo de procedimentos legitimados por argumentos de autoridade. Trata-se, antes, de uma obra aberta, um conjunto de possibilidades atreladas a uma concepção de conhecimento que se poderia chamar de método quântico (pós-clássico ou de pós-iluminista)⁶. Pertence a uma época em que a contradição já não pode ser excluída com base apenas na lógica binária. Em outros

⁶ Ver MORIN, 2005a.

termos, faz-se uso do ponto de vista das ciências da complexidade nas quais o conhecimento é um ato biológico, animal, humano, psíquico e existencial⁷. Essa "existencialidade" do ato de conhecer caracteriza o pensamento humano como resultado de uma constelação de fatores, baseada na identidade pessoal dos sujeitos, assumindo assim desejos, medos, fantasias, cultura, crenças e tempo. Assim, o histórico se infiltra em nossas ideias e contamina profundamente a relação entre sujeito e conhecimento⁸. Por esse motivo, fica difícil se conceber a neutralidade na prática científica, facilitando a tese segundo a qual a "ciência não é totalmente científica". Diferentemente dessa postura, nas situações nas quais os cientistas assumem a complexidade dos fenômenos à medida que a observação avança, consegue, muitas vezes, abarcar e incluir as contradições e os paradoxos, nesse caso, esse método quântico ao assumir o olhar subjetivo do pesquisador, parte do envolvimento do sujeito no conhecimento que o sujeito da ciência produz⁹.

⁷ A linguagem, seja pensada como língua, seja como discurso, é, portanto, essencialmente dialógica. Ignorar sua natureza dialógica é o mesmo que apagar a ligação que há entre a linguagem e a vida. Para Bakhtin (obras citadas), a linguagem é, por constituição, dialógica e a língua não é ideologicamente neutra, mas, sim, complexa na medida em que o uso e os traços dos discursos que nela se imprimem, se instalam choques e contradições. Em outros termos, para Bakhtin, no signo confrontam-se índices de valor contraditório. Assim caracterizada, a língua é dialógica e complexa, porque nela se incorporam, historicamente e pela experiência no uso, as relações dialógicas dos discursos. Por fim, podem-se, talvez, distinguir em Bakhtin os usos que faz da relação entre dialogismo e polifonia, termos muitas vezes utilizados como sinônimos. É possível afirmar que o diálogo é a condição da linguagem e do discurso, mas há textos polifônicos e monofônicos, conforme variem as estratégias discursivas empregadas. Nos textos polifônicos, os diálogos entre discursos mostram-se, deixam-se revelar (ver e entrever); de outro lado, nos textos monofônicos, os diálogos ocultam-se sob a aparência de um discurso único, de uma única voz. Portanto, monofonia e polifonia são produtos de sentido decorrentes de operações discursivas - de discursos que, por definição e constituição, são dialógicos. O dialogismo, segundo Bakhtin, é uma tendência natural de toda a linguagem; é um traço inerente a esta e pode ser entendido como a interação do discurso de um sujeito com o discurso alheio. Para haver dialogismo, de acordo com Bakhtin, é necessário que os enunciados se toquem internamente, estabelecendo uma discussão ou confronto. Não se trata, portanto, de uma existência paralela, mas de uma coexistência de diferentes vozes. Bakhtin alerta para o fato de que não convém compreender as relações dialógicas de maneira simplista e unívoca, reduzindo-as a um procedimento de refutação ou controvérsia, pois uma de suas formas mais importantes é a concordância. Além disso, é preciso ter em mente que as relações dialógicas não se realizam estritamente nos planos linguístico e lógico. Elas são, sobretudo, relações específicas.

⁸ Para Foucault (1969), a figura meta ou consistórica é a do estrategista do jogo político, que reflete sobre o processo histórico e interfere no seu curso. Ver GAGLIETTI, Mauro. Dyonelio Machado e Raul Pilla: médicos na política. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

⁹ Ver Edgar Morin (Ver Referências Bibliográficas). O pensamento complexo, que não pode expulsar a contradição de seus processos, não pode tampouco pretender que as contradições lógicas reflitam contradições próprias ao real. Assim, o método se apresenta em seis entradas abordando a complexidade humana. 1) A natureza da natureza: formalmente, apresenta uma epistemologia de complexidade. Trabalha a relação entre ciência dos humanos e ciência da natureza em um contexto de complexidade. A complexidade é um progresso de conhecimento que traz o desconhecido e o mistério. O mistério não é somente privativo; ele nos libera de toda racionalização delirante que

1- Lidando com algo que pouco se conhece

Diante da complexidade do momento é relevante que se possa contribuir mediante uma sugestão de direção fundamentada no conhecimento da História segundo o qual a humanidade pode adotar, caso sinta ser necessária, para que a situação não venha a se tornar ainda mais grave. O historiador Yuval Noah Harari (2019)¹⁰, por sua vez, à luz do conhecimento de outros episódios já ocorridos no mundo em séculos anteriores, alerta para que a humanidade desenvolva nesse momento a solidariedade, a cooperação e a generosidade para fazer frente à crise

pretende reduzir o real à ideia. Ele nos traz, sob forma de poesia, a mensagem do inconcebível. 2) A vida da vida: Centrado na questão do humano, destrona o antropocentrismo: discute a vida existente antes da raça humana e o próprio ser humano como produtor e produto de sua espécie, afirmando que ninguém pode basear-se, hoje, na sua pretensão ao conhecimento, numa evidência indubitável ou num saber definitivamente verificado. Ninguém pode construir seu conhecimento sobre uma rocha de certeza. A pesquisa levada a cabo por Morin por mais de 40 anos acerca do Método parte, “não da terra firme, mas do solo que desmorona”. 3) O conhecimento do conhecimento: A grande questão é o reducionismo, a fragmentação do saber. Para entender e ser num mundo globalizado, de culturas e interesses tão díspares, o autor evidencia a necessidade de religar as ciências biológicas, físicas e humanas. Os progressos do conhecimento aumentam o paradoxo da separação/comunicação e do fechamento/abertura: quanto mais a organização cognitiva torna-se original, singular, individual, fechada sobre si mesma, separada do mundo, mais está apta a tornar-se objetiva, coletiva, universal, aberta e em comunicação com o mundo. Em paralelo, quanto mais o ser humano acentua a sua diferença e a sua marginalidade em relação à natureza, mais aumenta as possibilidades de conhecimento da natureza, reflete. 4) As ideias: habitat, vida, costumes, organização: serve de introdução ao problema da reflexão no mundo contemporâneo – a sua pesquisa é densa nos aspectos com que aborda as seguintes concepções: a ecologia das ideias, o equilíbrio entre as ideias que o sujeito desenvolve e as que a cultura e a sociedade, lhe oferecem, das quais se apropria e é apropriado por elas; a noosfera vem a se constituir na relação dicotômica e conjunta de autonomia e dependência da vida no pensamento; a noologia estabelece as relações entre a linguagem e a lógica, sua complexidade. 5) A humanidade da humanidade: a identidade humana: é a síntese de uma vida. Trata-se do destino da identidade humana, em jogo na crise planetária em curso. Edgar Morin trabalha as condições em torno das quais a identidade humana é construída; suas inter-relações social, cultural e política, o contexto histórico e planetário. Quem é o ser humano na relação com o outro e consigo. A indagação quem somos é inseparável de onde estamos, de onde viemos, para onde vamos. Conhecer o humano não é expulsá-lo do universo, mas situá-lo. Como sempre, este trabalho rompe com a fragmentação do conhecimento nas ciências humanas e propõe uma verdadeira reforma do pensamento. Ele convida-nos a pensar a vida na vida. Sobre o tema da ética: esse é o ponto culminante da grande obra na medida em que faz da complexidade um problema fundamental a ser abordado e elucidado. Parte-se da crise contemporânea, ocidental, da ética para voltar a ela, ao final, depois de uma análise antropológica, histórica e filosófica do problema. A ética permanece ligada a uma filosofia do espírito. Para a construção de sua teoria ética, parte de um conceito de inspiração kantiana, definindo a ética como exigência moral auto-imposta. Entretanto, em lugar dos imperativos provindos da razão prática (Kant), na Ética da complexidade, o imperativo provém de três fontes, uma fonte interna, análoga à consciência do sujeito; uma fonte externa, simulada pela cultura, pelas crenças e pelas normas pré-estabelecidas na comunidade; e de uma fonte anterior própria à organização dos seres vivos e transmitida geneticamente. 6) Por fim, Morin destaca alguns parâmetros em torno dos quais a complexidade apresentada por essa ética exige dos seres humanos uma reflexão sobre o impacto das escolhas morais que a humanidade tem feito em seu cotidiano e o impacto em suas próprias vidas e na vida do Planeta.

¹⁰ Ver Yuval Noah Harari: The World After Coronavirus / Free to real. March 230 2020 - In: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>

sanitária e econômica. Considera que a espécie humana tem a ciência e a tecnologia necessárias para desenvolver vacinas, pesquisar remédios e criar os testes. A maior preocupação, nesse momento, é que não se esteja reagindo a esta crise com a necessária solidariedade global, mas com ódio, atribuindo a responsabilidade pelo vírus em outros países, em minorias étnicas e religiosas. Ao que parece, o que a humanidade deveria adotar seria desenvolver a compaixão, não ódio, e, ao mesmo tempo, reagir com solidariedade global ao desenvolver atitudes associadas à generosidade na ajuda aos necessitados. Portanto, além da solidariedade entre os seres humanos a resposta adequada à crise no sentido de superá-la está proporcionalmente conectada à capacidade de discernir a verdade científica, em vez de acreditar em teorias da conspiração.

Com base em projeções de modelos matemáticos¹¹, acredita-se que o número de mortes não passe de 1 milhão ao cabo de toda a Covid-19 no mundo.

Isso ainda não é suficiente para ter um impacto significativo na expectativa de vida da humanidade, frente a um total de aproximadamente 60 milhões de mortes anuais no mundo decorrentes de todas as outras causas. Destaca-se, ainda, que os vírus não são, necessariamente, mais letais que bactérias, mas como regra geral isso é verdade. Por serem bastante simples e terem taxas de mutação muito altas, os vírus têm muita flexibilidade genética para escapar da ação do sistema imune de pessoas saudáveis. Pessoas com outras doenças prévias são mais vulneráveis, por diversas razões, ao ataque de vírus e outros agentes patogênicos. Lembrando, ainda, que as mutações ocorrem por acaso, em geral por radiação cósmica, e aquelas que aumentam a capacidade do organismo de se adaptar a um certo ambiente permanecem, eventualmente se fixando na espécie¹².

¹¹ Eduardo Massad [(Médico, físico, professor emérito de Informática Médica da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) e professor titular de Matemática Aplicada da Fundação Getúlio Vargas (FGV)] In: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-52389645>

¹² Esse é o mecanismo de seleção natural proposto por Darwin em 1859. **Charles Darwin** (1809-1882), naturalista inglês, desenvolveu uma teoria evolutiva que é a base da moderna teoria sintética: a teoria da **seleção natural**. Segundo Darwin, os organismos mais bem adaptados (não os mais fortes, mas os mais flexíveis) ao meio têm

A peste negra¹³, de fato, foi causada por uma bactéria e não por um vírus. Mas foi extremamente letal pelo desconhecimento de sua causa e pelas condições de higiene da época, o que facilitava a proliferação de ratos, seus reservatórios. A bactéria da peste é transmitida dos ratos aos humanos pela pulga que vive no roedor. Além disso, as pessoas na época eram muito mal alimentadas, o que as tornava mais suscetíveis à infecção.

Não existe vacina eficiente, e a peste, também conhecida como peste bubônica, ainda hoje é endêmica em vários países do mundo. Não significa, entretanto, que tenha na contemporaneidade o mesmo potencial de pandemia que teve no passado.

O vírus mais letal que existe é o da raiva¹⁴. Tem letalidade de virtualmente 100%. Há alguns relatos de sobreviventes, mas são muito poucos. Mas, devido ao seu complicado mecanismo de transmissão, somente pela saliva do animal infectado, causa um número baixo de mortes. No Brasil, temos algumas dezenas de casos fatais de raiva por ano, consequentes de transmissão do vírus por mordidas de morcegos hematófagos.

O HIV¹⁵, por exemplo, é muito letal sem tratamento, mas também tem um mecanismo de transmissão muito complicado. Ainda assim,

maiores chances de sobrevivência do que os menos adaptados, deixando um número maior de descendentes. Os organismos mais bem adaptados são, portanto, selecionados para aquele ambiente.

¹³ O século XIV conheceu uma das maiores tragédias já vividas pela humanidade: a Peste Negra, que assolou a Europa a partir de 1348 com uma intensidade jamais vista e deixou profundas marcas que influenciaram os séculos posteriores. Esse acontecimento foi narrado por Giovanni Boccaccio na sua obra *Decameron*. A Peste Negra, ou Morte Negra, era assim chamada porque no seu desenvolvimento provocava hemorragias subcutâneas, que assumiam uma coloração escura no momento terminal da doença. A morte dava-se entre três e sete dias, depois de contraída a patologia, e levava de 75 a 100% dos acometidos. O bacilo causador da peste era transmitido pelo ar e pelo rato, por meio das pulgas. A penetração do bacilo na pele humana causava uma adenite aguda, que recebia o nome de “bubão”, principal sintoma da doença. Daí também o nome de peste bubônica. A Peste Negra, pandemia de peste bubônica, do século XIV, provocou grande impacto na população dos países europeus.

¹⁴ A raiva está incluída nesta lista de vírus mais perigosos, porque hoje em dia continua sendo um problema em alguns países, embora exista uma vacina. Mais uma vez a incapacidade para acessar uma apropriada assistência sanitária é a culpada pela morte de muitas pessoas. É transmitido através de mordidas, arranhões e/ou saliva. Fonte: <http://santacasadesantos.org.br/dicas-de-saude/os-10-v%C3%ADrus-mais-perigosos-do-mundo>

¹⁵ HIV ou vírus da imunodeficiência humana é outro dos vírus mais perigosos do mundo. Este vírus é conhecido pela elevada mortalidade que produziu nas últimas décadas. No entanto, a perspectiva a respeito deste vírus tem melhorado, já que graças aos medicamentos antirretrovirais, as mortes têm sido reduzidas consideravelmente. Apesar disso, estima-se que morreram em 2012 mais de um milhão e meio de pessoas, e é que nem todos têm acesso aos tratamentos adequados. Apesar dos avanços científicos e de ter conseguido aumentar a esperança de

estima-se que 32 milhões de pessoas já tenham morrido de Aids no mundo desde seu aparecimento. A varíola é outro exemplo de vírus letal. É possível que tenha causado entre 300 e 500 milhões de mortes só no século 20¹⁶. Para se ter uma ideia, em 1967 ocorreram 15 milhões de casos da doença. Felizmente foi erradicada pela vacinação universal levada a cabo pela Organização Mundial de Saúde nos anos 1980. Seria uma candidata ao posto de Grande Epidemia. O que nos salvou foi a vacina. O ebola¹⁷ poderia ter sido, mas sua letalidade muito alta não foi compensada por uma taxa ainda maior de transmissão. A doença do vírus ebola é uma doença grave, com uma taxa de letalidade que pode chegar até 90%. Afeta seres humanos e primatas não-humanos, os macacos, gorilas e chimpanzés. Foi identificada pela primeira vez em 1976, em dois surtos simultâneos: um em uma aldeia perto do Rio Ebola, na República Democrática do Congo, e outro em uma área remota do Sudão. O principal fator que impediu o ebola de ser a Grande Epidemia é ele não ser transmitido pelo ar, mas sim por contato com fluidos e outras secreções orgânicas. Há que se ter muita proximidade com as secreções ou sangue das vítimas para pegar a doença.

Diante do exposto¹⁸, parcelas significativas da comunidade científica no terceiro mês de experiência de crise sanitária tem compartilhado

vida e a qualidade desta das pessoas afetadas, atualmente continua sendo um vírus incurável e mortal que enfraquece o sistema imunológico, fazendo com que o organismo se torne cada vez mais vulnerável a todos os tipos de doenças. Fonte: <http://santacasadesantos.org.br/dicas-de-saude/os-10-v%C3%ADrus-mais-perigosos-do-mundo>

¹⁶ Fonte: <https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/revistaManguinhosMateriaPdf/RM8pag44a45%20DaHistoria.pdf>

¹⁷ Infelizmente temos ouvido muito sobre este vírus. Foi identificado pela primeira vez em 1976, data em que faleceram 80% das pessoas afetadas. A doença começa com febre alta, dores, vômitos e diarreia. Depois aparecem as hemorragias graves, desidratação e, consequentemente, falência de múltiplos órgãos, levando o paciente à morte. Sem dúvida, o ebola é um dos vírus mais letais. Fonte: <http://santacasadesantos.org.br/dicas-de-saude/os-10-v%C3%ADrus-mais-perigosos-do-mundo>

¹⁸ Coronavírus pode ser só 'ensaio' de uma próxima grande pandemia, diz médico e matemático da USP. A crise gerada pelo novo coronavírus mudou profundamente o modo de vida contemporâneo no mundo todo - com consequências que ninguém sabe ainda dizer quanto tempo durarão. Mas pode ser que a covid-19 não seja a pandemia mais grave a atingir a humanidade nos próximos anos. "Acho que a pandemia do novo coronavírus está mais para um ensaio geral da big one (a maior, ou a grande pandemia), essa sim uma pandemia que pode matar bilhões", diz Eduardo Massad. Médico, físico, professor emérito de Informática Médica da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) e professor titular de Matemática Aplicada da Fundação Getúlio Vargas (FGV), ele recorre a fórmulas, estudos epidemiológicos e registros históricos para afirmar que o novo coronavírus não será um golpe na expectativa de vida da humanidade, um dos critérios para eleger a maior das pandemias. Para ele, a peste negra passou perto disso, até mais que a gripe espanhola, pelo impacto demográfico que causou na Europa.

alguns temores. As preocupações podem ser classificadas de imediatas, de médio e longo prazo. Além, é claro, do total de mortos ao final da pandemia, a preocupação imediata é como cada país irá proceder para relaxar as medidas de distanciamento social. A China, por exemplo, está enfrentando grande dificuldade na tentativa de romper o isolamento. Será que os países conseguirão voltar à vida normal? (fala-se em novo normal e sugere-se esquecer a vida que se tinha até janeiro/fevereiro de 2020). Já as preocupações de médio e longo alcance dizem respeito aos efeitos econômicos das medidas de distanciamento físico entre as pessoas e dos impactos sobre a saúde mental das populações atingidas por elas. À ansiedade pelo medo da doença, somam-se os efeitos de uma quarentena prolongada por várias semanas enfrentada por um número enorme de pessoas ao redor do mundo. Vejamos o exemplo da Índia, que colocou, ou pelo menos está tentando colocar, mais de 1 bilhão de pessoas em quarentena. Caso sejam incluídas as estimativas dos mortos em virtude da recessão econômica¹⁹? Como faremos? Na verdade, os efeitos dessas medidas só serão conhecidos mais adiante. Finalmente, há o temor de vários centros de pesquisa reconhecidos internacionalmente de acordo com os quais a imunidade pós-exposição não seja permanente, ou seja, pessoas que tenham tido a doença possam readquiri-la mais tarde²⁰.

Da covid-19, diz, a sociedade tirará lições fundamentais de distanciamento social e, especialmente, pesquisas sobre como se comporta essa doença respiratória, algo essencial contra a possível "grande ganderia" futura. Na avaliação de Massad, uma vacina precisaria estar previamente à mão contra a próxima epidemia, porque ela provavelmente também atacaria os pulmões, porém de forma avassaladora. Fonte: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-52389645>

¹⁹ Pesquisa, publicada em revista internacional, se baseia em dados de 5 mil cidades. Vítimas tinham 15 anos ou mais. Estudo inédito atribui 31 mil mortes no Brasil a efeitos da recessão. Fonte: <https://oglobo.globo.com/economia/estudo-inedito-atribui-31-mil-mortes-no-brasil-efeitos-da-recessao-24017832>

²⁰ De acordo com pesquisadores de Harvard (dados publicados na Revista Science - <https://science.sciencemag.org/content/early/2020/04/24/science.abb5793>) Mesmo no caso de eliminação aparente, a vigilância de Sars-CoV-2 deve ser mantida, pois um ressurgimento do contágio pode ser possível até 2024. Pesquisa de Harvard prevê isolamento social intermitente até 2022. Uma resposta concreta, dizem, dependerá de quanto vai durar a imunidade depois da contaminação pela Covid-19 ou de tomar uma eventual vacina. Fonte: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ciencia-e-saude/2020/04/15/interna_ciencia_saude,844782/pesquisa-de-harvard-preve-isolamento-social-intermitente-ate-2022.shtml

2 - Solidariedade e cooperação

Em tempos de pandemia, pode-se sistematizar dois aspectos que já estão pautando algumas preocupações da comunidade científica internacional. Trata-se, em primeiro plano, do dilema entre a vigilância totalitária e o empoderamento dos cidadãos. O segundo dilema assenta-se entre o isolamento nacionalista e a solidariedade global. O primeiro está envolto nos aspectos associados ao Big Data de controlar cada passo de uma pessoa com o propósito de protegê-la. Claro está que o Estado poderá passar a ter um controle total para além do período da crise sanitária em escala planetária. É o que Michel Foucault já tratou nos conceitos de biopoder e biopolítica²¹.

Em sua batalha contra a epidemia de coronavírus, vários governos já implantaram as novas ferramentas de vigilância. O caso mais notável é a China. Ao monitorar de perto os smartphones das pessoas, usar centenas de milhões de câmeras que reconhecem o rosto e obrigar as pessoas a verificar e relatar sua temperatura corporal e condição médica, as autoridades chinesas podem não apenas identificar rapidamente os portadores suspeitos de coronavírus, mas também rastrear seus movimentos tendo o fino propósito de identificar qualquer pessoa com quem eles entraram em contato. Uma variedade de aplicativos móveis avisa os cidadãos sobre sua proximidade com pacientes infectados²².

²¹ Michel Foucault (1979 e 1995) destaca o corpo como expressão de poderes e de saberes que se articulam estrategicamente na história da sociedade ocidental. Assim, o corpo é, simultaneamente, agente e peça dentro de um jogo de forças presente em toda a rede social, que o torna depositário de marcas e de sinais que nele se inscrevem nesses embates, os quais, por sua vez, têm na corporeidade seu "campo de prova". E a alma surge como instrumento de atuação dos poderes/saberes sobre o corpo, no processo de constituição do corpo histórico dos sujeitos. Já tratei em livros a temática acerca da medicina e da política na noção do biopoder. Para Foucault, o poder inter-vém materialmente, atingindo a realidade mais concreta dos indivíduos - o seu corpo - e que se situa ao nível do próprio corpo social, e não acima dele, penetrando na vida cotidiana e por isso podendo ser caracterizado como micro-poder ou sub-poder. Ver GAGLIETTI, Mauro. Os discursos de Dyonelio Machado e Raul Pilla: o político e suas múltiplas faces. Tese (Doutorado em História). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005 e GAGLIETTI, Mauro. Dyonelio Machado e Raul Pilla: médicos na política. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

²² Esse tipo de tecnologia não se limita ao leste da Ásia. O primeiro-ministro Benjamin Netanyahu, de Israel, autorizou recentemente a Agência de Segurança de Israel a implantar a tecnologia de vigilância normalmente reservada aos terroristas em combate para rastrear pacientes com coronavírus. Quando o subcomitê parlamentar relevante se recusou a autorizar a medida, Netanyahu a aplaudiu com um "decreto de emergência". Ver Yuval Noah Harari: *The World After Coronavirus* / Free to real. March 23rd 2020 - In: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>

Uma ideia com a qual as pessoas estão experimentando é se você deseja alertar as pessoas que estiveram perto de um paciente com coronavírus. Há duas maneiras de fazer isso: uma maneira é ter uma autoridade central que reúna as informações sobre todas as pessoas e depois descobre que você esteve perto de alguém que foi infectado pelo coronavírus e o alerta²³. Outro método é que os telefones se comuniquem diretamente, uns com os outros, sem nenhuma autoridade central que reúna todas as informações. Se eu passar perto de alguém que tem a Covid-19, os dois telefones, o telefone dele ou dela, basta falar um com o outro e eu recebo o alerta²⁴. Mas nenhuma autoridade central está coletando todas essas informações e acompanhando todos.

Os possíveis sistemas de vigilância para a crise atual irão dar um passo além, ao que alguns estudiosos chamariam de vigilância sob a pele. Para interromper a epidemia, populações inteiras precisam cumprir certas diretrizes. Existem duas maneiras principais de conseguir isso. Um método é o governo monitorar as pessoas e punir aqueles que violarem as regras. Hoje, pela primeira vez na história da humanidade, a tecnologia possibilita monitorar todos o tempo todo²⁵. Mas agora os governos

²³ Imagine a seguinte situação: um paciente chega ao pronto-atendimento do hospital reclamando de tosse, dores no corpo e cansaço. A sala está lotada de pessoas com sintomas parecidos. Após uma hora de espera, o paciente é avaliado pelo médico de plantão e encaminhado para coleta de sangue, swab de garganta e raio X pulmonar. A suspeita é de Covid-19, mas o resultado do teste molecular de RT-PCR, necessário para confirmar o diagnóstico, está demorando dias para ficar pronto. O hospital está cheio, novos doentes não param de chegar, e o médico precisa decidir se faz a internação ou não, sem saber exatamente o que o paciente tem. É uma decisão difícil, especialmente num cenário de pandemia, e considerando que alguns casos de Covid-19 podem evoluir rapidamente de sintomas leves de desconforto respiratório para quadros graves de pneumonia. Agora, imagine se esse médico — fictício, mas inspirado em situações reais — tivesse um aplicativo que pudesse lhe dizer, em questão de segundos, qual é a probabilidade desse paciente ter uma doença especificada e de ele vir a precisar de internação, necessitar de ventilação mecânica, ou até mesmo vir a óbito. O uso da inteligência artificial (logaritmos) já é uma realidade. Fonte: <https://jornal.usp.br/ciencias/inteligencia-artificial-pode-prever-diagnostico-de-covid-19/>

²⁴ Podemos optar por proteger nossa saúde e impedir a epidemia de coronavírus, não instituindo regimes totalitários de vigilância, mas capacitando os cidadãos. Nas últimas semanas, alguns dos esforços mais bem-sucedidos para conter a epidemia de coronavírus foram orquestrados pela Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura. Embora esses países tenham feito uso de aplicativos de rastreamento, eles se basearam muito mais em testes extensivos, em relatórios honestos e na cooperação voluntária de um público bem informado. Ver Yuval Noah Harari: *The World After Coronavirus* / Free to read. March 23 2020 - In.: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>

²⁵ Cinquenta anos atrás, a KGB não podia seguir 240 milhões de cidadãos soviéticos 24 horas por dia, nem poderia esperar processar efetivamente todas as informações coletadas. A KGB contava com agentes humanos e analistas, e simplesmente não podia colocar um agente humano para seguir todos os cidadãos. Ver Yuval Noah Harari: *The World After Coronavirus* / Free to read. March 23 2020 - In.: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>

podem confiar em sensores onipresentes e algoritmos poderosos, em vez de fantasmas de carne e osso da Polícia Secreta dos governos autoritários. Desse modo, pode-se criar um regime totalitário que nunca existiu antes. Pode haver o controle sobre o que as pessoas leem e os programas de televisão assistidos, dá uma noção sobre gostos artísticos, visões políticas, ideológicas, religiosas, como se reage ao pronunciamento de um governante, dados acerca da personalidade e da intimidade. Mas ainda é limitado. Agora pense que já é possível realmente monitorar a temperatura corporal ou a pressão sanguínea e batimento cardíaco de uma pessoa enquanto ela está lendo um artigo ou enquanto assiste ao programa on-line ou na televisão. Desse modo, pode-se saber o que as pessoas sentem a cada momento. Isso poderia facilmente levar à criação de regimes totalitários distópicos.

Nesse texto vamos nos deter prioritariamente nas questões que se encontram associadas ao segundo bloco de dilemas: praticar o direito de solidariedade por intemédio da cooperação, da generosidade e da fraternidade. No caso, em artigo publicado no *Le Monde*²⁶, um dos principais jornais franceses, o historiador Yuval Noah Harari²⁷, alertou para o risco de políticas nacionalistas (cada país agir isoladamente) em decorrência do coronavírus: “Sem confiança e solidariedade globais, não seremos capazes de parar a epidemia de COVID-19 e provavelmente teremos que

²⁶ Yuval Noah Harari: «Le véritable antidote à l'épidémie n'est pas le repli, mais la coopération» Fonte: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/05/yuval-noah-harari-le-veritable-antidote-a-l-epidemie-n-est-pas-le-repli-mais-la-cooperation_6035644_3232.html?_ga=2.42806631.336413667.1586284160-1528028017.1586284160. L'auteur de « Sapiens. Une brève histoire de l'humanité », rappelle que l'humanité est parvenue, au cours du dernier siècle, à faire reculer l'impact des épidémies.

²⁷ Escritor, historiador e filósofo israelense. Uma das personalidades intelectuais mais influentes dos últimos anos, o historiador israelense Yuval Noah Harari, acaba de publicar no jornal inglês *Financial Times* uma exortação aos governos mais poderosos do planeta, com o objetivo de sacudir a cidadania: não são tempos para pensar em termos de nacionalismo, nem de vantagens de saúde monopolísticas, mas para agir mais globalmente do que nunca. E com responsabilidade. Porque “as decisões que os governos e os povos tomarem, nas próximas semanas, provavelmente moldarão o mundo que teremos nos próximos anos. Não apenas formatarão nossos sistemas de saúde, mas também nossa economia, política e cultura, devemos agir com rapidez e com decisão”, argumenta o autor de “Sapiens: de Animais a Deuses, Uma Breve História da Humanidade”. Professor da Universidade Hebraica de Jerusalém e o palestrante mais bem pago do mundo (apresentado por somas de seis dígitos e uma sofisticada estratégia de comunicação que inclui visitas a outras personalidades), foi impondo-se como uma referência séria nas universidades de todo o mundo a partir desse canal próprio, que são seus livros. De fato, é o autor de um sucesso editorial único. Fonte: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>

enfrentar outras epidemias parecidas no futuro”. Ele se refere ao discurso dominante no atual momento de pandemia. Nesse artigo consta que “nos últimos anos, políticos irresponsáveis minaram a confiança que se poderia ter na ciência, nas autoridades públicas e na cooperação internacional”.

São exemplos negativos as declarações segundo as quais alguns líderes mundiais afirmam que o vírus é oriundo dos laboratórios chineses, bem como as teorias da conspiração que visam atacar a China, ou até mesmo afirmações de que a tecnologia 5G é responsável pela transmissão do coronavírus. Todo esse cenário de narrativas geram um ressentimento geopolítico que pode levar ao isolacionismo dos países. Tal perspectiva aponta para ensaiar que a melhor defesa que a humanidade pode contar nesses tempos contra patógenos não é o isolamento no Estado nacional, mas sim é confiar nos outros, na ciência, na informação, na comunicação eficiente e praticar a cooperação. Assinala-se com destaque que a humanidade venceu a guerra contra patógenos porque, na corrida armamentista entre patógenos e médicos, os patógenos dependem de mutações cegas e os médicos da análise de dados científicos. Em outras palavras, quer-se chamar a atenção acerca da verdadeira proteção que é originária do compartilhamento de informações científicas confiáveis e da solidariedade internacional. Quando um país é atingido por uma epidemia, ele deve compartilhar de forma transparente os dados coletados sobre a infecção, sem medo de desastres econômicos, enquanto outros países devem poder confiar nessas informações. Diante disso, pode-se afirmar que o mundo globalizado gera uma dinâmica na qual um caso com potencial grave em um país isolado não apenas ameaça iranianos, italianos ou chineses, mas sua vida também, diretamente. O mundo inteiro tem interesse em não deixar isso acontecer. Caso essa epidemia leve à maior desunião e desconfiança entre os humanos, essa seria a maior vitória da pandemia Covid-19. No entanto, se ela conduzir à uma cooperação mais estreita, aí sim não teremos somente derrotado o vírus, como também todos os outros que estão por vir.

Vale sublinhar a necessidade da cooperação e da solidariedade destacadas por Harari como um ponto de partida para se pensar estratégias para alcançarmos sabedoria para saber lidar com a nova normalidade. Desse modo, pode-se, em contrapartida, resgatar as narrativas científicas correntes no final do século XX e início do século XXI segundo as quais existiria o primado da competição e seu papel motor no desenvolvimento, que se falava em “vantagem competitiva” e “competitividade sistêmica” como se fossem verdades evidentes por si mesmas ou consequências irretorquíveis de argumentações universalmente aceitas pela ciência. No caso, será preciso, pelo visto, desenvolver algumas ideias sobre a cooperação entre a raça humana.

Diante dessa necessidade de solidariedade para enfrentar essa crise de saúde pública, sugere-se colocar em prática a tentativa de superação de algumas crenças: a dicotomia entre a natureza e a cultura ou entre a biologia e a sociologia, sobretudo se dimensionarmos os imensos desafios no plano da ciência. Assim, as ciências sociais aplicadas e as ciências humanas precisarão, cada vez mais, desenvolverem os conceitos de vantagem cooperativa e cooperatividade sistêmica, evidenciando, sobretudo, o papel da cooperação no desenvolvimento e contribuindo para validar ou, pelo menos, ampliar o alcance da verossimilhança das hipóteses dos que trabalham com o promissor conceito de “capital social”.²⁸

Assinala-se, precisamente, que as ideias do biólogo Humberto Maturana²⁹ sobre a cooperação desenvolvidas nos últimos 50 anos, nos

²⁸ Franco, 2001. Destaca-se que qualquer teoria do capital social é, no que tange aos seus pressupostos, uma teoria da cooperação. A teoria biológica do fenômeno social – uma espécie de anti-sociobiologia e de contra-social-darwinismo –, desenvolvida pelo biólogo Humberto Maturana, pode fornecer a base para uma teoria da cooperação humana que melhor corresponda à noção de capital social.

²⁹ Humberto Maturana é biólogo, nascido no Chile, e co-criador da Teoria da Autopoiese junto com Francisco Varela. Na década de 1950 Maturana trabalhou com o pioneiro da epistemologia experimental Warren McCulloch, e desenvolveu vários trabalhos de ruptura na área de neurofisiologia da percepção. Publicou inúmeros artigos em revistas especializadas, explorando as implicações da teoria da autopoiese em áreas tão diversas quanto a terapia de família, à ciência política e à educação. É autor dos livros *Autopoiesis and Cognition* e *The Tree of Knowledge* (ambos em parceria com Francisco Varela), *Origen de las Especies por Medio de la Deriva Natural* (em parceria com Jorge Mpodozis), *El Sentido de lo Humano, Emociones y Lenguaje en Educacion y Politica*, *La Democracia como una Obra de Arte, Amor y Juego: Fundamentos Olvidados de lo Humano* (com Gerda Verden-Zoller), dentre outros. Desde o início dos anos 1950 Maturana vem atuando como professor da Universidade do Chile, onde criou o Laboratório de Epistemologia Experimental. Em 1995 Maturana foi premiado pela Academia de Ciências do Chile em reconhecimento ao conjunto de sua produção intelectual.

permite consolidar as bases sólidas para uma inovadora concepção de desenvolvimento – o desenvolvimento humano e social sustentável – que não aprisione esse conceito nos marcos de uma racionalidade estrita e restrita à economia, porém confira-lhe o status de categoria central nas tentativas teóricas de explicar o fenômeno da mudança social. Pelo visto, o conceito de “capital social” incorpora a noção de cooperação ampliada socialmente. De acordo com Humberto Maturana (1988), a capacidade de produzir capital social é constituída, fundamentalmente, pela capacidade que tem o ser humano de cooperar com outros seres humanos. Praticar a mediação cognitiva, a mediação cultural e a mediação de conflitos. Isso quer dizer que “co-operar” se refere a quaisquer (oper)ações conjuntas, algumas delas fundamentais porquanto constitutivas do humano, como, por exemplo, o ato de “con-versar”.

No caso, só haverá produção de capital social se os seres humanos fizerem coisas que contradigam seus interesses imediatos, tal como, cooperar sem esperar recompensa imediata, proporcional ou prevista em prazo pré-determinado. A esse respeito, algumas concepções ideológicas hegemônicas nas universidades e imprensa, e, em particular, àquela adotada por boa parte dos economistas segundo as quais a explicação do funcionamento das sociedades humanas seria crer (com formulações duvidosas do ponto de vista do pensamento complexo) que os seres humanos são “naturalmente competitivos”, não passando a cooperação de resultado de uma racionalização visando a (ou na expectativa de) obter maiores ganhos no longo prazo – mas, aí, todos esses se veem em enormes dificuldades para explicar porque existe tanta cooperação espontânea no mundo real.

Nada de realmente científico nos obriga a aceitar a suposição de que os seres humanos são naturalmente competitivos. Os pressupostos filosófico-antropológicos dos economistas e dos sociólogos são, na verdade, discursos axiológico-normativos. Supor que a competição seja uma característica inerente à natureza humana – porque o ser humano é um animal e os animais competem por recursos e, no caso dos primatas,

também por poder (afirmativas muito questionáveis, como veremos adiante) – é um axioma de ideologia moral e, portanto, não pode ser validado pelas regras formuladas e aceitas pela ciência o que se constrói a partir dessa suposição, tomada de antemão como verdadeira.

Se é assim, pode-se igualmente supor – em resposta à pergunta de por que os seres humanos podem ter capacidade de cooperar – o que possibilita aos seres humanos terem essa capacidade é a mesma coisa que os constitui como seres realmente humanos. Se é uma questão de preferência na escolha de que suposição tomar, há muitas razões indicando que deve-se preferir a última, inclusive por ser mais conforme a um comportamento universalmente observado, sobretudo nesse momento de pandemia no Planeta Terra, de haver tanta cooperação espontânea no mundo da Covid-19, que não poderia haver, com a frequência observada, caso o ser humano fosse inerentemente competitivo.

Por que os seres humanos são sociáveis e são recompensados emocionalmente pelo reconhecimento social que advém do exercício da colaboração? Talvez essas dificuldades provenham de outro campo, não propriamente da teoria científica, mas da ideologia embutida na teoria, na visão que precisa ser impingida para aumentar a verossimilhança do discurso. De fato, o pressuposto básico da competição tem de estar presente para o esquema explicativo funcionar, legitimando (e contribuindo para reproduzir) um mundo de competição em que a explicação, então, funcione, garantindo o status sacerdotal daqueles que o explicam. Mas, justiça seja feita, tal comportamento não é privilégio de economistas – é o que atestam, por exemplo, outras perversões, vale lembrar: a sociologia de Garret Hardin, a sociobiologia de Edward Wilson e a antropologia de Robert Ardrey – como tão bem avaliou William Irwin Thompson (1990, p. 21-27).

Então, de que modo Humberto Maturana - um dos biólogos mais respeitados mundialmente - comprova que os seres humanos são cooperativos e não competitivos? Nas cinco condições iniciais, no texto *Biología*

del fenómeno social³⁰, constatamos a tentativa de Maturana sistematizar a resposta à pergunta: “¿qué es un sistema social?”. Talvez o ponto de partida para esboçar uma resposta ainda que provisória esteja associada a um sistema biológico universal capaz de promover todos os fenômenos sociais. Mas o que são, na verdade, sistemas sociais e quais as suas implicações?

Inicialmente, constata-se que nas mudanças estruturais que produzem os fenômenos sociais, dois elementos são invariáveis: a organização e a adaptação. Na preservação da organização, temos a autopoiesis³¹, que pode desaparecer se, em suas modificações estruturais, não houver a preservação da organização. Na preservação da adaptação, temos a congruência com o meio que se preserva e, quando isto não ocorre, inicia-se a desintegração estrutural para a morte. É um devir de mudanças estruturais congruentes entre o ser vivo e o meio (Maturana, 2006, p.71-77) na criação de uma unidade espontânea em mútua produção um do outro, o que a Biologia de Maturana vai denominar de “coderiva ontogénica e filogénica”.

Dessa maneira, a própria definição de sistema social incorpora a conservação e a variação, não como contraposição, e sim como pressupostos que se constituem mutuamente. Deste modo, a autopoiesis é percebida na teoria geral da solidariedade do sistema social como a possibilidade da construção de um devir “insurgente”, com a afirmação de que os sistemas sociais são constitutivamente conservadores. Mas, qual é

³⁰ MATURANA, H. R. Biología del fenómeno social. In: MATURANA, H. R. **Desde la biología a la psicología**. 4. ed. Santiago: Editorial Universitaria, 2006. p. 69-83.

³¹ A teoria autopoietica tem como pressuposto básico um sistema organizado auto-suficiente. Este sistema produz e recicla seus próprios componentes diferenciando-se do meio exterior. Há uma circularidade essencial na natureza dos sistemas vivos na medida em que exibem uma circularidade configuracional na constituição de seus componentes, que são rigorosamente interconectados e mutuamente interdependentes. Sistemas vivos exibem uma circularidade temporal (ciclicidade) em seu comportamento, o que evidencia a ausência de qualquer "propósito" intrínseco - eles vivem na manutenção de sua integridade constitucional e configuracional. Uma vez que haja suficiente complexidade neural e recursividade, um sistema vivo pode gerar, manter e re-engajar-se em padrões de fenômenos internos (descrições) desencadeados por perturbações externas. Isto permite ao sistema funcionar como um observador dentro do escopo epistemológico circunscrito por estas circularidades constitucionais e comportamentais. O termo Autopoiese foi criado pelos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela. (Ver MATURANA, Humberto e VARELA, Francisco J., 1997.).

o mecanismo fundamental que permite a interação entre os sistemas sociais humanos?

Assinala-se, a respeito do exposto, que esse mecanismo foi construído ao longo de milhões de anos na história da humanidade. Trata-se da linguagem como coordenação de comportamento primário, que oferece a possibilidade de entender a construção de um mundo de ações e objetos sociais e, também, uma auto-observação, diferenciando o “eu” dos “outros”, facilitando à humanidade elaborar suas interações solidárias, portanto, cooperativas ao promover um sistema social no qual sua sociológica tem sentido mediante à autopoiesis. Portanto, é por intermédio desta recorrência de interações cooperativas, em acoplamentos estruturais recíprocos, que Maturana³² introduz seu conceito biológico de amor, que ele definirá como uma “pegajosidad biológica” sem a qual o ser humano se desintegra.

Maturana, nesses termos, afirma que “todo sistema social humano se funda en el amor” (Maturana, 2006, p. 79)³³. Esse amor biológico pode se desenvolver historicamente por intermédio da linguagem, na construção das relações cooperativas, portanto, solidárias, inaugurando, desse modo, a singularidade humana na qual o individual e o social são biologicamente inseparáveis. Desse modo, assegura o biólogo que uma vida social que não inclua o individual (“eu”) e o social (“os outros”), na abertura de um espaço de coexistência como parte integrante da mesma estrutura biológica, não é, segundo Maturana (2006), a expressão de uma socialização genuína e leva à desintegração dos seres. Contudo, não é também a negação de que as relações sociais de conflito não existam e

³² A linguagem é central para a compreensão da teoria de Maturana (Maturana, 2006). No entanto, na *Biologia de Humberto Maturana* há uma grande diferenciação em relação a outros renomados pesquisadores da temática. No caso, não é a análise da linguagem que encontramos nas estruturas de Saussure ou Chomsky, ou nos atos linguísticos de Wittgenstein, ou, ainda, na psicologia social discursiva que coloca a linguagem como uma ação social construtiva. Ver Franco, 2001.

³³ Mas, como compreender esta declaração se encontramos, neste mesmo texto, afirmações que dizem que o amor em sua ética de aceitação do outro incondicional pode ser substituído por uma moralidade e por hierarquias de subordinação humana? Aqui, devemos realçar que esta concepção de amor não pode ser confundida com descrições filosóficas ou religiosas do amor. (Maturana, 2006)

sim a manifestação de que estas são problemas culturais e que, por isto, podem ser resolvidos - se assim desejarmos.

Nesses termos, Humberto Maturana contribui com a ciência ao apresentar os fundamentos biológicos do funcionamento do sistema social por meio da cooperação. Em primeiro lugar, o que nos torna humanos é a linguagem. Não é, fundamentalmente, o tamanho do cérebro o que torna possível a linguagem, e, sim, a forma das práticas de convivência. O modo de conviver que torna possível a linguagem jamais se teria conservado sem uma forte emoção amistosa capaz de permitir a intimidade na convivência com certa permanência. Sem uma história de interações suficientemente recorrentes, abrangentes e extensas, em que haja aceitação mútua em um espaço aberto às coordenações de ações, não se pode esperar que surja a linguagem. A linguagem só pode surgir na cooperação ao constituir o humano demasiadamente humano.

Em segundo lugar, a cooperação funda-se na atividade social. Só há sistema social se houver recorrência às interações que resultem na coordenação condutual dos seres vivos que o compõem, quando tal recorrência de interações passa a ser um mecanismo mediante o qual esses seres vivos realizam sua autopoiese (autoprodução)³⁴, que defini os seres vivos como sistemas que produzem continuamente a si mesmos. Esses sistemas são autopoieticos por definição, porque recompõem continuamente os seus componentes desgastados. Pode-se concluir, portanto, que um sistema autopoietico é, ao mesmo tempo, produtor e produto. Para Maturana, o termo "autopoiese" traduz o que ele chamou de centro da dinâmica constitutiva dos seres vivos. Para exercê-la de modo autônomo, eles precisam recorrer a recursos do meio ambiente. Em outros termos, são, simultaneamente, autônomos e dependentes. Essa condição paradoxal não pode ser adequadamente entendida pelo pensamento linear, para o qual tudo se reduz à binariedade do falso/verdadeiro; mentira/verdade; sim/não; ou/ou (ou biologia ou

³⁴ VARELA, Francisco, MATURANA, Humberto, URIBE, Roberto. "Autopoiesis: the organization of living systems, its characterization and a model". *Biosystems* 5:187-196, 1974.

sociologia). Diante de seres vivos, coisas ou eventos, o raciocínio linear analisa as partes separadas, sem empenhar-se na busca das relações dinâmicas e complexas entre elas contendo contradições e conexões ocultas. O paradoxo autonomia-dependência dos sistemas vivos é melhor compreendido por um sistema de pensamento que englobe o raciocínio sistêmico (que examina as relações dinâmicas entre as partes) e o linear. Eis o pensamento complexo, modelo proposto por Edgar Morin.

A cooperação se dá em todas as relações sociais. Nem todas as relações humanas são sociais, tampouco o são todas as coletividades humanas, porque nem todas se fundam na operacionalidade da aceitação mútua. Distintas emoções especificam distintos domínios de ações. Coletividades humanas fundadas em emoções não centradas na emoção amistosa que permite a intimidade na convivência com certa permanência – ou o ser com o outro – estarão constituídas em outros domínios de ações que não o da cooperação e do compartilhamento – em coordenações de ações que implicam a aceitação do outro como um legítimo outro na convivência – e não serão comunidades sociais.

Dessa maneira, percebe-se que a cooperação não ocorre nas relações de dominação e submissão. O que significa afirmar que a obediência não é um ato de cooperação. A Biologia do Amor presente na concepção de Maturana permite assinalar que o indivíduo humano se realiza na defesa competitiva de seus interesses porque não nos damos conta de que toda individualidade é social e só se realiza quando inclui cooperativamente em seus interesses os interesses dos outros seres humanos que a sustentam. Portanto, é um constante exercício cotidiano de alteridade.

Em terceiro lugar, a competição não funda o social nem constitui o humano. Não existe, biologicamente à luz da concepção de Maturana, contradição entre o social e o individual. Toda a contradição que a humanidade vive nesse domínio é de origem cultural. A conduta social está fundada na cooperação e não na competição. O fenômeno da competição é cultural. A cultura patriarcal se caracteriza pela conservação de um modo de coexistência que valoriza a competição. Nesse sentido, a cultura

patriarcal nega a colaboração. O fenômeno da competição não se dá no âmbito biológico. Seres vivos não humanos não competem. Se dois animais se encontram diante de um alimento e somente um come, isso não é competição, porque não é central para o que se passa com o que come o fato de que o outro não coma. No âmbito humano, ao contrário, a competição constitui-se culturalmente quando o fato de que outro não obtenha o que alguém obtém é fundamental para constituir o modo de relação. O ato de compartilhar alimentos – uma forma de colaboração – que está evolutivamente na origem do humano, não consiste em deixar que o outro coma a seu lado e, sim, em transferir o que se tem para o outro. A competição tem ganhadores e perdedores. A competição é ganha quando o outro fracassa diante de nós, e se constitui (em escala ampliada) quando a perspectiva de que isso ocorra de fato torna-se culturalmente desejável. A competição não participa da evolução do humano, que se dá pela conservação de um fenótipo ontogênico ou um modo de vida no qual a conversa pode surgir. No caso, a linguagem não poderia ter surgido na competição. Por decorrência, nota-se que a competição não pode ser constitutiva do humano.

3 - As lições que se pode extrair da pandemia da Covid-19?

A solidariedade pode ser compreendida como um princípio que, conjuntamente ao de liberdade e de igualdade, constitui os valores orientadores concernentes aos das modernas democracias. Assume este estatuto, sobretudo, quando percebida na perspectiva de um fenômeno que se funda na cooperação de todos que se inter-relacionam objetivando atender seus desejos de bem-estar, e que, ao ser incorporada às estruturas sociais, transmuda-se em formas jurídicas garantidoras da segurança social.

Diante disso, salienta-se que solidariedade não é tão-somente um sentimento altruísta, uma disposição para a prática de ações filantrópicas. Este termo também pode ser compreendido como um vínculo entre

os membros de uma comunidade, que se estrutura quando uns entram em relação de trocas de apoio com outros, tecendo uma rede social mantida e alimentada por estas relações que cotidianamente vão se reproduzindo e se ampliando. Tal processo inscreve no âmago de todos um sentimento de comprometimento com a instituição e o desenvolvimento da vida pública.

Neste sentido, para além de um valor moral, empregou-se a este termo o sentido de obrigações de prestações de serviços de cada pessoa com seus contemporâneos e com os membros das gerações antecedentes. O nascimento do movimento denominado “solidarismo” - a ideia moderna de solidariedade, como afirmação jurídica - surgiu no final do século XIX na França. Atesta-se, ainda, que na contemporaneidade, a solidariedade social está inserida no ordenamento jurídico da maioria dos Estados, como ocorre, por exemplo, com a Constituição da República Federativa do Brasil, que em seu art. 3º, inciso I, a contemplou expressamente como seu principal objetivo.

A solidariedade, como direito fundamental e como princípio que rege a sociedade moderna, inclusive estatal, dá ensejo não só à preservação do indivíduo, mas também à sua integração ao meio social e à manutenção da própria sociedade. O princípio da solidariedade, que não se confunde com os direitos de solidariedade, materializa vínculos operacionais e obrigacionais entre o indivíduo, o Estado e entre estes e a sociedade. Os direitos de solidariedade, o princípio da solidariedade e a solidariedade social são inequívocos instrumentos que contribuem para a humanização do Direito e para a inclusão social, sobretudo, se se considera que o acesso à justiça como um direito humano fundamental percebido, de fato, enquanto à facilitação ao direito efetivo e material às formas adequadas de tratamento dos conflitos por intermédio da mediação, da conciliação, da negociação e da arbitragem (Leis 9.307/1996; 13.105/2015; 13.129/2015 e 13.140/2015). A inclusão social, especificamente, insere-se entre os denominados direitos humanos fundamentais

de acesso à justiça, razão pela qual deve ser almejada pelo indivíduo, pela sociedade civil e pelo Estado.

Essa ideia da solidariedade enquanto doutrina político jurídica é extremamente necessária que seja retomada nesse momento. Justamente, por estar sendo concebida como uma obrigação coletiva de defendermos a vida em meio à pandemia da Covid-19, originada na dívida de todos contraída com as gerações antecedentes, que legaram para as subseqüentes toda a riqueza de objetos e a fortuna de conhecimentos, informações e sabedoria enquanto herança civilizatória. Este legado permite o desenvolvimento humano sempre em uma escala mais elevada, sugerindo a responsabilidade humanitária à geração atual de contribuir para o seu engrandecimento e de disponibilizá-la às gerações futuras.

Para tanto, faz-se necessário a ampliação da compreensão do sentido de justiça efetivada na participação de todos neste momento histórico, tendo em vista a criação de instrumentos que viabilizem a todas as pessoas serem, simultaneamente, contributas e beneficiárias. Cremos que a principal lição desta pandemia sejam os ensinamentos de como implementar medidas de distanciamento físico entre as pessoas (acredita-se que é muito limitado se denominar de “distanciamento social” na medida em que a maioria está conectada com muitas pessoas por meio das redes sociais). Além disso, vários mecanismos sobre a patogenicidade do coronavírus, os mecanismos de desenvolvimento da doença, serão úteis no enfrentamento de outros vírus respiratórios com vistas à produção de uma vacina, que, por exemplo, se antecipe aos problemas sanitários futuros. Nesta perspectiva, a título de sugestões para os próximos dias, os países precisariam ter a capacidade de responder rápido, monitorar o vírus, desenvolver vacinas, testes rápidos, aplicativos, preparar laboratórios, aumentar o número de pessoas capacitadas e ter a habilidade mínima e suficiente de fechar escolas, empresas, lojas e escritórios quando for necessário. Ao mesmo tempo, será preciso estimular hábitos de higiene, como lavar as mãos com frequência, deixar os sapatos na entrada de casa, usar máscaras e fazer distanciamento físico. Isso nos ajudará

a nos prepararmos para outras pandemias - como está fazendo agora a Coreia do Sul - que têm risco de acontecer (fala-se em “gandemia” para os próximos anos).

Soma-se a tais sugestões, outra de caráter muito pragmático. Trata-se de observar como os países asiáticos lidaram bem com a Covid-19 porque já tinham a experiência com a Sars, no começo dos anos 2000, e com a Mers, em 2015. Devido às críticas recebidas durante a gestão dessas crises, foram desenvolvidos laboratórios e os países os deixaram preparados. Espera-se que isso sirva de lição para todas as demais nações neste momento e que se possa criar uma infraestrutura que vai parecer dispendiosa por muitos anos até ser essencial³⁵.

Pelo exposto, independentemente das concordâncias ou das discordâncias que podemos ter com a teoria da Biologia do fenômeno social de Humberto Maturana, não podemos deixar de evidenciar o alto potencial educativo que esta nos traz, em um momento de dificuldade de coexistência social humana que, em nome da competição, tem colocado em questão a própria sobrevivência dos seres humanos, em função da utilização dos recursos de nosso Planeta como algo privado de algumas corporações e não como patrimônio de todos os seres vivos. É este “potencial educativo”, baseado na colaboração como elemento base da biologia do fenômeno social, que se pretende curar o Planeta Terra proporcionando, assim, subsídios das ciências biológicas às concepções jurídicas e políticas no âmbito da doutrina da solidariedade.

Tem-se, assim, que o método teórico trabalhado nesse texto, pode, talvez, proporcionar novas perspectivas para a construção de uma sociedade mais solidária e justa. Para tal, sugere-se desconstruir a ideia

³⁵ O torneio de Wimbledon fez um seguro contra pandemias por conta da Sars em 2004 e pagaram dois milhões de dólares por ano até agora. Foram 32 milhões de dólares gastos para nada e, de repente, com a pandemia de 2020, estavam segurados, ganhando cerca de 141 milhões de dólares, sem aparentes prejuízos por conta do cancelamento do torneio neste ano. É esse tipo de mentalidade que países precisarão ter daqui para frente. Segundo o portal www.actionnetwork.com, o All-England Lawn Tennis Club, que administra o Wimbledon, cancelou seu evento de 2020, em vez de adiá-lo, porque isso permitiu que ele recebesse um seguro contra pandemia. Fonte: <https://www.sonhoseguro.com.br/2020/04/torneio-wimbledon-cancelado-tem-seguro-contr-pandemia/>

imposta pela maioria dos biólogos e economistas da teoria clássica de que os seres humanos são inerentemente competitivos.

Em direção contrária, ao afirmar-se que o outro é imprescindível na constituição do indivíduo, sugere-se que a moralidade, a intersubjetividade e a empatia, princípios da alteridade, são o resultado de adaptações específicas para a vida social humana, variando entre grupos, épocas e ambientes. Especialmente, nos primeiros estágios da evolução humana, esse processo teve papel preponderante, organizando o ambiente humano pela aprendizagem social e pela evolução cultural. Como a maior parte dos seres vivos, os seres humanos vivem em comunidades desde os seus primórdios. Assim, a intersubjetividade não se encontra em uma ontologia já estabelecida, mas na interface das regiões do *self*, do outro e do mundo. Estas três regiões iluminam-se reciprocamente e só podem ser compreendidas na sua interconexão.

Portanto, os fenômenos biológicos humanos não poderiam ser avaliados separadamente da sua história onto e filogenética. Os seres vivos, de alguma forma, estão conectados desde a origem da vida. Decorre disso, que o organismo humano constituiu-se na relação com outros seres vivos que, por sua vez, resultaram de interações com outros organismos e com o meio. Essa é a comprovação histórica e biológica que esta relação se baseia mais em mecanismos de cooperação e coevolução do que de competição. Conceber a alteridade biológica enquanto natureza peculiar dos seres vivos pode apontar para uma forma diferente e mais integrada de compreender o corpo humano e as questões éticas relativas ao vivo³⁶.

Problemas existentes nos modelos de assistência à saúde estão vinculados à configuração hegemônica do conhecimento biológico. Epistemologicamente, vigora a dualidade que dissocia as dimensões psíquica e somática, a separação conceitual corpo/mente. Um desdobramento nas práticas de saúde estruturadas com base nessa dualidade, tende a prevalecer, também, a dissociação entre assistência e realidades sociais, culturais e afetivas. As tentativas de reverter essa ten-

³⁶ Ver HARARI, Yuval Noah (2019)

dência esbarram em um modelo científico poderoso, o qual, por mais contradições que gere, apresenta a força de ser operativo e utilitário. Nesse caso, destaca-se que a busca por transformar a relação com o conhecimento e introduzir tecnologias que abram espaço para novas formas de conceber o cuidado em saúde, inclui o esforço de pensar a própria constituição da ideia de organismo. Daí a importância de se ampliar a discussão sobre o conceito de alteridade biológica e de se afirmar o valor como atributo orgânico.

Referências

BAKHTIN, Mikhail. Problemas da poética de Dostoievski. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BAKHTIN, Mikhail. Questões de literatura e de estética: a teoria do romance. São Paulo: Hucitec, 1988.

BÉLAND, Daniel. État-providence, libéralisme et lien social. L'expérience française : du solidarisme au « retour » de la solidarité. Cahiers de Recherche Sociologique, v. 31, p. 145- 164, 1998.

BLAIS, Marie-Claude. La solidarité. Le télémaque, v. 33, n. 1, p 9-24, 2008.

BOURGEOIS, Léon. Solidarité. http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales. Acesso em: 10 out.2017.

FOUCAULT, Michel. L'archéologie du savoir. Paris: Gallimard, 1969.

FOUCAULT, Michel.. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979 e 1995.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal, 1995.

FRANCO, Augusto. Capital Social. Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy. Brasília: Instituto de Política – Millennium, 2001.

GAGLIETTI, Mauro. Os discursos de Dyonelio Machado e Raul Pilla: o político e suas múltiplas faces. Tese (Doutorado em História). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

GAGLIETTI, Mauro. Dyonélio Machado e Raul Pilla: médicos na política. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

GOMBERT, Tobias et al. Fondements de la démocratie sociale. Boon: Fondation Friedrich Ebert, 2009.

HARARI, Yuval Noah. Sapiens: Uma breve história da humanidade. Porto Alegre (RS): L&PM, 2019.

MATURANA, Humberto. El Árbol del Conocimiento. 13. ed. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1996.

MATURANA, Humberto. Desde la Biología a la Psicología 3. ed. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1996.

MATURANA, Humberto e VARELA, Francisco. De Máquinas e Seres Vivos – autopoiese: a organização do vivo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

MATURANA, H. Emoções e linguagem na educação e na política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

MATURANA, H. R. Desde la biología a la psicología. 4. ed. Santiago: Editorial Universitaria, 2006.

MORIN, Edgar. Ou método 4 : como ideias. Tradução: Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Editora Sulina, 2005a.

SOARES, Teresa Cristina; CZERESNIA, Dina. Biología, subjetividade e alteridade. Interface (Botucatu), Botucatu , v. 15, n. 36, p. 53-63, Mar. 2011 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832011000100005&lng=en&nrm=iso>. access on 06 May 2020. <https://doi.org/10.1590/S1414-32832011000100005>.

THOMPSON, William Irwin. As implicações culturais da nova biologia in Thompson, W. I. (org.). Gaia: uma teoria do conhecimento. São Paulo: Gaia-Global, 1990.

VARELA, Francisco, MATURANA, Humberto, URIBE, Roberto. "Autopoiesis: the organization of living systems, its characterization and a model". *Biosystems* 5:187-196, 1974.

WEBER, Max.. *Ciência como vocação. Política como vocação; rejeições religiosas e suas direções*. In: GERTH, H.H. & WRIGHT MILLS. C.(Orgs.). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

Posfácio

*Fabício Veiga Costa*¹

Foi com muita alegria que aceitei o honroso convite realizado pela professora doutora Cleide Calgaro, com o objetivo de confeccionar o texto do posfácio do livro intitulado “CONSTITUCIONALISMO, MEIO AMBIENTE E DEMOCRACIA”, resultado de pesquisas desenvolvidas por estudiosos brasileiros e internacionais, cujo compromisso essencial é o despertar da curiosidade epistemológica, fundada numa lógica jurídica que privilegia, também, o compromisso com a efetividade e aplicabilidade prática das proposições teóricas levantadas.

Profícuos debates científicos envolvendo o constitucionalismo democrático e a sustentabilidade foram desenvolvidos, evidenciando os desafios enfrentados pela sociedade mundial em compatibilizar desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente. O debate crítico da economia solidária, a minoração do consumo na sociedade globalizada, a reciclagem de materiais e produtos, a implementação de políticas públicas que objetivam sistematizar o recolhimento de lixo digital e hospitalar e o estabelecimento de regras de ocupação do solo urbano e rural são alguns compromissos que devem ser assumidos pelo Estado, sociedade civil e todos os cidadãos.

Pensar o meio ambiente sustentável para além dos interesses individuais é reconhecer em si e nas próximas gerações o compromisso de garantir crescimento econômico e desenvolvimento social dentro de uma nova perspectiva que privilegie a ressignificação da relação do homem

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna. Doutor e Mestre em Direito Processual pela Pucminas. Pós-Doutor em Educação pela UFMG. Pós-Doutorando em Psicologia pela Pucminas. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia.

com o meio ambiente. Para isso, a alteridade e a solidariedade são valores jurídicos que deverão ser preservados e trabalhados nessa e nas próximas gerações, visando propor a construção de um modelo de cidadania ecológica, cujo consumo deixa de ser o eixo central das relações humanas, dando lugar à ecosustentabilidade fundada nas premissas da dignidade do meio ambiente.

A democracia ambiental deve ser uma proposta fundada na participação popular e na sistematização de um novo modelo coletivo de viver e conviver com o meio ambiente. A ampla proteção ambiental deve ser fundada no combate à desigualdade social e regional, na distribuição de renda, na implementação de políticas públicas de saneamento básico, no fornecimento regular de água potável, na redução da mortalidade infantil, na construção de políticas públicas de prevenção de doenças e pragas. Ou seja, há uma estreita relação entre esses elementos mencionados com o desrespeito e/ou proteção ambiental, restando claramente demonstrado que um país que efetivamente tem um compromisso concreto com o meio ambiente sustentável certamente priorizará o planejamento e a execução de políticas públicas hábeis a compatibilizar a dignidade humana coletiva e individual de seus cidadãos.

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org