

Cleide Calgaro (Org.)

CONSTITUCIONALISMO e MEIO AMBIENTE

TOMO 4

Diretrizes de Políticas
Públicas Socioambientais



Deveras, trata-se de uma obra coletiva respeitável, cuja elevada seriedade das investigações ora aduzidas merecem o justo reconhecimento de toda comunidade jurídica. Inicialmente, cumpre destacar que o eixo temático do livro em comento afigura-se relevante, atual e necessário, seja na esfera brasileira, seja no âmbito mais amplo da sociedade internacional. Relevante, porque não há como imaginar a construção de um neoconstitucionalismo, teórico e prático, sem um paradigma ético-jurídico de cunho ecocêntrico, única condição de possibilidade para uma coexistência digna dos seres vivos no terceiro milênio. Atual, pois, após 32 (trinta e dois) anos de vigência da Carta Magna de 1988, o processo histórico de efetivação da tutela do meio ambiente continua aberto e inconcluso, com inegáveis avanços normativos e institucionais que convivem, todavia, com riscos crescentes de retrocesso, por força da insensibilidade de autoridades públicas e da sanha predatória de grupos econômicos. Necessário, porquanto a crise sanitária do coronavírus, cuja origem se relaciona com ações antrópicas irresponsáveis, exige o despertar de uma nova consciência ambiental e o redimensionamento da postura do ser humano em face da natureza. Noutro passo, convém ressaltar a diversidade de conteúdos aqui explorados, bem como enfoque crítico-interdisciplinar que perpassa e ilumina a presente coletânea, propiciando, assim, uma leitura fecunda de ideias e, sobretudo, inspiradora de novas práticas sociais, políticas e jurídicas.

Ricardo Maurício Freire Soares



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
- **Ernilo Jacob Stein**, PUCRS, Brasil
- **Felipe de Matos Muller**, UFSC, Brasil
- **Jean-François Kervégan**, Université Paris I, França
- **João F. Hobuss**, UFPEL, Brasil
- **José Pinheiro Pertille**, 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
- **Tarcílio Ciotta**, UNIOESTE, Brasil
- **Thadeu Weber**, PUCRS, Brasil

Constitucionalismo e Meio Ambiente

Tomo 4

Diretrizes de Políticas Públicas Socioambientais

Organizadora
Cleide Calgaro



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.conceptualeditora.com/>

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 – 127

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

CALGARO, Cleide (Org.)

Constitucionalismo e Meio Ambiente, Tomo 4: diretrizes de políticas públicas socioambientais [recurso eletrônico] / Cleide Calgare (Org.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

999 p.

ISBN - 978-65-5917-080-7

DOI - 10.22350/9786559170807

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

1. Constitucionalismo; 2. Meio Ambiente; 3. Ética; 4. Políticas públicas; 5. Socioambientalismo; I. Título. II. Série.

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

Sumário

Apresentação	15
Cleide Calgaro	
Prefácio	17
Ricardo Maurício Freire Soares	
1	19
Arranjo institucional e mitigação por estratégias públicas no desastre socioambiental da Samarco	
Aloisio Ruscheinsky	
2	45
Desafios éticos e morais da virtualidade da vida – pós-humanismo e clones mentais	
Bruno Anderson Souza da Silva	
Luís Fernando Biasoli	
3	59
Os princípios da fraternidade e da solidariedade: instrumentos na minimização de impactos da sociedade consumocentrista	
Fabiana Marion Spengler	
Camila Silveira Stangherlin	
Maini Dornelles	
4	79
A seletividade territorial ambiental como instrumento da espoliação urbana	
Carla Cristina Alves Torquato	
Ricardo dos Santos Castilho	
5	99
Políticas públicas de fraternidade e solidariedade na consolidação de um estado de direito ecológico	
Carla Piffer	
Jaime Leônidas Miranda Alves	
Valéria Giumelli Canestrini	

6.....	118
Notas acerca da proteção do bem ambiental: uma comparação Brasil-Alemanha	
Martiane Jaques La Flor	
Sandrine Araujo Santos	
Carlos Alberto Lunelli	
7.....	135
A filosofia moral e a filosofia da religião em Kant	
Carlos Domingos Prestes	
8	168
A Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (asmar) e o A Luta por Reconhecimento de Direitos Fundamentais Sociais	
Catherine Figueira De Oliveira	
Francielle Benini Agne Tybusch	
9.....	187
Intersecções entre ecofemenismo, consumo de luxo e sustentabilidade	
Cátia Rejane Mainardi Liczbinski	
Alessandra Brustolin	
10.....	207
A política energética nacional diante das diretrizes constitucionais e os compromissos da agenda 2030	
Clarissa Bueno Wandscheer	
Gabriel Miguel	
Hugo Henrique Weiss	
11.....	233
As necessárias políticas públicas socioambientais para reduzir o déficit social do saneamento básico no Brasil	
Clovis Gorczewski	
Micheli Capuano Irigaray	
12	255
Os aspectos socioambientais e constitucionais da água: importância, multiplicidade e lutas	
Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho	
Wallace Ferreira Carvalhosa	
Eid Badr	

13	277
O dano ao projeto de vida dos índios Krenak e sua reparação: um estudo a partir do desastre ambiental de Mariana	
Evelyn Pinheiro Tenório de Albuquerque	
Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais	
14	302
Preservação ambiental na ótica consumerista	
Filipe Bianchi Cunha	
Karen Beltrame Becker Fritz	
15	313
O direito à segurança alimentar no Brasil durante a Covid-19: as políticas públicas para a agricultura familiar	
Francieli Jung Izolani	
Jerônimo Siqueira Tybusch	
16	334
Agrotóxicos no Brasil: acepção histórico-conceitual, consectários da sua massificação e enfrentamentos socioinstitucionais	
Giovana Nobre Carvalho	
Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab	
Victor Hugo de Santana Agapito	
17	358
Limites do controle judicial sobre o mérito administrativo e sua relevância para políticas públicas socioambientais	
Gláucia Maria Araújo Ribeiro	
Osmar Neto de Paula Correa	
18	378
Sociedade de consumo: a política nacional de resíduos sólidos e os desafios para sua implementação	
Mara Cristina Borges	
Haide Maria Hupffer	
Vanusca Dalosto Jahno	

19	412
A sustentabilidade socioambiental através da cooperação mundial: políticas públicas transnacionais de direito ambiental global	
Jean Pedro Horszczaruk	
Agostinho Oli Koppe Pereira	
Cleide Calgaro	
20	434
Práxis da preservação do patrimônio cultural: contingências socioambientais da Reserva Técnica do Museu de Ciência e Técnica da Escola de Minas - UFOP	
Lia Sipaúba Proença Brusadin	
Edson Fialho de Rezende	
Luís Otávio Neto	
21	456
Desafios geopolítico e ambiental na Amazônia: políticas públicas para o Século XXI	
Lídia Maria Ribas	
Antonio dos Santos	
Kezia Miranda	
22	480
As demandas transnacionais decorrentes do direito ao meio ambiente: uma questão de sustentabilidade ambiental	
Liton Lanes Pilau Sobrinho	
Nadya Regina Gusella Tonial	
23	503
A eficácia dos direitos fundamentais entre particulares nas relações contratuais consumeristas	
Lucas Dagostini Gardelin	
Ramon da Silva Sandi	
Cleide Calgaro	
24	524
A dignidade humana como diretriz ambiental na Constituição Federal de 1988	
Luciana Cordeiro de Souza-Fernandes	
Carlos Hiroo Saito	

25.....	550
Mudanças climáticas em pauta: retrocessos na política ambiental brasileira	
Luis Ângelo Dallacort	
Patrcia Grazziotin Nochang	
26.....	570
Registros excepcionais de produtos de terapia gênica: uma análise de caso sob a ótica do princípio constitucional da dignidade humana e dos valores ambientais	
Luiz Fernando Del Rio Horn	
Maximiliano Evaristo de Castro Lucchesi	
27.....	591
Uma proposta de utilização do modelo de mediação tradicional-lineal de Harvard para resolver os conflitos ambientais	
Luiz Felipe Nunes	
Silvana Colombo	
28	614
O direito tributário constitucional e legal como instrumentalização para a consecução das metas da sustentabilidade: desigualdade econômica artificial entre empresas extrativistas e recicladoras no Brasil	
Luiz Fernando Del Rio Horn	
Pablo Luís Barroz Perez	
Rômulo Borba Vargas	
29.....	639
Direito e moral em Kelsen e Dworkin	
Mateus Salvadori	
30.....	658
Racismo ambiental e a distribuição desigual do espaço brasileiro	
Ricardo Maurício Freire Soares	
Danielle Borges Lima	
Ana Paula da Silva Sotero	

31.....	676
A licitação sustentável e o saber ambiental na administração pública	
Nára Beatriz Chaves Alves	
João Telmo de Oliveira Filho	
32.....	697
As corporações do setor agropecuário: uma análise dos impactos ambientais na produção e consumo de animais	
Nicole de Souza Wojcichoski	
Marina Guerin	
Julice Salvagni	
33.....	718
Proteção de dados nos tempos da pandemia: o uso de dados pessoais no combate à Covid-19	
Núbia Franco de Oliveira	
Deilton Ribeiro Brasil	
34.....	740
Educação ambiental: instrumento para a defesa do meio ambiente	
Orci Paulino Bretanha Teixeira	
Ana Paula Furlan Teixeira	
Mariana Furlan Teixeira	
35.....	761
Governança multinível e práticas sociais no cumprimento da NDC brasileira	761
Pedro Roberto Jacobi	
Anna Luisa Abreu Netto	
Luiza Muccillo Bica de Barcellos	
Carolina Monteiro de Carvalho	
Máira Galvanese	
36.....	789
As privatizações no saneamento básico a partir Lei nº 14.026/2020: a importância do cosmopolitismo jurídico no combate ao desmonte das políticas ambientais brasileiras	
Rafael Santos de Oliveira	
Pedro Victor dos Santos Witschoreck	
Rodrigo Aguiar da Silva	

37.....	814
Interfaces entre o zoneamento urbano e a agricultura sustentável e segura de ciclo curto	
Leonardo Mecabô	
Renan Vieira	
Reginaldo Pereira	
38.....	837
Políticas públicas como alternativas de conter os impactos socioambientais causados pela sociedade consumocentrista	
Rogério da Silva	
Lucas Dalmora Bonissoni	
39.....	854
Utilização de áreas de risco para fins de regularização fundiária sob a ótica da política constitucional de desenvolvimento urbano	854
Liéges Schwendler Johann	
Sadiomar Antonio Dezordi	
Reginaldo Pereira	
40	882
A pandemia da corona vírus - Covid-19 como crise biológica do planeta terra no período do antropoceno	
Sonia Aparecida de Carvalho	
41	904
Tempos de Covid-19: reflexões sobre o meio ambiente de trabalho	
Suzéte da Silva Reis	
Isadora Hörbe Neves da Fontoura	
42.....	928
Covid-19 enquanto desastre ambiental antropogênico com reflexos na judicialização do direito à saúde: a consolidação do direito processual dos desastres no Brasil	
José Tadeu Neves Xavier	
Mariângela Guerreiro Milhoranza da Rocha	
43.....	950
Políticas públicas no tratamento dos conflito sociais e a mediação na visão de Luis Alberto Warat	
Thaise Nara Graziottin Costa	
Sheila Marione Uhlmann Willani	

44	967
Educação ambiental, espaço e paisagem: algumas considerações pelo viés da geografia	
Cristian Roberto Antunes de Oliveira	
Terciane Ângela Luchese	
Posfácio	997
Eduardo Tomasevicius Filho	

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.

O tema do livro, que constitui o Tomo IV da coletânea, se baseia nas discussões entre constitucionalismo, meio ambiente e políticas públicas sendo desenvolvida várias temáticas transversais aos mesmos e objetivando compreender os contextos sociais modernos a fim de encontrar diretrizes de viabilidades. O objetivo do livro é ampliar as discussões e reflexões acerca das pesquisas realizadas sobre a temática a fim 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 investigação de diversas temáticas por todos, o que permitirá ao leitor uma leitura acurada e esclarecedora dessa obra. Cada capítulo é de

responsabilidade intelectual e ortográfica dos autores, sendo que as ideias permitem que haja a interação entre diversas instituições do país com o intuito de expandir conhecimento e permitir viabilidade de soluções através de diretrizes políticas públicas socioambientais para a sociedade brasileira.

Caxias do Sul, outubro de 2020.

Prefácio

*Ricardo Maurício Freire Soares*¹

*“A natureza é o único livro que oferece um conteúdo valioso em todas as suas
folhas.”*

Johann Goethe

“É triste pensar que a natureza fala e que o gênero humano não a ouve”

Victor Hugo.

*“Há dentro de nós uma chama sagrada coberta pelas cinzas do consumismo,
da busca de bens materiais, de uma vida distraída das coisas essenciais. É
preciso remover tais cinzas e despertar a chama sagrada. E então
irradiaremos. Seremos como um sol”*

Leonardo Boff

Recebi o nobre – e imerecido – convite da estimada e competente Professora Doutora Cleide Calgaro para prefaciá-la presente coletânea, que versa sobre as estreitas relações existentes entre o constitucionalismo, o meio ambiente e as diretrizes de políticas públicas socioambientais.

Deveras, trata-se de uma obra coletiva respeitável, cuja elevada seriedade das investigações ora aduzidas merecem o justo reconhecimento de toda comunidade jurídica.

Inicialmente, cumpre destacar que o eixo temático do livro em comento afigura-se relevante, atual e necessário, seja na esfera brasileira, seja no âmbito mais amplo da sociedade internacional.

¹ Pós-Doutor em Direito pela Università degli Studi di Roma La Sapienza, Università degli Studi di Roma Tor Vergata e Università del Salento. Doutor em Direito pela Università del Salento/Universidade de São Paulo. Doutor em Direito Público e Mestre em Direito Privado pela Universidade Federal da Bahia. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia e da Faculdade Baiana de Direito. Professor-visitante em diversas Instituições do Brasil e Exterior. Membro da Academia de Letras Jurídicas da Bahia. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros. Membro do Instituto dos Advogados da Bahia. Membro do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia. Advogado, Palestrante e Autor de diversas obras jurídicas. E-mail: ric.mauricio@ig.com.br / Instagram:@professorricardomauricio

Relevante, porque não há como imaginar a construção de um neoconstitucionalismo, teórico e prático, sem um paradigma ético-jurídico de cunho ecocêntrico, única condição de possibilidade para uma coexistência digna dos seres vivos no terceiro milênio.

Atual, pois, após 32 (trinta e dois) anos de vigência da Carta Magna de 1988, o processo histórico de efetivação da tutela do meio ambiente continua aberto e inconcluso, com inegáveis avanços normativos e institucionais que convivem, todavia, com riscos crescentes de retrocesso, por força da insensibilidade de autoridades públicas e da sanha predatória de grupos econômicos.

Necessário, porquanto a crise sanitária do coronavírus, cuja origem se relaciona com ações antrópicas irresponsáveis, exige o despertar de uma nova consciência ambiental e o redimensionamento da postura do ser humano em face da natureza.

Noutro passo, convém ressaltar a diversidade de conteúdos aqui explorados, bem como enfoque crítico-interdisciplinar que perpassa e ilumina a presente coletânea, propiciando, assim, uma leitura fecunda de ideias e, sobretudo, inspiradora de novas práticas sociais, políticas e jurídicas.

Ademais, deve ser louvada a notável sinergia dos esforços acadêmicos dos grupos de pesquisa aqui coligidos, sob a empolgante liderança da Professora-Organizadora, diante dos limites gerados pela pandemia ao livre desenvolvimento da vida universitária.

Em suma, eis mais uma expressiva contribuição da doutrina brasileira, que descortina novas fronteiras para a compreensão e aplicação do direito constitucional ambiental, base para o exercício de uma cidadania plena e comprometida com a sustentabilidade ecológica, em favor das atuais e futuras gerações do nosso tão belo quanto frágil orbe terrestre.

Salvador-Bahia, 19 de outubro de 2020.

Arranjo institucional e mitigação por estratégias públicas no desastre socioambiental da Samarco

*Aloisio Ruscheinsky*¹

Introdução

O objetivo do texto de alguma forma pretende apresentar do ponto de vista sociológico um exame de um desastre socioambiental, em cuja condição se revelam as consequências das ações antrópicas e se ajustam os processos de mitigação que denominamos de políticas públicas². Endossamos a premissa de que os desastres são eventos socialmente fundamentais que refletem as escolhas pessoais, coletivas e políticas e como tal modelam relações sociais. Além disto pressupõe a existência de uma compreensão decorrente dos avanços das ciências com 1) o surgimento e seus desdobramentos de um campo da pesquisa sobre desastres; 2) a configuração de definições, noções, conceitos, fontes de dados e métodos de pesquisa sobre as formas de mitigação; 3) o reconhecimento da ação de múltiplos e díspares atores sociais que explicitam um conjunto de conflitos e dos quais de alguma forma brotam

¹ doutor em sociologia, pós-doutor UAB, Espanha. Professor PPGCS, Unisinos. É autor de *Metamorfoses da cidadania*. São Leopoldo: Unisinos, 1999; organizador de *Educação Ambiental: múltiplas abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2012; *Sustentabilidade: uma paixão em movimento*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2004; *Ética, direito socioambiental e democracia*. Caxias do Sul: Educs, 2018. aloisior@unisinos.br.

² Versão preliminar foi apresentada no XXI Congresso ALASRU - Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. Montevideo 25 a 30/11/2018. Os resultados remetem a uma investigação que inclui um arranjo entre núcleos de pesquisa em quatro universidades. Agradecimento à CAPES e ao CNPq pelo apoio Projeto nº88881.118026/2016-01, edital CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPq-ANA.

demandas sociais; 4) o fenômeno usualmente é sucedido de intervenções de mitigação por parte do Estado-nação, por meio de formulação de políticas públicas; 5) a água com frequência se encontra no centro dos dilemas gerados pelo fenômeno do desastre; 6) as perspectivas teóricas amplamente utilizadas e os estudos científicos difundidos ambicionam transformar conhecimento num processo de mobilização em prol da redução do risco de novos desastres.

Com este conjunto de apontamentos se intui uma discussão sobre diretrizes legais, conflitos ambientais, questões sociais, perspectivas éticas e interrogações quanto à efetividade da democracia. O desastre proporcionado pela Samarco na extração mineral em circunstâncias de aplicação de tecnologias consideradas eficientes inquire tanto a consistência das políticas de proteção socioambiental vigentes, quanto as contribuições de atores sociais para a emergência de políticas públicas em face de situações emergenciais. As ações realizadas pelo poder público diante do referido desastre ou catástrofe se traduzem num paradoxo: de um lado, a retórica da vontade política se expressa em percepções transformadoras diante do revés do impacto e das adversidades, de outro lado operam na minimização das complicações e incertezas, da invasão do território alheio e da violação de direitos fundamentais. Em suma os problemas socioambientais existentes atualmente decorrem em grande medida devido às exigências da sociedade de consumo, ou seja, os desastres da extração mineral de Mariana, de Barcarena, de Brumadinho não são por completo alheios às demandas dos consumidores dos centros urbanos.

Para uma tipologia dos desastres compreende-se que estes podem ser desencadeados, para nomear as duas principais, por forças da natureza, tais como enchentes, incêndios florestais, tsunami, furacões e terremotos; acidentes tecnológicos, como acidentes de avião, derrames de petróleo, acidente em usina nuclear, rompimento de barragens, liberações e contaminações químicas, guerras e outros atos intencionais de violência. Ainda assim, análises das ciências sociais, ao considerar os efeitos e as

consequências das ações humanas, colocam um questionamento se incêndios e inundações podem ser tidos somente no âmbito de desastres naturais. Decorrendo disto um terceiro tipo de desastres decorrentes das mudanças climáticas.

O setor do extrativismo mineral esteve envolvido em diversos conflitos na região onde seus impactos produzem efeitos sobre o ambiente e a saúde humana. A visibilidade de conflitos socioambientais motivou uma disposição de enfrentar as críticas das manifestações sociais (ACSELRAD; PINTO, 2009; RUSCHEINSKY; REINEHR, 2020), ora expondo a preocupação com o verde em peças publicitárias, ora apostando em retórica que destaca a geração de empregos diretos e indiretos, ao lado da coleta de impostos que proporcionam a gestão dos riscos sociais.

A metodologia envolveu observação de campo, relatórios de pesquisa e um percurso sistemático para compreender dados e informações contidos em documentos forjados na formatação do arranjo institucional após o desastre e os relatórios apresentados, além de outras fontes como notícias e sites institucionais. Por meio da revisão da literatura e da crítica a diferentes domínios emerge a capacidade para compreender uma abordagem geral das ações de mitigação, identificando variáveis e processos que se aplicam ou restringem em face das demandas.

O rompimento da barragem da mineradora Samarco³, chamada de Fundão, em Mariana, estado de Minas Gerais, ocorreu no dia 05 de novembro de 2015 e a lama levou 17 dias percorrendo por leitos de rios até chegar a Linhares (ES) junto ao mar. Efetivamente, a extensão espacial dos impactos deixados percorre a bacia do Rio Doce, desde a barragem até a foz, estendendo-se ao oceano. Neste trabalho se fez necessário um recorte espaço/temporal e levamos em consideração somente a parte que abrange o Espírito Santo.

³ Efetivamente existe uma exploração mineral por um complexo de empresas associadas: Samarco, Vale e BHP Billiton.

Percepção de riscos e decisões em face de desastres

A crítica sustenta que quando os desastres são entendidos principalmente como eventos acidentais isolados, isso impede de reconhecer as decisões, ações e processos humanos que colocam as pessoas em risco (TIERNEY, 2014; THOMAS et al. 2013). Portanto, os desastres na modernidade ultrapassam a condição de eventos excepcionais, mas antes são produtos de contínuas decisões e de processos cotidianas, como a exigência contínua de metais extraídos no Brasil. As guerras do século XXI, que de alguma forma possuem como um dos seus elementos constitutivos a disputa pela água, podem ser tidas como um desastre ambiental, pois pelo seu próprio estatuto de apropriação dos recursos naturais vem gerando conflitos sociais. Vários autores enfatizam que alguns grupos sociais estão sistematicamente colocados no caminho das forças que geram desastres (THOMAS et al. 2013; ACSELRAD, 2002).

A noção de que os riscos e os desastres eram equalizados ou possuem um efeito democratizador, como pensa Beck (1998) que atacam uniformemente - foi rejeitada pelos cientistas sociais, mas não de todo, na medida em que os riscos tecnológicos podem ser atinentes a todos os usuários. Desta maneira, os efeitos dos desastres ligam-se a fatores socioeconômicos e marginalização política ou falta de controle social e a análise precisa contemplar um continuum nas decisões políticas, relações econômicas e sociais que moldam os desastres (HANNIGAN, 2012).

“Desastres não seguem scripts pré-ordenados. Mesmo em situações em que há uma extensa experiência em desastres, aqueles que procuram responder invariavelmente enfrentam situações imprevistas. (...) Uma maneira contraproducente de lidar com o inesperado é aderir a planos e procedimentos, mesmo quando eles são ineficazes ou não oferecem nenhuma orientação em face de desafios desconhecidos” (TIERNEY 2014: 208)

Os riscos e a vulnerabilidade são “o resultado de decisões que comunidades, sociedades, organizações e atores políticos tomam ou deixam de tomar” (TIERNEY, 2014, p. 39). Dentro dos processos de

planejamento urbano, por exemplo, exposições diferenciais a desastres entre grupos sociais são frequentemente os resultados da economia política local, onde o controle na tomada de decisões com relação ao uso de recursos e o ritmo de desenvolvimento depende principalmente de processos controlados por elites (TIERNEY, 2014).

Os mapeamentos de grupos sociais impactadas ou interessadas, como componentes de estudo para diagnósticos e elucidar o risco social, são práticas que visam a estabilização das resistências, legitimar a performance das empresas, medir a acumulação de capital social (ACSELRAD; PINTO, 2009). Por isto, considerando as objeções ou contornos à participação de atores sociais nos processos de negociação se acredita que isto seja uma ruptura com toda a capacidade crítica expressa pelos atores sociais e formas de associação (RUSCHEINSKY,; TREIS, 2019).

O modo como o risco e os desastres tecnológicos são compreendidos se deve a uma estrutura de percepção (TIERNEY, 2014), uma dinâmica de cognição e sensibilidade para compreender os conflitos inerentes. O desastre ocorrido no Rio Doce permite afirmar que a água para consumo humano e até outros usos constitui um problema social fundamental ou que existam elementos constitutivos de uma catástrofe que envolve os campos científico e político (VALENCIO, 2016). As ciências sociais têm apresentado resistências e dificuldades de incorporá-la em suas abordagens porque parece encontrar-se alheia a análise das relações sociais. Em termos de produção do conhecimento e em termos de práticas sociais a água potável ainda não ascendeu ao patamar correspondente da sua relevância para a reprodução das relações sociais.

Diante de delineamento de danos incontroláveis pela maioria dos pesquisadores atualmente vê a disrupção social como a característica chave que define ou a dimensão fundamental dos desastres (PERRY, 2018). Há maneiras pelas quais diferentes atores sociais observam ou sofrem a magnitude do ocorrido em decorrência de sua proximidade. Ao mesmo tempo pode-se diferenciar entre um “risco percebido” e um “risco

real”. Os estudos como seus diagnósticos podem influenciar a percepção do fenômeno social, todavia esta fornece uma ótica para gerenciar alternativas do ponto de vista da política; ao mesmo tempo permite que indivíduos e grupos sociais ao tratar do sentido encontrem um nível aceitável de risco (TIERNEY 2014; BECK, 2008) e da perversidade decorrente de desastres.

A questão da degradação das águas ou a falta dela para o consumo possui como razão fundante, não porque há poucos recursos hídricos ou por falta de tecnologias, mas por razões políticas, por conflitos de interesse, ou em decorrência dos predicados inerentes ao processo produtivo. Neste sentido, de longa data no Rio Doce se apresenta a predição mais geral: a quantidade de recursos de água doce potável tem uma disponibilidade em declínio.

O desastre trouxe uma mudança de foco que alterou o olhar da população ao acompanhar o processo de degradação do rio Doce. Paradoxal é a qualidade da água em períodos de chuva, por suposto com maior volume diluem-se os contaminantes, porém com maior quantidade ao mesmo tempo volumosos rejeitos ao longo das margens dos rios e dos afluentes impactados são removidos. Neste momento podem invadir algumas das dezenas de lagoas de Linhares. A condição das informações disponíveis é preliminar para entender o que efetivamente foi impactado e o que realmente será impactado no futuro. É a situação da qualidade da água das lagoas em Linhares, que tem sido mais impactadas com os rejeitos levados pelas enchentes no verão nos últimos anos.

Vulnerabilidade social: riscos e incertezas na contemporaneidade

Muitas das dimensões socioeconômicas da vulnerabilidade a desastres, como a pobreza extrema, só poderiam ser retificadas com esforço prolongado e mudanças políticas substanciais. Para obter apoio para essa abordagem de redução de risco em relação a desastres, alguns atores internacionais, como o Banco Mundial, começaram a estabelecer

conexões claras entre a mudança climática e o aumento da severidade de tempestades, inundações, secas e fome. As consequências de tornar a redução do risco de desastres um componente do esforço internacional para controlar ou adaptar-se às mudanças climáticas ainda não estão claras. Hannigan prevê um futuro em que “a era do socorro em desastres como uma simples expressão humanitária da “bondade de estranhos” pode em breve tornar-se uma coisa do passado”. Tanto a literatura quanto os órgãos internacionais insistem em prevenção para criar um mundo mais seguro por meio de programas de redução do risco de desastres. O que é questionado por Beck, sendo que o mundo ou a indústria de seguros é retroativa aos riscos.

A abordagem fundamentada num sistema sócio-ecológico concluirá que as pessoas se encontram incorporados ao ambiente e reconhece as variáveis das condições ambientais na localização de vulnerabilidades em face de desastres. Quando se enfatiza o desastres como fenômeno social, de acordo com Perry (2018), comparece também a influência da perspectiva da ecologia humana e os conceitos de vulnerabilidade e resiliência.

Para Pyles (2017) o comportamento do sistema econômico neoliberal, particularmente, ao valorizar o crescimento ilimitado e a expansão cotidiana do consumo, ao insistir em transmutar tudo em mercadoria por meio da extração insustentável de recursos naturais, está contribuindo para a volatilidade dos rejeitos e as mudanças do clima, bem como exacerbando o risco de desastres.

A força da institucionalização das ações para a mitigação baseia-se num objeto de fronteira e com ressonância em discursos e práticas neoliberais (TIERNEY, 2015), em que se diminui o papel do Estado, substituído por parcerias público-privadas e contratos com agências. As situações de desastre, em face da exposição a novas vulnerabilidade, aglutinam para a colaboração de muitos atores, organizações humanitárias, agencias estatais e corporações. Todavia, a recuperação

sustentável ou os processos de mitigação diante de desastres recomenda a descolônização das práticas sociais.

Se os desastres podem afetar as vítimas de maneira positiva ou prejudicial, então o resultado é um retrato multidimensional das experiências muitas vezes conflitantes após o evento (FOTHERGILL, 2004). Os desastres afetam positiva e negativamente em diversos domínios, entre eles: vida doméstica, emprego e articulação da comunidade. Pode-se argumentar que durante a fase da mitigação dos efeitos do desastre, alguns atores sociais experimentaram a expansão dos papéis sociais, o que levou a mudanças na configuração de identidades e nas visões de mundo (FOTHERGILL, 2004). Quanto maior a interface com as águas do rio Doce mais os indivíduos experimentam a mobilidade descendente como resultado das perdas financeiras, culturais e referenciais. Essa mobilidade descendente afetou de maneira intensa aos trabalhadores devido as largas dificuldade em lidar com os procedimentos burocráticos destinados aos processos de negociação de ressarcimento. As contribuições para a compreensão dos efeitos do desastre, ou os decorrentes da exposição ao mesmo, estende-se a saúde mental, a reações comportamentais e ao bem-estar social (PEEK, 2018). Valencio e Valencio (2010) discutem a dimensão sociopolítica, a desprodução social nos desastres, as práticas burocráticas e os fatores de risco com os quais o país não sabe lidar.

A ocorrência em análise é algo distinto de uma inundação que se refere ao aumento do nível dos rios, com o transbordamento sobre as áreas próximas ao leito, alagando áreas de moradia, transporte, recreação, comércio, plantio, indústria, entre outros. O desastre do Rio Doce ocorre de forma intensa em um período de tempo curto, porém um fenômeno que surpreende por sua violência, imprevisibilidade, provocando danos materiais e humanos mais intensos e longo prazo do que as inundações. Num fluxo os desastres podem se mover lentamente ou ser repentinos e inesperados, sendo que em potencial geram perturbações, deslocamentos e refugiados, perda econômica, social, cultural e afetiva, morte e

ferimentos e sofrimento emocional. Entre os estudiosos há um convencimento de que o risco de desastres está aumentando.

Efetivamente constatou-se em Colatina e Linhares: alteração das atividades rotineiras de moradores das área afetadas; desalojamento de ribeirinhos; destruição de economias agrícolas e pastos; interrupção da pesca por tempo indeterminado; áreas de preservação permanente e vegetação nativa foram danificadas; impacto irreversível quanto à biodiversidade aquática e fauna terrestre; suspensão temporária do abastecimento devido à alteração dos padrões da água⁴; descontinuidade do turismo; enfraquecimento por sobrecarga de serviços de saúde.

Os estudos como base para diagnósticos e visando decisões de políticas públicas

Acadêmicos se concentraram principalmente na ótica natural e nas dimensões econômica, tecnológica e gerencial ao estudar desastres. Cientistas sociais a partir dos anos 90 passam a questionar esse paradigma considerando as lacunas por não incorporar a ação humana como uma causa fundamental na geração de desastres (THOMAS et al. 2013; BONDESSON, 2017). As definições de desastre por parte dos cientistas sociais revelam um pensamento em evolução (PERRY, 2018), ao mesmo tempo em que há um esforço epistêmico para a enumeração das causas, condições ou conseqüências dos desastres.

Em “as Raízes Sociais do Risco” Tierney (2014) associa a produção de desastres com a promoção da resiliência e argumenta contra a noção generalizada de que as ocorrências cataclísmicas são eventos singulares, impulsionados por forças além do controle humano. Em vez disso, afirma

⁴ As disputas pela água potável podem ser lidas pelo viés do princípio ético da solidariedade entre as partes envolvidas. Neste sentido Smith e Ross (2017, p. 115) “exploram as variáveis que mais pesam no problema de abastecimento de água doce e como elas se relacionam com as práticas de gerenciamento de água em um contexto global. Examina-e a evolução dos direitos humanos à água e os desafios e vantagens dessa abordagem para o problema do suprimento de água doce e discute as implicações financeiras e organizacionais dos direitos humanos à água. Explora algumas alternativas para uma abordagem baseada em direitos humanos que reconhece a água como um direito fundamental, ao mesmo tempo em que reconhece estratégias de gestão inovadoras para melhorar o acesso”.

que desastres de todos os tipos ganham força na sociologia ambiental, de modo especial com uma perspectiva construtivista. Esta ênfase de construção social do risco aprofunda e ressalta críticas à ótica que permanece no domínio da percepção do risco, ao realçar a crise quanto à crença na ciência, bem como a disputa entre diferentes racionalidades.

A pesquisa contemporânea sobre desastres desenvolveu-se no contexto de discussões mais amplas sobre sociologia do risco, vulnerabilidade social e resiliência. Parcela das pesquisas, de acordo com Ekström e Kverndokk (2015), compartilham uma abordagem múltipla sob os aspectos econômicos, culturais e institucionais, mas também em relação às emergências com práticas comunicativas e ação política. No transcurso das experiências pode-se aludir a uma mudança quanto às políticas, práticas e percepções de desastres, quanto a discursos legitimadores de reparação e mitigação. Estudos antropológicos, sociológicos, históricos e culturais contribuem ao investigar os sistemas de sentido que são ativados na gestão e a ativação de imaginários antes e após os desastres.

As pesquisas realizadas sobre os impactos por diversas instituições e em diversas áreas do conhecimento apresentam dados conflitantes sobre a qualidade da água do Rio Doce, da biodiversidade, entre outros aspectos. A água como um direito humano encontra-se no centro das lutas sociais pela água, seja no nível local, nacional ou internacional, igualmente, de acordo com Ruscheinsky (2019), são práticas que se refletem também como uma luta no plano intelectual, ou disputa nas interpretações e de produção de dados da realidade [potabilidade das águas do Rio Doce]. Os problemas de água para a população de Linhares e Colatina são distintos de acordo com o período das chuvas ou período da seca. A recorrente falta de água para consumo humano se verifica tanto antes quanto depois do desastre, conforme se constata no site de informações da prefeitura municipal.

O indicativo mais importante a ser apontado é a iniciativa acerca dos estudos que estão sendo feitos, como resposta à cobrança dos órgãos ambientais. Nesse sentido há uma expectativa de dimensionar em relação

aos dados ambientais gerados acerca da biodiversidade, seja no quesito dos efeitos imediatos do desastre, seja nos próximos anos. Por ironia do destino, criou-se uma oportunidade ímpar para estudar a bacia do rio Doce, cujo significado se atribui à conta do mar de lama do desastre socioambiental pela mineradora, como também pela trajetória degradante imposta ao longo de séculos. Em certo sentido um lento tipo de desastre vinha acontecendo, mas tal deterioração ambiental como um impacto silencioso é praticamente imperceptível aos olhos humanos. Esta é uma perspectiva controvertida para o caso em consideração, uma vez que afirmar um desastre silencioso anterior ao desastre pode sustentar argumentos enfatizado desresponsabilização.

Inclusive pode justificar que as empresas mineradoras mantiveram um investimento em questões ambientais, ou ainda que converte a publicidade verde, após o crime, em benefício da reputação dos autores ou das ações criminosas. Em termos mais gerais, na América Latina, a intensificação da extração mineral tem proporcionado adensamentos da degradação que impactam de tal forma que causam até a morte de rios. Em diversos países a expansão da mineração intensificou a degradação dos rios. Daí decorre o advento do uso político da água que se operacionaliza tanto mais quanto se legitima o discurso da escassez. Da mesma forma pode-se interrogar quanto ao uso político do desastre impetrado pelas mineradoras junto ao Rio Doce.

O argumento com foco num processo prévio de degradação, de certa forma também causado pela extração mineral, ofusca os impactos singulares, como o desabastecimento de água, a morte de toneladas⁵ de peixes de diversas espécies, alteração profunda da cadeia alimentar dentro do rio, ameaças de epidemias e à fonte de sobrevivência das comunidades pesqueiras. Os estudos para elaboração de diagnósticos são justificados como parte da tarefa de decidir em face de poucos recursos com demandas

⁵ Cerca de três toneladas de peixes mortos foram recolhidas ao longo do Rio Doce, dentro do território capixaba no final de novembro de 2015, de acordo com o Ibama. Disponível em <http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2015/11/rio-doce-tem-tres-toneladas-de-peixes-mortos-recolhidos-no-es.html>

ampliadas e por investimentos de longo prazo em cenários turbulentos ou caracterizados por demandas críticas.

Supõe-se que tais estudos poderão estimular um outro cenário futuro, com intervenções que venham a repercutir na qualidade de vida. Por conta do desastre, os estudos servem para compreender os impactos em diferentes pontos vasculhados da bacia e prever ações futuras. Alguns estudiosos que pesquisam a bacia do rio Doce afirmam que os impactos gerados pelo desastre do rompimento da barragem de rejeito ainda não são totalmente conhecidos. Haveriam dificuldades para identificar todos os impactos gerados, sendo o imperioso um monitoramento continuado acerca da qualidade da água, da biodiversidade, da fauna e da flora. Os estudos admoestam que em face da biodiversidade, não só a aquática, bem como do ponto de vista da qualidade da água os resultados ainda são imprevisíveis, ou o quanto isso vai demorar para ser revertido.

As investigações sobre a percepção explicam os diferentes motivos pelo qual segmentos diferentes da população discernem o risco de maneira tão distinta. Esta estrutura de percepção se faz presente no debate em geral e em especial quando da formulação e implementação de políticas para responder a demandas do problema (HEWITT, 2014; TIERNEY 2014). As apreciações sobre os riscos decorrentes do desastre são moldadas pelo grau de conhecimento ou pelo entendimento o que dele é controlável ou incontrolável, bem como quanto aos efeitos imediatos versus o nível de severidade dos efeitos futuros da catástrofe tecnológica (VALENCIO, 2016).

A construção social dos riscos tem em Giddens e Beck duas referências fundamentais. As reflexões se desenvolveram paralelamente aos avanços da tecnologia, com os sensíveis efeitos da indústria química e energia nuclear, bem como relações sociais permeadas por inovações tecnológicas. As consequências demoraram a ser compreendidas, gerando grandes lacunas quanto à percepção de risco entre os diferentes grupos sociais. “As pessoas de diferentes status socioeconômicos percebem, se preparam e respondem a riscos naturais, como populações de baixa renda

podem ser impactadas diferencialmente, tanto física quanto psicologicamente, e como os efeitos de desastres variam por classe social durante os períodos de resposta a emergências, recuperação e reconstrução” (FOTHERGILL; PEEK, 2004, p. 89).

Os esforços de interpretação por parte dos cientistas sociais enfatizaram a desconexão entre especialistas e leigos (TIERNEY 2014; Beck, 2008), e as inquietações advindas de não-especialistas frequentemente eram tidas como descomedidas ou irracionais. Descompasso igualmente entre gestores e ciência engendra uma complexidade no binômio ciência-política de acordo com Beratan (2017. p. 527): “O processo de abordagem de problemas que afetam um sistema social e ecológico (SESS) é ainda mais complicado pela fragmentação inevitável da autoridade e responsabilidade da tomada de decisão. A fronteira entre formuladores de políticas e cientistas normalmente se assemelha a um abismo, e não a uma membrana semi-permeável.”

Investigações argumentaram quanto à relevância da comunicação e participação pública (FOTHERGILL E PEEK, 2004; RUSCHEINSKY; TREIS, 2019) no encaminhamento dos planos de mitigação. Os tipos de informação reconhecidos e compartilhados moldam as reações. As decisões tomadas (ou não) ao longo do tempo criaram consequências futuras porquanto os desastres estão relacionados aos resultados de decisões e não-decisões em todos os níveis - indivíduos, grupos, organizações, Estado, sociedade civil. Denota-se algo de paradoxal, na medida em que os desastres serem, de alguma forma, incidentes imprevisíveis e inesperados com terríveis tragédias sociais e ao mesmo tempo um fenômeno social. Sendo assim, o desastre em análise é um fenômeno social (FOTHERGILL, PEEK, 2004). Por sua vez Perry enfatiza que uma ênfase mais recente em desastres o trata como fenômeno social.

A mitigação dos impactos: o arranjo institucional em face do desastre do Rio Doce

O Ministério Público está entre os principais fatores de reação e está na mediação cobrando soluções. Após o desastre muitas famílias entraram com ações na Justiça, com milhares de ações na tentativa de cobrar indenizações. Diante dos múltiplos processos judiciais e impulsionados pelo ministério público (MPF), diversos órgão do governo federal, junto com representantes de governos de Minas Gerais e Espírito Santo constituíram o CIF (Comitê Interfederativo) como arranjo institucional em face de grave crise que afetou a economia regional e a vida cotidiana da população. Neste instrumento foi forjado o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), assinado em março de 2016 como um acordo extrajudicial entre entes estatais e Empresas. O CIF é presidido pelo Ibama e composto por representantes da União, dos governos de Minas Gerais e do Espírito Santo, de dois municípios impactados e do Comitê da Bacia do Rio Doce. A sua função define-se como orientar e validar os atos da Fundação Renova, instituída para gerir e executar as medidas de recuperação dos danos resultantes da tragédia.

Os encaminhamentos do arranjo institucional em face do rompimento da barragem, de um lado expõe as fragmentações impostas aos atores sociais na esfera socioespacial, e, de outro, aponta as fraturas das instâncias estatais para responder a emergências de grande porte. As estruturas institucionais locais e estaduais como portadoras da gestão das demandas sociais foram deslegitimadas no arranjo e concomitante emerge um ator do terceiro setor no intuito de viabilizar a gestão dos processos de reparação do desastre-crime. Os argumentos e as justificativas para a criação da Fundação Renova subsidiam o repasse às empresas causadoras do desastre o controle sobre os processos de compensação e reparação, sem interromper a acumulação de capital em meio ao crime que segue o seu curso próprio. A Fundação Renova é uma entidade designada a partir do TTAC assinado em março/2016 para cuidar dos processos de reparação

e compensação dos impactos do desastre. É mantida pelas empresas Samarco-Vale-Bhp Billiton, fruto do acordo extrajudicial entre União, Governo Estaduais e empresas. Em suma é um ente privado designado para planejar e executar políticas públicas.

O TTAC também foi assinado por representantes das mineradoras e se apresenta como um estatuto de criação da Fundação Renova, bem como o seu financiamento provém das mantenedoras Samarco, Vale e BHP Billiton. Esta nova figura jurídica foi constituída como entidade sem fins lucrativos para tratar da reparação e da compensação dos problemas socioambientais decorrentes do desastre. Do ponto de vista das políticas de mitigação é o Estado imputando ao causador, da longa degradação ambiental e do desastre do Rio Doce, a tarefa de reparar alguns dos aspectos impactados. O arranjo põe o Estado em questão como incapaz de obter e de gerir os recursos para a reparação, ao mesmo tempo uma hipotética aposta numa ação empresarial com seus mecanismos de negociação e de gestão transparente⁶.

Por vezes a luta social pelo acesso à água potável passa a se identificar como a resistência contra o Estado por não ofertar água potável para consumo humano ou por que não a oferece como produto de qualidade saudável. Igualmente expõe ou desnuda o fato de que a água não é somente uma questão técnica, mas sobretudo permeada pelo campo político. Enfim, observando as estratégias acopladas à produção de diagnósticos revelam no caso da Renova, além de uma tentativa de munir-se com diferentes faces do mesmo problema, um empreendimento para postergar ações efetivas de mitigação. O discurso técnico usualmente trata de afastar “a sociedade civil das discussões dos problemas socioambientais dos quais emanam os desastres, bem como apartá-la de pró-atividade na resolução desses problemas que lhes dizem respeito” (VALENCIO, 2011, p. 20). Neste sentido, incumbe combater a desigualdade que impõe a degradação da condição humana que se exprime na impossibilidade do cidadão em

⁶ Sintomaticamente a noção de transparências nos afazeres de mitigação aparece 12 vezes no TTAC e os relatórios mensais sucintos estão disponíveis online.

contribuir com seu próprio destino (RUSCHEINSKY; REINEHR, 2020). Este também é o caso de sucessivas reuniões setoriais que como contrapartida correspondem a exíguas ações se comparar com o volume dos problemas e das demandas sociais.

O arranjo institucional vem sendo colocado em risco ou em descumbrimento por posicionamentos do CIF frente à Fundação Renova, e por extensão às empresas, quanto ao fiel cumprimento de deliberações, entre eles: reconhecimento e cadastramento dos atingidas, concessão do auxílio, reparação. Em benefício da competitividade no mercado empresarial se restringe a notificar, ficando em segundo plano a execução da devida multa, especialmente em que tudo parece estar submetido à negociação. Exemplifica-se um Estado destituído de poder diante de corporações alicerçadas no mercado internacional. As penumbras destes procedimentos convêm à contenção das mobilizações dos atores num processo efervescente de resistência. No entendimento do MPF as ações de reparação precisariam da participação efetiva dos atingidos, o que se consolida um dilema da gestão da mitigação e praticamente até meados de 2018 não tem ocorrido.

As cobranças ao longo de dois anos e um crescente nível de exigências por parte de atores sociais, encontra uma parcialidade de vontade política tanto dos órgãos federais, quanto dos estaduais e municipais. Depois de mais de três anos do desastre (em novembro de 2015) ainda subsiste um cenário da devastação na região, especialmente as atividades pesqueiras, o turismo, o abastecimento de água, os impactos na saúde mental dos desamparados e as residências devastadas e inviabilizadas.

A criação da Fundação Renova, enquanto figura jurídica pertinente à sociedade civil ou de fato um ente atrelado às empresas autoras do crime ambiental, constitui uma estratégia de desresponsabilização das esferas estatais e de suposta responsabilização das empresas. Todavia, trata as questões dos atingidos na lógica dos artifícios para preservar a imagem das mineradoras, retirando o grande desastre dos holofotes do judiciário.

A dinâmica do impacto socioambiental em relação às questões físicas da água, do solo, da biodiversidade aponta uma demora razoável em face do que afetou a população humana e, particularmente, os pescadores e relacionados à água do rio. Quanto à recuperação da área das margens, se ao longo dos anos no houve sensibilização para se iniciar uma ação de reposição, pode-se imaginar o quanto de tempo se levará para recuperar florestas e matas ciliares com espécies nativas a partir da intervenção humana. O processo de investimento é moroso e elevado para conseguir implementar políticas públicas neste campo.

Nos desastres também pode-se fazer presente o movimento pela privatização da assistência social, o que parece ser o caso da Renova, ao mesmo tempo em que se reconhece a corrupção endêmica nas instâncias estatais. O financiamento de obras relacionadas ao meio ambiente representa algo de paradoxal na medida em que requer alto investimento, é demandado pelos cidadãos e igualmente possui uma tendência de privatização.

Em termos ambientais ao longo do tempo tende a ter uma melhora na condição de potabilidade do rio Doce, especialmente na calha principal, todavia um relatório de março de 2018 da Fundação SOS Mata Atlântica atesta que a qualidade da água ainda é plena de polêmicas. Ou seja, a produção de conhecimento está desafiada pela dimensão ético-política diante de financiamentos para obtenção de diagnósticos sendo uma estratégia para o adentramento das mineradoras no campo das percepções e dos conhecimentos disponíveis⁷.

A proteção às nascentes talvez seja o aspecto mais emergencialmente factível, para a médio prazo atingir novos rumos para a qualidade da água, concomitantemente com um trabalho de “formiguinha” para recompor as condições ambientais ao longo de quilômetros de margens do rio. Neste sentido, recompor o entorno do rio com matas de florestas parece uma

⁷ Na realidade, mesmo depois de mais de dois anos, na maioria dos 18 pontos de coleta, a análise confirma que a qualidade de água está imprópria para o consumo. Sendo assim, as condições gerais de recuperação, tanto social e uso econômico, quanto ambiental da biodiversidade ainda está à espera.

tarefa hercúlea de um planejamento de política ambiental, especialmente porque depende de alto investimento além da participação pública ou social (RUSCHEINSKY; TREIS, 2019).

No trânsito das negociações se faz presente o embate da legitimidade, tanto do arranjo de governança por meio do Comitê Interfederativo (CIF), quanto do TTAC fio condutor das negociações e ações da Fundação Renova. O instrumento definitivo não foi homologado pela justiça devido à dissonâncias e pendências e também não conta com a anuência dos atingidos pelo rompimento da barragem. Esta questão fica patente nas contestações dos mecanismos de negociação impostos pela Fundação, quanto à abrangência de ressarcimentos. A recuperação de áreas, o ressarcimento às famílias e o retorno às atividades de renda, de acordo com o TTAC, estão previstas como plenamente regularizadas até 2019. Neste sentido, estariam a seu encargo quarenta e dois programas divididos em três eixos temáticos, supostamente suficientemente abrangentes para cobrir por meio de políticas públicas todos os efeitos do desastre.

No caso do Rio Doce as abordagens de resiliência apoiam determinados tipos de relações estado-sociedade, constroem tipologias específicas de risco ou privilegiam soluções tecnocráticas para a vulnerabilidade ante os desastres. As características sociodemográficas são fundamentais para delinear a vulnerabilidade social, o papel das instituições no pré e pós-desastre e a resiliência como forças e capacidades de resistencia no cenário (PEEK, 2018). Especialmente, as estratégias de redução das consequências do desastre precisa de alguns resultados para legitimação ou impacto quanto à mitigação, com ou sem a participação dos afetados em contextos críticos gerados pela catástrofe apesar da tecnologia (VALENCIO, 2016).

O empreendimento para auferir concatenação dos múltiplos atores no cenário do desastre por meio de ações atribuídas ao terceiro setor – caso da Fundação Renova – é condizente com um perfil neoliberal, com diretrizes para a alocação de recursos direcionados a sanar confrontos em questões ambientais, em substituição de ações do Estado por organizações.

Nesse sentido, parece implícito em tais políticas de mitigação ambiental implica o controle sobre os processos de ressarcimento e a exploração de recursos naturais fica sob a salvaguarda das corporações ou sob controle de capital internacional.

No espaço social do desastre em tela há mecanismos frágeis da resiliência, uma vez que a capacidade de autorecuperação inclui a capacidade das entidades sociais de absorver os impactos dos choques do sistema externo e interno sem perder a capacidade de funcionar, ou, na falta disso, adaptar-se e recuperar-se desses choques (TIERNEY, 2014). Os atores sociais nem sempre estão amparados num debate racional quando se reportam à preservação do Rio Doce. O desastre questiona a visão de governabilidade da água, de alguma forma enfatizando que ela ultrapassa a dimensão embutida na regulamentação técnica, senão que ela é oportunidade para o exercício de poder e de direitos e paradoxalmente também de desproteção (RUSCHEINSKY, 2019). Questiona igualmente a questão dos valores, o seu significado público e privado, uma vez que cresce a retórica de que a água é um bem econômico (para a ONU e para a Samarco?)

O amplo plano de reparação dos danos no que diz respeito à água de fato é algo cuja complexidade exorbita um simples diagnóstico, porém de imediato inclui a construção de barreiras para retenção de sedimentos, a remoção de rejeitos, a estabilização das margens dos rios com nova vegetação e melhoria no sistema de coleta e tratamento da água para consumo humano, entre outros. Os danos causados pelo rompimento da barragem são multidimensionais e a mitigação transcende a ordem estritamente material, como a perda de bens e dos meios de sobrevivência por parte de atingidos. A curto prazo existe uma intensa modificação das relações da população com o rio Doce. Neste cenário, os atingidos se mobilizaram a seu modo para um acolhimento de suas demandas, para que seja reconhecido como legítimo o seu sofrimento. Neste sentido, constata-se perdas de padrões de organização social, identidade coletiva,

vínculos de vizinhança, além de práticas culturais e profissionais diversas que configuram os modos de vida.

A engenharia das políticas públicas tem um papel importante na gestão dos problemas complexos decorrentes do desastre. Todavia, a compreensão desta complexidade desafia os gestores, e por isto Hannigan (2012) sustenta a necessidade de uma análise multidisciplinar retrospectiva do impacto de desastres naturais dentro de uma perspectiva política, institucional, sociológica, tecnológica, histórica e econômica. Embora foque os desastres naturais, estabelece uma nítida conexão existente entre estes e a política. Sendo assim, a modelagem de mecanismos de prevenção e a confiança na tecnologia pode fazer com que nova ocorrência do risco seja descartada (TIERNEY, 2014) e por um descuido com a prevenção o comportamento pode gravitar em direção a práticas inseguras.

Para finalizar, os rejeitos contendo diferentes metais causaram a destruição do Rio Doce, com uma onda de lama, semelhante a um tsunami, comprometendo a sobrevivência de ribeirinhos, afetando o direito à água para consumo humano e detonando a biodiversidade aquática. Este foi o maior desastre no Brasil, seja em termos de volume envolvendo rejeitos de mineração, em extensão geográfica e intensidade e pluralidade da destruição, seja em termos do arcabouço institucional visando dar conta das demandas sociais, dos custos relativos às compensações, entre outros encaminhamentos. De acordo com Tierney e Oliver-smith (2012, p. 123)

As teorias de recuperação devem levar em conta uma série de fatores que incluem (1) fatores pré-desastres que modelam vulnerabilidades e exposições em múltiplas escalas, tais como indicadores de bem-estar social e econômico e capacidade governamental; (2) impactos de desastres e suas implicações para a recuperação; (3) respostas imediatas pós-impacto; e (4) variáveis pós-desastre, como a qualidade dos sistemas de governança; capacidade institucional; relações entre sociedade civil e estado; sistemas de provisão social; a adequação, cobertura e equidade da ajuda à recuperação; e condições pós-desastre, tendências e eventos que ocorrem independentemente de desastres, mas que também moldam processos e resultados de recuperação.

Para a compreensão da totalidade do processo no caso do crime ambiental do Rio Doce há que considerar a redução do papel regulatório do Estado, como o declínio da capacidade de supervisão pública das operações de extração mineral. A flexibilização é um dos requisitos quanto ao licenciamento e monitoramento ambiental, igualmente quando se trata de implementar políticas de compensação por parte de um organismo engendrado pelo arranjo institucional junto às empresas. O decurso do período pós-desastre e o percalço das demandas dos impactados revelam o efeito da desregulação, da cumplicidade dos agentes estatais, do comprometimento parcial do mercado com a eficiência e produtividade

A morosidade para a reparação dos efeitos pode ter com hipótese de investigação, entre outras causas, a atuação de mineradoras no financiamento de campanhas políticas, a retórica de gerar empregos e contribuição com impostos, apoio financeiro a universidades, pesquisadores e empresas de elaboração de diagnósticos, sem desmerecer a influência sobre as informações da mídia.

Considerações finais

O fenômeno de desastres conforme caso estudado situa-se em ambiente socialmente construído e o respectivo processo de reparação pelas empresas causadoras do crime concerne a instituições e atores, a culturas e economias. Uma vez que o desastre é provocado pela complexa interação de fatores ecológicos, tecnológicos, econômicos, institucionais e políticos produz uma sensibilidade a uma exposição a adversidades de atores vulneráveis. Um dos achados é a dificuldade de responder a questão quanto às condições efetivas de produção inovadora de políticas públicas em casos emergenciais de desastres ambientais causados por agente econômico em face de um Estado que parece destituído de poder.

O percurso pós-desastre oportuniza um entendimento por que uns setores mais que outros se recuperam, em algumas políticas públicas mais

que em outras se forjam ações de densidade diferente em face do mesmo evento. Para isto precisa considerar as condições postas pré e pós-desastre que levam à recuperação social, analisando dados qualitativa e quantitativos. Se múltiplos caminhos são possíveis, fundamentais são os acessos aos recursos governamentais e outras agências ou organismos de reparação (JORDAN; JAVERNICK-WILL; TIERNEY, 2016). O grau de organização de atores sociais e a existência de políticas setoriais, juntamente com a respectiva vulnerabilidade social, ao lado da Renova como uma agência de mediação se demonstraram fatores relevantes. Devido aos efeitos amplos, prolongados e complexos, bem como à resiliência em face da vulnerabilidade os mecanismos de mitigação possuem um cunho multissetorial.

Os profissionais da Renova direcionam encaminhamentos operacionais e apostam em dimensões específicas de resiliência, porquanto as suas estratégias podem ser tidas como bem-sucedidas no pós-desastre para contribuir com a ótica das corporações causadores do fenômeno característico de crime socioambiental. Ao contrário do que supõe TIERNEY e OLIVER-SMITH (2012) a diversidade e multiplicidades de estudos e diagnósticos permitem ao entre com atribuições para a reparação ampla compreensão das realidades regionais. E desta lacuna do banco de dados não decorre a frágil articulação entre governos nacionais e locais, ONGs, atingidos, organizações locais, igrejas e outras instituições afeitas à recuperação de desastres. A junção de diagnósticos do contexto e a articulação entre vários níveis institucionais parecem fundamentos suficientes para produzir ativos com programas de alívio e recuperação eficazes.

O aprofundamento das cisões entre os atingidos em face do desastre-crime segue um curso por meio das investidas das empresas, por meio da Fundação Renova. Este fenômeno político leva ao domínio sobre o território por meio de estratégias planejadas, com o fito de cristalizar as divergências socioespaciais, bem como segmentar e criminalizar resistências.

Em resposta às práticas empresariais de segmentação das demandas, os atingidos de forma tênue têm se mobilizado para estruturar negociações coletivas, por meio de comissões representativas escolhidas pelos segmentos, por vezes com assessoria técnica. A demanda pretendia evitar o intuito de postergar soluções, o esvaziamento de negociações e a canalização para o tratamento individuais, nas quais o domínio corporativo tenderia a pesar sobre os encaminhamentos. O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) tem destinado agentes para mobilizar para a formação de comissões estaduais e municipais de atingidos no Espírito Santo, numa ação conjunta com o Ministério Público Estadual e as Defensorias Públicas.

Paradoxalmente, as práticas usuais da Renova também alimentam a emergência de novas cisões que dissolvem ou fraturam as relações socioespaciais. O controle sobre este território dilacerado, sobre as relações entre os demandantes de reparação decorre do aliciamento e das práticas do Estado-Capital, legitimadas pelo poder das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton. As empresas conduzem de forma protelatória o empenho por diagnósticos, os mecanismos de negociações exaustivas ou evasivas, derivando, entre outros fins, o aguçamento dos dissensos ou desistências.

Os desempenhos de políticas públicas variam de acordo estruturas de oportunidades socialmente ancoradas. No caso da saúde, água, pesca estão associados a diferentes capitais ou recursos de vários tipos, incluindo recursos monetários agendados, articulações associativas previamente existentes, capital social e influência políticos. De outra parte pode-se referir às ações solidárias entre pessoas e comunidades afetadas e que também contribui para a recuperação da vida cotidiana sendo mais nítida onde vínculos associativos estão ativados.

Entre outras lições, este desastre socioambiental, com seus largos efeitos sobre a economia e cultura local, serve como uma primorosa ilustração quanto a mecanismos de negociação e a ausência de poder

efetivo do Estado para aplicar sanções estipuladas em acordos às empresas transnacionais por violações de regras de proteção ambiental.

Apesar do arcabouço institucional gerando um acordo entre governos federal e estaduais com as empresas, o valor aplicado em ações reparatórias parece ínfimo, nos três anos após o desastre por meio da Renova (de acordo com seus relatórios), razão pela qual parece ainda lucrativa a mineração com seus crimes ambientais. Do ponto de vista formal, efetivamente, de acordo com os relatórios acessados as instâncias dos diferentes níveis de governo e as empresas estão cumprindo o devido acordo interfederativo.

Referências

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Curitiba, v. 5/1, p. 49-60, 2002.

ACSELRAD, Henri; PINTO, Raquel G. A gestão empresarial do “risco social” e a neutralização da crítica. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 19 nº 2, p. 51-64, 2009.

ALBRECHT, Frederike. Government accountability and natural disasters: The impact of natural hazard events on political trust and satisfaction with governments in europe. **Risk, Hazards & Crisis in Public Policy**, v. 8, n. 4, p. 381-410, 2017.

BERATAN, Kathi K. Complexity and the science-policy interface. In: **Handbook of Globalization and the Environment**. Routledge, 2017. p. 527-552.

BONDESSON, Sara. **Vulnerability and Power: Social Justice Organizing in Rockaway, New York City, After Hurricane Sandy**. 2017. Tese de Doutorado. Department of Government, Uppsala University.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo mundial**. En busca de la seguridad perdida. Barcelona: Paidós, 2008.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.

- EKSTRÖM, Anders; KVERNDOKK, Kyrre. Introduction: Cultures of disaster. **Culture Unbound: Journal of Current Cultural Research**, v. 7, n. 3, p. 356-362, 2015.
- FOTHERGILL, Alice. **Heads above Water: Gender, Class, and Family in the Grand Forks Flood**. Albany: State University of New York Press. 2004.
- FOTHERGILL, A.; PEEK, L.A. Poverty and disasters in the United States: a review of recent sociological findings. **Natural Hazards**, v. 32, 2004, p. 89-110.
- HANNIGAN, John. **Disasters Without Borders: The International Politics of Natural Disasters**. Cambridge: Polity Press, 2012
- HEWITT, Kenneth. **Regions of risk: A geographical introduction to disasters**. New York: Routledge, 2014.
- JORDAN, Elizabeth; JAVERNICK-WILL, Amy; TIERNEY, Kathleen. Post-tsunami recovery in Tamil Nadu, India: combined social and infrastructural outcomes. **Natural hazards**, v. 84, n. 2, p. 1327-1347, 2016.
- MENDES, José Manuel. **Sociologia do risco: uma breve introdução e algumas lições**. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press, 2015.
- PEEK, Lori et al. Children and disasters. In: Rodríguez H., Donner W., Trainor J. (eds) **Handbook of disaster research**. Springer, Cham, 2018. p. 243-262.
- PERRY, Ronald W. Defining Disaster: An Evolving Concept. In: Rodríguez, H.; Donner, W.; Trainor, J. (eds) **Handbook of Disaster Research**. Springer, Cham. 2018.
- PYLES, Loretta. Decolonising disaster social work: Environmental justice and community participation. **The British Journal of Social Work**, V. 47/3, 2017, p. 630-647.
- RUSCHEINSKY, Aloisio. Social Practices,(Des) protection of Environmental Rights and Strategic Actions. **Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales**, n. 26, p. 111-131, 2019.
- RUSCHEINSKY, Aloisio; TREIS, Manoella. Desastre ambiental, atores sociais, políticas públicas e espaços passíveis de participação. **Revista Psicologia Política**, v. 19, n. 1, p. 173-198, 2019.

RUSCHEINSKY, Aloísio; REINEHR, Rosmarie. **Governança, Riscos Socioambientais e Educação das Águas**. Curitiba: Editora Appris, 2020.

SMITH, Zachary A.; ROSS, Kristi L. Human Rights to Water. In THAI, Khi V.; RAHM, Dianne; COGGBURN, Jerrell D. (eds). *Handbook of Globalization and the Environment*. Routledge, 2017. p. 115-133.

TIERNEY, Kathleen. **The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience**. Stanford, CA: Stanford Business Books. 2014.

TIERNEY, Kathleen. Resilience and the neoliberal project: Discourses, critiques, practices— and Katrina. **American Behavioral Scientist**, v. 59, n. 10, p. 1327-1342, 2015.

TIERNEY, Kathleen; OLIVER-SMITH, Anthony. Social Dimensions of Disaster Recovery. **International Journal of Mass Emergencies & Disasters**, v. 30, n. 2, p. 123-146, 2012.

TREIS, Manoella; RUSCHEINSKY, Aloisio. Políticas públicas e desastres socioambientais no Vale dos Sinos. **Di@ logus**, v. 8, n. 3, p. 57-71, 2019.

VALENCIO, Norma. A sociologia dos desastres: perspectivas para uma sociedade de direitos. In Conselho Federal de Psicologia. *Psicologia de emergências e desastres na América Latina: promoção de direitos e construção de estratégias de atuação*. Conselho Federal de Psicologia. Brasília: CFP, 2011

VALENCIO, Norma; VALENCIO, Artur. *Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima Editora, 2010

VALENCIO, Norma. Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. **Ciência e cultura**, v. 68, n. 3, p. 41-45, 2016.

Desafios éticos e morais da virtualidade da vida – pós-humanismo e clones mentais

*Bruno Anderson Souza da Silva*¹

*Luís Fernando Biasoli*²

Introdução

Desde quando a modificação genética e a criação de próteses e outras tecnologias capazes de alterar o funcionamento do corpo humano, e aperfeiçoá-lo, eram apenas especulações e utopias de ficções científicas, questionavam-se quais os limites da aplicação dessas tecnologias, caso viessem a existir um dia. Hoje, pode-se dizer que esse tempo chegou, e, contudo, ainda, não temos essas respostas. A cada ano mais tecnologias são inventadas e os avanços científicos alcançam níveis nunca antes imaginados, e especialistas continuam a alertar e levantar questões sobre ético-morais advindos desses avanços, que, porém continuam em aberto.

Pode-se dizer que o século XX foi um dos séculos em que, seguramente, mais se avançou em termos de conhecimentos científicos, com o descobrimento de várias vacinas, medicamentos, entre outras descobertas que aumentaram a expectativa de vida da população. Porém, infelizmente, também, pode-se dizer que foi um dos séculos mais violentos da história, com duas Grandes Guerras Mundiais, e diversos outros importantes conflitos bélicos e atos de terrorismo que juntos

¹ Mestre em Filosofia e Especialista em Bioética pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: bassilva@ucs.br

² Doutor em Filosofia e professor da Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: luisbiasoli@hotmail.com

exterminaram milhões de vidas, sem falar na invenção e utilização da bomba atômica. Tudo isso somado, fez com que o século, que deveria ser celebrado pelo seu avanço científico-tecnológico, fosse lembrado como um dos períodos mais sangrentos da história.

O sonho do otimismo virou pesadelo. Dando foco muito mais para o lado negativo e destrutivo da ciência e da tecnologia do que para suas bênçãos e conquistas. Como a internet, que permite que pessoas de diversos lugares do mundo se conectem instantaneamente e notícias e dados cheguem em poucos segundos até mesmo no espaço, gerando o que Marshall McLuhan (1911-1980) nos anos 1960 previu e denominou de aldeia global – avanço tecnológico permitindo a liberdade e a abrangência das notícias e da informação –, mas, também, gerou alguns problemas: como o enfraquecimento da verdade e os dispositivos de controle.

Desde o início do século XXI, graças aos rápidos e extraordinários avanços nos mais variados âmbitos da tecno-ciência, biotecnologia e genômica, é muito fácil se deixar ludibriar sem se questionar: está-se diante de uma proposta científica, para nosso melhoramento como humanos ou se caminha para a total aniquilação do humano, prestes a se produzir uma super-raça de humanos, nas trilhas pensadas pelo filósofo alemão do século XIX, Friedrich Nietzsche (1844-1900), em sua obra Assim falava Zaratustra, cu seja, criar um “Super Homem”, que seria a superação do homem como o conhecemos, pois “o homem é algo para ser superado”?

É, exatamente, com essa ideologia que surgem os movimentos denominados de Pós-Humanista ou Transhumanistas, que visam o aperfeiçoamento genético dos corpos, propondo melhorias que vão desde pequenas próteses, até a modificação total do genoma. Isso faz com que retorne um antigo medo – o risco da eugenia –, que no passado gerou um genocídio em massa durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), na qual buscou-se o aprimoramento da raça denominada por Hitler de Ariana ou raça superior.

Todos esses progressos mencionados interferem na vida e no próprio conceito de ser humano, levantando, assim, diversas questões de

cunho ético, social e legal que transcendem a própria ciência. Caso não se faça nada, os humanos podem, simplesmente, não mais existir amanhã! É nesse momento que nasce a bioética, surgindo da consciência de que, se não se mudar esse estado de coisas e estilo de vida, pode-se colocar em risco a vida das futuras gerações. Sendo assim, sua principal missão é tentar estabelecer um equilíbrio entre o progresso nas ciências da vida e da saúde, respeitando a dignidade e a vida humana. Reconhecendo os benefícios das descobertas e conquistas científicas para a humanidade, porém impondo alguns limites e se mantendo em constante vigilância quanto aos riscos e perigos que esses avanços podem ocasionar.

Já que esses avanços podem variar desde a erradicação de condições genéticas como o mal de Alzheimer, e outras doenças que assolam a humanidade há muitos séculos, melhorando a qualidade de vida, mas, também podem ser utilizados, para fins eugênicos, como mencionado anteriormente. Por esse motivo, a bioética é tão importante, para evitar que novos horrores como os praticados pelos médicos nazistas voltem a se repetir. Isso posto, um dos principais objetivos da bioética é a defesa do princípio humanista presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), de primazia do ser humano, defendendo sua dignidade e liberdade, que são inerentes a sua condição humana, protegendo toda e qualquer vida do constante risco de avanços tecnológicos e científicos desmedidos.

A questão que permeia esse trabalho é: até que ponto os avanços tecno-científicos são reais e trazem esperança e melhoria na qualidade de vida do ser humano, e a partir de que momento passam a ser de interesse, meramente, mercadológico capitalista ou das classes mais ricas, para tentar viver mais e melhor? Gerando uma ideologia utópica capaz de seduzir e projetar um mundo ilusório como já visto em diversos filmes de ficção científica.

Humanismo e pós-humanismo

Pode-se definir, grosso modo, o humanismo como um movimento intelectual inspirado na civilização greco-romana que foi difundido na Europa durante a Renascença, e teve seu grande auge no iluminismo. Um dos seus intuitos principais era: valorizar um saber crítico voltado para um maior conhecimento do homem e uma cultura capaz de desenvolver as potencialidades da condição humana. O período Iluminista tinha o homem como o centro do universo, sendo assim, a transformação humana estaria a cargo da educação e da cultura sem precedências religiosas. Focando no desenvolvimento das principais faculdades humanas, e em sua capacidade de criar e transformar o mundo e sua realidade natural e social, dotando lhe de livre-arbítrio diante de poderes transcendentais, ou de condicionamentos naturais e históricos. Fato que não aconteceu durante o período da Idade Média, por exemplo, onde tudo passava pelo cunho e julgamento das autoridades religiosas.

Já o transumanismo é bem mais recente, pois tem seu início na primeira metade do século XX. O termo foi cunhado em 1927, por Julian Huxley, primeiro diretor geral da Unesco, além de cientista, biólogo e, irmão de Aldous Huxley, autor da famosa ficção científica, “Admirável Mundo Novo”, no qual aborda diversos temas relacionados a questões transumanistas, como divisão por castas, raças superiores e inferiores geneticamente, formas de nascimento feitas em laboratório, controle das emoções, etc. Julian Huxley publicou, em 1927 na *Religion Without Revelation*, a seguinte explicação.

A espécie humana pode, se desejar, transcender a si própria, não esporadicamente – um indivíduo aqui de uma maneira e um indivíduo lá de outra maneira –, mas na sua totalidade, como humanidade. Necessitamos de um nome para esse novo credo. Talvez o termo ‘transumanismo’ sirva: o homem continua a ser homem, mas transcende a si próprio, ao descobrir novas possibilidades para a sua natureza humana (HUXLEY, 1927, tradução nossa, Apud, PESSINI, 2018, p. 15-16).

Como pode-se observar, nesse trecho, o transumanismo, diferente do humanismo, busca o melhoramento ou mudança do homem a partir da tecnologia que garante alterações biológicas. Sendo assim, enfoca melhoramentos mais no aspecto individual do que no social e vale, aqui, ressaltar que a filosofia transumanista direciona seus estudos para as limitações humanas, pois

os transumanistas tipicamente procuram expandir a gama de possíveis ambientes futuros para a vida pós-humana, incluindo a colonização do espaço e a criação de mundos virtuais ricos. Quando os transumanistas se referem à “tecnologia” como o principal meio de efetuar mudanças na condição humana, isso deve ser entendido amplamente para incluir o design de organizações, economias, políticas e o uso de métodos e ferramentas psicológicos. (MORE, 2013, p. 5).

Nessa citação de More, pode-se ver, claramente, que os transumanistas estão orientados a pensar no futuro confiando nas novas tecnologias, tendo como principal objetivo transcender as limitações biológicas humanas, gerando o “super homem” buscando conquistar a tão sonhada imortalidade, por intermédio da tecno-ciência. Ignorando que o nascimento e a morte, constituem a própria identidade do ser humano como um ser mortal e finito e que muitas vezes é o que faz a humanidade progredir nos mais diversos setores, pois ao passo que o ser humano tem consciência de sua finitude, ele busca ações para tornar-se imortal, de forma metafórica, ou seja, deixar seu nome marcado na história. Isso propicia diversos avanços nas mais diversas áreas, mas os transumanistas buscam a imortalidade de forma literal, negando sua própria condição, e tentando transcendê-la. Nesse contexto, situações corriqueiras da vida, como o envelhecimento e a morte, não são mais mistérios que devem ser desvelados e transformam-se em problemas técnicos a serem superados. Fazendo dos humanos alquimistas modernos. A ciência moderna pode ser considerada um tipo de alquimia com uma nova ressignificação?

Alquimia moderna

Como viu-se, anteriormente, o surgimento das ideias transumanistas situam-se no período pós-II Guerra Mundial, ou seja, depois de 1945, sendo impulsionadas e mobilizadas pelo surgimento da cibernética, nanotecnologia e engenharia genética. Nesse ponto, pode-se fazer uma analogia entre a ciência/tecnologia moderna e a Alquimia da Idade Média, que ligava diversas áreas como Química, Antropologia, Astrologia, Magia, Filosofia, Matemática e Religião. Por meio de processos denominados alquímicos, a Alquimia buscava, entre seus objetivos, desenvolver um *Elixir da Longa Vida*, um remédio capaz de curar todas as mazelas, oferecendo a quem o bebesse a vida e a juventude, praticamente, eternas. Os alquimistas, também, acreditavam que podiam criar vida artificial - denominados “homunculi” (do latim *homunculus* -, ‘pequeno homem’).

Como o nome já sugere, seriam criaturas muito pequenas, medindo em média 12 polegadas de altura. Todos os objetivos propostos pelos alquimistas poderiam ser obtidos por meio da aquisição/criação da Pedra Filosofal, que seria um objeto místico com grandes poderes com o intuito de tornar os homens imortais. Essas ideias, ainda hoje, encontram-se muito presentes em nossa cultura, e exemplos clássicos disso podem ser encontrados na literatura – com livros como Frankenstein, de Mary Shelley e em filmes, novelas, entre outras ficções da cultura pop, que costumam espelhar os anseios das pessoas de sua época. Todavia, se encontram, especialmente, na busca da ciência (notadamente, no que tange a cientificidade médica), que pode ter encontrado na tecnologia sua pedra filosofal, capaz de dar vida a objetos inanimados e de produzir um elixir da vida.

Portanto, essas características presentes na Idade Média, outrossim, podem ser vistas nos tempos hodiernos, por exemplo na tentativa da criação de vida por meio de objetos inanimados, através das assim denominadas inteligências artificiais. Nessa perspectiva, os transumanistas são como os alquimistas, e, também, recusam-se a

aceitar as limitações tradicionais da condição humana e finita, com doenças, sofrimento e, principalmente, pouco tempo de vida. E, também, não querem ter que passar pelo processo doloroso de envelhecer ou de perder seus entes queridos.

Por enquanto, ainda não possuímos esse poder sobre a morte, e a mesma ainda é vista com certo medo e pavor pelas pessoas – o único tabu que restou depois que o tabu do sexo foi, supostamente, quebrado. Sendo assim, hoje, as pessoas são vítimas, diariamente, de várias indústrias que lucram com o medo da morte, como por exemplo, as indústrias da medicina, da alimentação “saudável”, a estética dos corpos e sua medicalização. Vive-se um tempo no qual a indústria da tecnologia, que por meio de filmes e softwares nos faz sentirmos mais jovens, fazendo cada vez mais viva a ideia de “viver para sempre”. Fatos que modificam a forma de se ver e compreender a morte, gerando sua transformação epistemológica e seu esvaziamento simbólico.

O impacto das mudanças genéticas na cultura contemporânea é fortíssimo e a tendência é aumentar. Fazendo da realidade um cenário digno de uma cena de filme de ficção científica. O que há poucos anos pertencia somente as telas de cinema e livros de ficção, hoje se tornou uma possível realidade na tentativa de ajudar a humanidade.

Atualmente, já é possível intervir sobre os processos reprodutivos, e sobre o patrimônio genético de uma célula. Ou seja, a vida humana biológica já se tornou transformável. Porém, ainda não é possível alterar, significativamente, os limites biológicos de nossa existência. No entanto, em breve, surgirão tecnologias que vão capacitar as pessoas a transcender tais limitações. Como mostra o historiador israelense Yuval Noah Harari (2016), em seu livro denominado “Homo Deus – Uma Breve História do Amanhã”, segundo ele “No século XXI, é provável que os humanos façam um lance sério para a aquisição da imortalidade” (HARARI, 2016, p. 30).

Ao longo da história humana diversas religiões e ideologias temiam e santificavam a morte, usando-a como chamariz a seus credos, proclamando que a verdadeira vida estava no além túmulo, ou seja, em

um pós-vida em outra dimensão. Atualmente, as coisas estão um pouco diferentes e as religiões já não mais dominam a vida do homem; com isso, a ciência ganhou força, e a visão sobre a morte, também, sofreu modificações. Ela foi transmutada de um efeito sobrenatural (metafísico) a um problema técnico.

Humanos morrem devido a alguma falha técnica. [...] Nada metafísico. Somente problemas técnicos. E todo problema técnico tem uma solução técnica. Não é preciso esperar pela volta de Cristo à Terra para superar a morte. Alguns nerds num laboratório podem fazer isso. Se a morte era tradicionalmente a especialidade de sacerdotes e teólogos, hoje são os engenheiros que estão assumindo o caso. (HARARI, 2016, p. 32).

Exemplos desses “problemas técnicos” seriam o fato de os órgãos pararem de funcionar direito, ou ainda, doenças degenerativas, etc. Ou seja, tudo que de alguma forma o homem, por meio da tecnologia e da ciência, futuramente, pode ser capaz de superar. No momento ainda não se tem a solução para todos esses problemas técnicos. E é por isso que, cada vez mais, se investe tanto tempo e dinheiro em pesquisas para diversas áreas: busca da cura do câncer, pesquisas genéticas e, principalmente, pesquisas com nanotecnologia.

Harari destaca, ainda, que gigantes da tecnologia, como a Google, vem criando fundos para o financiamento de *Start-ups* e companhias cujo principal objetivo é o de “acabar com a morte”. Exemplo desses investimentos são a criação da companhia chamada Calico, criada em 2013, e comandada pelos cientistas Aubrey de Grey (o gerontologista) e Ray Kurzweil (Medalha Nacional dos Estados Unidos para Tecnologia e Inovação, em 1999). A Calico possui como objetivo realizar pesquisas para o retardamento ou o fim completo da morte. Esses investimentos e pesquisas visam a criação de super humanos, capazes de sobreviver aos mais diversos tipos de doenças e falhas técnicas, e isso está sendo possível graças ao “desenvolvimento vertiginoso de campos como a engenharia genética, a medicina regenerativa e a nanotecnologia” (HARARI, 2016, p. 34). Talvez, em 50 ou 100 anos já existam pessoas capazes de

superar/vencer a morte por causas técnicas, embora, ainda assim, essas pessoas serão matáveis. Isso não as tornaria imortais, mas sim, amortais. Harari diz:

Na verdade, eles serão amortais, e não imortais. Ao contrário de Deus, os futuros super homens poderão morrer em alguma guerra ou em um acidente de trânsito, e nada os trará de volta. Contudo, diferentemente de nós, mortais, suas vidas não teriam “data de vencimento”. Enquanto uma bomba não os fizer em pedaços ou um caminhão não lhes passar por cima, poderão continuar a viver indefinidamente. No entanto, é bem provável que isso fará dessas pessoas as mais ansiosas na história. Nós mortais arriscamos diariamente nossa vida porque sabemos que ela, de um jeito ou de outro, vai acabar. Assim, saímos em jornadas no Himalaia, nadamos no mar e participamos de outras ações perigosas, como atravessar a rua ou comer fora. Mas, se acreditarmos que podemos viver para sempre, seremos loucos se apostarmos com o infinito. (HARARI, 2016, p. 35).

Isso posto, pode-se dizer que esse prolongamento da vida irá afetar as relações familiares, profissionais e até mesmo as relações artísticas. As relações em famílias se tornariam mais frias; as relações de trabalho, mais desgastantes; e as formas de se fazer arte, muito mais vazias e superficiais. Por fim, mesmo que não se conquiste a amortalidade nesse século, essa será, possivelmente, uma batalha que se perpetuará ainda por muito tempo; pois “nosso compromisso ideológico com a vida humana nunca permitirá que, simplesmente, aceitemos a morte. Enquanto a morte for motivada por alguma coisa, estaremos empenhados em superar suas causas”. (HARARI, 2016, p. 37). Muitos pensam que isso não passa de um devaneio. Mas, os pós-humanistas acreditam nessa possibilidade e se esforçam para criar novas tecnologias para estender a longevidade humana, até algumas formas de imortalidade física, e para reengenharia do corpo humano, expandindo sua capacidade funcional, como é o caso dos clones mentais que ver-se-á a seguir.

AI e Clones Mentais

Segundo Ray Kurzweil, Diretor de engenharia do Google, atualmente, já há computadores capazes de recriar a capacidade computacional do cérebro humano, porém ainda não dispomos de um *software* capaz de gerar o nível humano de inteligência, mas haverá a capacidades de gerar *software* para a Inteligência Artificial de nível humano por volta de 2029. E uma vez que esse *software* seja construído “poderemos criar personalidades específicas, inclusive, de pessoas já falecidas”. (KURZWEIL, 2016, p. 15). Ainda segundo o autor, quando isso for possível, “conseguiremos acessar as informações que, em nosso cérebro, constituem nossas lembranças, habilidades e personalidades, e fazer uma cópia de segurança delas. Na minha linha do tempo, esse é um cenário para os anos 2040”, (KURZWEIL, 2016, p. 16). Isso propiciará o que os cientistas denominam de clone mental, ou seja, uma cópia de nossa mente em nuvem que permitirá que pudermos ser clonados ou ainda “instalados” em um computador, algo parecido com o que acontece no filme “Transcendence: A Revolução” de 2014, no qual a mente de um cientista é transferida para a nuvem.

O Livro denominado “Virtualmente Humanos”, da autora Martine Rothblatt, trata sobre esse assunto, mostrando que esse cenário digno de filmes de ficção está mais próximo do que imagina-se. Segundo a autora, vive-se, cada vez mais, próximos de construir uma consciência humana capaz de se igualar a um cérebro humano, pois segundo ela “não é necessário “copiar” cada função do cérebro humano para produzir pensamento, inteligência e consciência” (ROTHBLAT, 2016, p. 20). Parece um pouco confuso, mas a autora exemplifica para tornar um pouco mais fácil: “Se isso parece contrariar o senso comum, convém lembrar que os engenheiros aeronáuticos não copiaram um pássaro real para construir uma máquina capaz de voar, embora os pássaros tenham servido de inspiração. (ROTHBLAT, 2016, p. 20).

Segundo a autora, deve-se começar a pensar essa realidade desde já, pois é uma parte do futuro que já está batendo a porta. Esse clone mental teria o intuito de transmitir sua mente para uma máquina, que seria capaz de falar, postar e agir como você, baseado em vídeos, e áudios seus, ou seja, ela aprenderia a ser você, basicamente. Mas isso nos apresenta outro problema que é descrito pela própria autora ainda no começo de sua explanação. “Uma vez que os clones mentais vão compartilhar nossa mentalidade, eles pensarão que têm a mente de um “humano”, e será inevitável que passem a reivindicar a mesma posição que nós, pessoas de carne e osso, ocupamos na sociedade”. (ROTHBLAT, 2016, p. 22).

Isso nos faz pensar nas seguintes questões: os corpos humanos-robotizados ou com próteses, etc, mas que mantêm sua racionalidade e, principalmente, humanidade, ainda podem ser considerados humanos? e esses corpos robóticos-humanizados, ou fabricados, não devem ser considerados humanos, pois deve-se considerar a racionalidade humana e não a da máquina? Essa realidade levanta diversos aspectos políticos, econômico-sociais e, principalmente, religiosos, já que, teoricamente, máquinas não possuem espírito e nem alma, esses ainda são conceitos que se restringem a seres biológicos e humanos, sendo assim, a máquina nunca poderá atingir o grau de humano. Pois mesmo tendo comportamentos e forma humana, a máquina não poderá atingir o grau de humano. Essa questão com certeza será muito debatida, ainda, em um futuro não tão distante. Pode-se dizer que a inteligência artificial representa um desafio decisivo para o futuro/presente da humanidade o limiar de um novo tempo.

Ainda sobre esses processos de hibridismo entre homem e máquina, pode-se levantar mais algumas questões, por exemplo um homem biônico híbrido, ainda possui os mesmos direitos de uma pessoa não híbrida? E em relação ao mercado de trabalho, seria justo um híbrido concorrer a uma vaga com um não híbrido? Ou seria mais justo criar postos de trabalho específicos para um e para outro? Uma pessoa que passa pelo processo de hibridização e é modificada continua com os mesmos direitos

antes e depois? Essas, também, são questões que devem passar por uma análise crítica de comitês de ética e bioética. Por fim, Rothblat, explica sobre a grande mudança que estamos prestes a presenciar:

A eventual sofisticação e onipresença dos clones mentais certamente nos colocará diante de questões societais, filosóficas, políticas, religiosas e econômicas. A ciberconsciência trará consigo novas abordagens da civilização, tão revolucionárias quanto o foram as ideias sobre liberdade pessoal, democracia e comércio na época em que surgiram. *Virtualmente Humanos* introduz a libertação da morte por meio da imortalidade digital, eleitorados com maiorias ciberconscientes e os concomitantes direitos e deveres das pessoas que possuem clones mentais. Estejam prontos. (ROTHBLAT, 2016, p. 23).

É difícil fazer previsões seguras sobre esse assunto, devido à rapidez com que os processos e tecnologias evoluem e se modificam, mas é bom estar preparado para quando essas mudanças chegarem. Todas essas perspectivas que a introdução da inteligência artificial e clones mentais abrem, geram diversas reflexões filosóficas, religiosas, antropológicas e morais. Sem falar nos impactos sociais e econômicos, e sobre todos os âmbitos da vida privada e pública, isso exige a abertura de debates e o envolvimento de todos os cidadãos. Só assim, poder-se-á tomar medidas confiáveis e evoluir sem a ameaça da autodestruição.

Considerações Finais.

Sabe-se que a tecnologia em si é neutra, nem boa nem má, entretanto, ela é aquilo que os homens fazem dela, ou seja, é uma ferramenta, um instrumento, e como tal deve ser, ética e friamente, analisada e utilizada para os melhores fins. Com a tecnologia vêm os avanços e inovações, que permitem entre outros benefícios, o prolongamento da vida ou da engenharia genética, que nem sempre é usada para o bem. Logo será possível prolongar a vida em alguns anos, ou até mesmo tornar-se amortal, mas a pergunta é, a que custo? Deve-se

sempre lembrar que o fato de ser capaz de manipular o genoma, não significa que se deva fazer.

Não é errado querer fazer a vida humana ter uma melhor qualidade, e até eliminar algumas doenças e flagelos, mas deve-se fazer tudo isso com muita cautela e, principalmente, à luz da ética. Deve-se sempre tratar a vida humana com dignidade e sacralidade, ou seja, como sujeito e não como objeto ou um produto. Deve-se se lembrar que, antes de mais nada, o ser humano não é uma coisa, mas sim um ser único, com dignidade, impossível de ser copiado ou reproduzido em série. E é, aqui, que a bioética deve encontrar um equilíbrio reflexivo e se posicionar, promovendo um grande debate, a fim de engajar o diálogo ético e crítico a respeito desse tema, levando em conta as implicações e consequências futuras de tais atos.

Com certeza, a ciência e a tecnologia resolvem inúmeros problemas humanos, mas, às vezes, ao fazê-lo, acabam criando outros, por vezes ainda mais complexos. Sendo assim, hoje, mais do que nunca, precisa-se que a ciência, ética e humanismo caminhem juntos, em prol do melhoramento humano. Sem ilusões que apenas uma dessas áreas, nos dê todas as respostas que a humanidade precisa, pois deve-se entender os limites de cada área; a ciência não tem o dever de responder nossas questões mais profundas, como o sentido e finalidade da vida, pois isso é tarefa da filosofia. Por fim, responsabilidade, comprometimento e comportamento ético devem ser os pilares centrais nas discussões tecnológicas e científicas. Priorizando a espécie humana, e não se apegando em promessas de vida eterna e de Super seres humanos, ou na criação de um Super-homem.

Referências

HAYLES, N. Katherine. *How we became posthuman: virtual bodies in cybernetics, literature, and informatics*. Chicago: University of Chicago, 1999.

HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus - Uma Breve História do Amanhã*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HUXLEY, Aldous. *Admirável Mundo Novo*. Tradução: Lino Vallandro e Vidal Serrano. São Paulo: Ed. Globo, 2014.

KUNZRU, Hari. Genealogia do ciborgue. In: TADEU, T. (Org.); HARAWAY, D.; KUNZRU, H. Antropologia do ciborgue: as vertigens do pós-humano. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 119 – 126. Tradução: Tomaz Tadeu.

MARQUES, Eduardo Marks de, KRÜGER, Luana de Carvalho. *Vida artificial: a mobilidade do conceito de transumano e pós-humano*. **Voluntas: revista internacional de filosofia**, Santa Maria, v10, n.1, abril.2019. Disponível em: <http://www.saocamilosp.br/pdf/bioethikos/105/1815.pdf>. Acesso em: 1/08/2020.

MORE, Max. The Philosophy of Transhumanism. In: MORE, Max; VITA-MORE, Natasha (Ed.). *The transhumanist reader: classical and contemporary essays on the science, technology, and philosophy of the human future*. United Kingdom: Wiley-Blackwell, 2013, p. 03 – 17.

MORE, Max; VITA-MORE, Natasha (Ed.). *The transhumanist reader: classical and contemporary essays on the science, technology, and philosophy of the human future*. United Kingdom: Wiley-Blackwell, 2013.

PESSINI, Leo. *Bioética, Humanismo e Pós-Humanismo no Século XXI: Em busca de um novo ser humano?* Disponível em: <https://www.camilliani.org/wp-content/uploads/2018/11/testo-br.pdf>. Acesso em 01/08/2020.

ROTHBLATT, Martine. *Virtualmente Vivos: As promessas: e os perigos: da imortalidade digital*. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Cultrix, 2016.

Os princípios da fraternidade e da solidariedade: instrumentos na minimização de impactos da sociedade consumocentrista

Fabiana Marion Spengler¹

Camila Silveira Stangherlin²

Maini Dornelles³

1 Introdução

A sociedade contemporânea tem vivenciado as consequências de relações sociais excessivamente baseadas no consumo, na individualidade, no egoísmo e na carência de uma visão comunitária e responsiva perante os recursos coletivos. Não só os impactos ambientais são extensos, como também aqueles de cunho social, como a exclusão e a desigualdade social. Nesse sentido, mecanismos voltados à visão coletiva e inclusiva surgem como possibilidades de ressignificação de um panorama social fortemente arraigado às relações superficiais, incapazes de sustentar os recursos

¹ Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Pq2). Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, em Roma, na Itália. Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS, mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – RS. Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”, e-mail: fabiana@unisc.br.

² Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e Bolsista PROSUC CAPES - Modalidade II; Mestra em Direito pela URI/Santo Ângelo; Especialista em Direito Processual Civil pela UNINTER; Concluinte do Curso de Formação Pedagógica pelo IFFar; Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos; Professora de Direito; E-mail: camilastangherlin@hotmail.com.

³ Mestranda em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa/taxa Prosuc-Capes, modalidade II. Integrante do grupo de Pesquisa Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Dr^a Fabiana Marion Spengler. Advogada, inscrita sob o nº de OAB/RS 112.231 E-mail: maini_md@hotmail.com

finitos do planeta, e, de despertar a cooperação e os laços de alteridade dentre seus membros.

Assim, partindo dos preceitos iniciais do texto constitucional, é compreensível que a consolidação de uma sociedade justa, igualitária e harmônica é compromisso firmado com o cidadão, a ser efetivado para possibilitar o bem-estar coletivo. Nesse sentido, já no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 há elementos basilares direcionados ao alcance de tais propósitos, como a fraternidade e a solidariedade. Justamente, o abarcamento da fraternidade e da solidariedade dentre os princípios constitucionais, traz as expressões de responsabilidade entre os indivíduos (reciprocidade) e do Estado para com os cidadãos, estruturando relações que não se fundam em ideais individualistas e egocêntricos, como aquelas próprias do consumocentrismo.

Dessa forma, o objetivo que norteia o presente trabalho visa examinar as potenciais contribuições alcançadas pela efetivação dos princípios da fraternidade e da solidariedade na consolidação de uma sociedade atenta e engajada aos reflexos advindos do consumocentrismo contemporâneo. Sendo assim, o problema que move essa pesquisa visa responder ao seguinte questionamento: a partir da análise dos principais aspectos que identificam e diferenciam os princípios constitucionais da fraternidade e da solidariedade, quais são suas potenciais contribuições para a consolidação de uma sociedade mais responsiva e atuante frente às questões sociais relacionadas ao hiperconsumo? Para alcançar o objetivo traçado e responder ao problema de pesquisa será utilizado o método de abordagem dedutivo, sendo o levantamento de dados realizado através de pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental. O método de procedimento é o monográfico, tratando-se, ainda, de uma pesquisa exploratória, segundo a classificação relacionada ao seu objetivo.

Primeiramente, o artigo abordará os principais aspectos referentes ao princípio constitucional da fraternidade, expondo os apontamentos provenientes da doutrina especializada no tema. Por conseguinte, será analisado o princípio constitucional da solidariedade, elencando os fatores

mais relevantes que o diferenciam da perspectiva fraternal, por intermédio de estudos já realizados. Finalmente, será examinado o cenário consumocentrista atual, e, estudadas as prováveis contribuições advindas das duas esferas, fraternidade e solidariedade, para a consolidação de uma sociedade comprometida com a minimização dos impactos sociais oriundos de um consumo excessivo, pautado por relações individualistas e egoísticas.

A ressignificação das relações interpessoais hodiernas – que vislumbra no bem-estar geral um objetivo medular a ser conquistado com esforços conjuntos – tem espaço a partir de uma visão que reconheça as implicações de ações que limitam o universo humano a meras relações de consumo, e, que redirecione a perspectiva individual para um patamar coletivo, global e plural.

2 O princípio da fraternidade – breves considerações

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) representou a conquista de uma série de direitos e garantias aos cidadãos do país, sobretudo, por meio da positivação dos proclamados Direitos Humanos. A busca pelo estabelecimento de uma sociedade livre, justa, solidária e igualitária constituiu-se como um dos pilares (objetivos fundamentais) da Carta Magna, traçando um novo panorama para o período marcado pela redemocratização do Brasil. O comprometimento com o bem-estar social por intermédio de uma visão plural e inclusiva já pode ser percebido em seu preâmbulo que delineou, preliminarmente, os ideais interpretativos do texto constitucional:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução

pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL(BRASIL, 1988).

Dentre os muitos destaques do trecho preambular, a fraternidade, nos últimos anos, tem recebido olhares mais amplos, especialmente, enquanto princípio capaz de orientar as interpretações jurídicas e contribuir com a instauração de relações sociais mais pacíficas, harmônicas e colaborativas. Em seu contexto político, por um longo período, a temática não restou expressiva, contudo, recentemente, tem apresentado uma retomada, encontrando no âmbito do Direito, o espaço apropriado para efetivação de sua potencialidade na perspectiva social. Enquanto ideais como a liberdade e a igualdade foram propagados com mais afinco, a fraternidade adormeceu, mas, sob a perspectiva doutrinária, é revitalizada, sobretudo, em sua dimensão social, voltada às relações interpessoais eivadas por aspectos individualistas.

Na visão de Eligio Resta (2020, p. 118), “a fraternidade recoloca em jogo o compartilhamento de pactos entre sujeitos concretos, com suas histórias e diferenças, não com o poder e posições privilegiadas que ocultam o egoísmo na abstração”. Ou seja, para o autor sua implementação está calcada na horizontalidade das relações, o que requer uma postura de inclusão, de aceitação das diferenças entre sujeitos distintos, de integração entre uma sociedade plural e multifacetada. Essa percepção é base para que as consequências das relações contemporâneas, como as derivadas do consumo, por exemplo, tenham um deslinde norteado pela bem-estar coletivo, e não apenas, pelo benefício particular.

Todavia, convém frisar que as definições acerca do significado de “fraternidade” no âmbito jurisdicional são variadas. Na visão de Marco Aquini (2008, p. 138-139), a fraternidade é um valor jurídico que “compromete o homem a agir de forma que não haja cisão entre os seus direitos e os seus deveres, capacitando-o a promover soluções de efetivação de Direitos Fundamentais de forma que, não, necessariamente, dependam, todas, da ação da autoridade pública [...]”. Assim, a

fraternidade estaria interligada à concretização dos direitos fundamentais, mas não necessariamente na dependência das ações do Estado.

Em complementariedade, as autoras Ana Carolina Ghisleni e Fabiana Marion Spengler (2011, p. 12) destacam que a noção de fraternidade se encontra “diretamente ligada à vida em sociedade, à cidadania entre os homens e aos direitos humanos. Na verdade, continua bem próxima dos ideais iluministas, pois não há hierarquia que os diferencie: todos os homens são iguais, livres e deveriam viver em harmonia fraterna”. Sob tal dimensão, a liberdade e a igualdade estão inter-relacionadas à fraternidade, constituindo o renomado tripé da Revolução Francesa, que, mais tarde, serviria de inspiração para muitas Constituições de Estados democráticos. Ao que tange o ideal de fraternidade na Revolução Francesa, Antonio Maria Baggio (2008, p. 08) enfatiza que a novidade está em

“[...] a fraternidade adquirir uma dimensão política, pela sua aproximação e sua interação com os outros dois princípios que caracterizam as democracias atuais: a liberdade e a igualdade. Porque, de fato, até antes de 1789 fala-se de fraternidade sem a liberdade e a igualdade civis, políticas e sociais; ou fala-se de fraternidade em lugar delas. A trilogia revolucionária arranca a fraternidade do âmbito das interpretações – ainda que bem matizadas – da tradição e insere-a num contexto totalmente novo, ao lado da liberdade e da igualdade, compondo três princípios e ideais constitutivos de uma perspectiva política inédita [...]”.

Dessa forma, o ideal de uma vivência/convivência humana guiada pela responsabilidade mútua entre seus membros é pano de fundo de uma sociedade fraterna, sendo o respeito e a compreensão do outro, elementos medulares na busca de objetivos que coadunam com o comprometimento das ações individuais, em prol de resultados benéficos para a coletividade. Ou seja, o contexto pessoal é substituído pelo contexto geral, pois o que se almeja, tanto com a efetivação da fraternidade, como com a concretização de práticas solidárias (princípio da solidariedade, que será abordado no tópico seguinte) é o estabelecimento de posturas responsivas, que advenham não só das ações e atividades estatais, mas da iniciativa dos

próprios integrantes da sociedade, a partir de relações particulares, como as de cunho consumerista, pautadas pelo bem-estar coletivo.

Justamente, “a reciprocidade nas relações e a responsabilidade em relação ao outro, ideia fundante da fraternidade expressa na Declaração Universal dos Direitos Humanos, fazem com que haja uma preocupação expressa no texto constitucional com o bem-estar geral” (SANTOS; ARAÚJO, 2020, p. 147). Tal preocupação estende-se a diversos segmentos da vida em comum, especialmente no panorama atual, marcado por uma profusão de relações consumeristas supervalorizadas – o consumocentrismo, que em breve será analisado. Os impactos provenientes do excesso de tais relações têm ocasionado danos graduais aos recursos naturais do planeta, e, igualmente, à esfera social, evidenciando a desigualdade, a exclusão e o afastamento de uma parcela progressiva da sociedade que não contribui com o ciclo desenfreado de consumo inconsciente.

Sob tal dimensão, a fraternidade no universo jurídico, enquanto princípio constitucional a ser efetivado, potencializa a implementação de fatores necessários à construção ou à restauração/regeneração de relações interpessoais genuinamente balizadas pela visão comunitária. A fraternidade, interconectada ao Direito – âmbito do Direito Fraterno, volta-se, diante da conjuntura atual, a um grande desafio social que é superar o individualismo. Sobre o tema, Janaína Machado Sturza (2016, p. 380) destaca que:

a fraternidade refere-se ao bom e harmônico convívio com os outros, à união de ideias e de ações, ao viver em comunidade. Daí, inicia-se uma primeira ideia do que venha a ser o Direito Fraterno: é um direito que é para todos e que é aceito e/ou proposto por todos. Por isso, a importância desta abordagem para estudar a paradoxalidade da sociedade atual.

Todavia, vale ressaltar, a fraternidade presente no ordenamento jurídico brasileiro não se irrompe com o propósito descomunal de fazer cessar a animosidades, relações concorrentes ou atividades banais de consumo, próprias de uma sociedade altamente complexa, como a

hodierna Conforme preceitua Sandra Regina Martini Vial (2006, p. 125), “esse novo direito não propõe a ideia ingênua de que se deve amar mutuamente, mas busca edificar/estruturar paradoxos, exatamente em função dessa paradoxalidade, que é constante e que se deve ser, continuamente, refletida de maneira clara”. Nessa compreensão, a proposta está na relativização das relações por intermédio de uma visão que transcenda os objetivos e interesses estritamente individuais, e, vislumbre o benefício coletivo, especialmente, sob a perspectiva do comprometimento/responsabilidade social.

Dessa feita, a fraternidade retoma a igualdade, pois se arrima na união de partes iguais, e, retoma também a liberdade, pois traz consigo a ideia de autonomia dos indivíduos para uma atuação livre na seara coletiva, desvencilhada das amarras que os padrões sociais contemporâneos são capazes de impor – como aqueles originários do consumocentrismo. Todos esses são preceitos indispensáveis para que o individualismo não se transforme em uma barreira sólida rumo à edificação de uma sociedade fomentada pela reciprocidade, pelo reconhecimento do outro e pelos benefícios plurais. Entrementes, de modo geral, o comportamento individual contemporâneo, impulsionado pelo enaltecimento da aquisição de produtos e serviços, demonstra carecer de aspectos fraternos, capazes de reforçar o pensamento inclusivo, e, de revelar a importância de atitudes conduzidas pelo melhoramento geral da população.

Sendo assim, e em complementariedade aos dados até então expostos, importante verificar as contribuições relacionadas a um princípio similar – que por vezes é confundido com o princípio da fraternidade – mas, que possui nuances próprias, capazes de auxiliar na estruturação do bem-estar coletivo e de relações sociais cooperativas, interconectadas pelo objetivo comum de viver em uma sociedade mais harmônica, livre e igualitária.

3 O princípio da solidariedade– breves considerações

Após perfazer uma breve análise a respeito da fraternidade, neste item passar-se-á a verificar a solidariedade descrita na Constituição Federal de 1988. Sabe-se que muitos princípios éticos passaram a compor legislações vigentes, de maneira que a solidariedade ganha espaço na América Latina em torno de 1960, com o desenvolvimento da teologia de libertação, que se deu em decorrência do período histórico vivenciado.

A solidariedade, nos primórdios da sociedade, é marcada por ideias de sentido comum e bem-estar coletivo. Segundo Cardoso (2016, p. 90), “é possível constatar uma grande importância sobre dois valores: a vida comunitária e a reciprocidade, aliadas a solidariedade”. Sobre o tema, o autor ainda afirma que:

[...] o conceito de solidariedade é marcado por uma concepção classista e de grupo. Não é uma concepção universalista de solidariedade, mas uma perspectiva quase-universal de solidariedade. Trata-se de ser solidário entre os iguais, sendo iguais os que possuem a mesma pertinência de classe. Trata-se em primeiro lugar, de solidariedade, libertação e justiça pelos e para com os iguais, explorados e excluídos (CARDOSO, 2016, p. 91).

Ademais, na luta da classe trabalhadora na França, em meados de 1830, a solidariedade ganha destaque quando é usada com o intuito de unir a classe proletária em prol de melhorias salariais e de condições para a realização do trabalho (CARDOSO, 2016, p. 91).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, seguindo a mesma linha da Declaração Universal de Direitos Humanos, legislou uma gama de princípios⁴ que passaram a fazer parte do ordenamento jurídico, e, atualmente, são utilizados como mecanismos essenciais na concretização de direitos fundamentais.

⁴ Solidariedade, fraternidade, liberdade, igualdade, dentre outros, porém neste artigo serão trabalhados, exclusivamente, a fraternidade e a solidariedade.

A Carta Magna, que é fruto de uma evolução social, deu ênfase à promoção da dignidade da pessoa humana e da igualdade substantiva. Para a concretização do projeto de sociedade justa, livre e solidária foi reconhecida sua força normativa, conforme preceitua o artigo 3º, inc. I, da CF/88⁵(MARISCO, ALVES, 2016). Dessa forma:

Com a intenção de proteger a pessoa humana, houve a positivação dos direitos fundamentais nas Constituições, a fim de permitir a efetivação de direitos sociais e econômicos. O princípio da solidariedade passou por esse reconhecimento, tornando-se um vetor para todo o ordenamento jurídico. A Constituição Federal de 1988 determina, na qualidade dos fundamentos da república, a concepção de uma sociedade solidária (PEREIRA; REIS, 2017, p. 15).

Nesse sentido, a solidariedade pode ser vista de diversas formas, em regra, está ligada à forma de agir das pessoas, que sejam solidárias, o que se dá de acordo com a educação recebida, não sendo visto como algo juridicamente exigível (REIS, ZIEMANN, 2014).

Ressalta-se, contudo, que a solidariedade, neste contexto jurídico, não remete a mesma solidariedade conhecida por ser alguém bom, que presta auxílio, que tem uma boa educação. Já fora tido apenas como um princípio moral e até mesmo religioso, onde remonta longa data na qual se luta pelo prestígio do Princípio da Solidariedade. (SARMENTO, 2004).

Hodiernamente, a solidariedade assume uma dupla perspectiva, enquanto virtude moral, com o intuito de buscar firmar uma atitude de um indivíduo para com o meio que vive, e, como um princípio social, que implica a ação de todos em favor do bem comum, desenvolvimento socioeconômico e histórico (CARDOSO, 2016).

A origem da solidariedade jurídica está associada com a crise do Estado Liberal, onde o discurso solidário entra como uma crítica à “democracia” do período, servindo de agente para o reconhecimento e à ampliação do sufrágio universal, das liberdades políticas, dos direitos

⁵Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] (BRASIL, 1988).

sociais e da democracia representativa, de tal modo que se passa a um novo modo de se pensar o Direito, o Estado e a sociedade (REIS; KONRAD, 2015).

Para que surta seus efeitos, o princípio da solidariedade não pode estar apenas escrito, este deve ser utilizado para perfectibilizar ações sociais. Define-se, assim, que solidariedade e dignidade são fundamentais para a formação de uma sociedade íntegra (REIS; FONTANA, 2010). Justamente, "o resgate da solidariedade como razão de ser da realização dos direitos sociais constitui-se na existência de um caminho não normativo para se reconhecer digno e lutar contra abnegações sociais impostas" (REIS; FONTANA, 2010, p.3327).

A novidade principiológica trazida pela Constituição Federal é desafiadora, pois, em grande parte, a sociedade conta com um viés individualista, que se herdou do século passado, assim, gradativamente vai sendo inserida no cotidiano das relações interpessoais e dos profissionais do Direito, como algo jurídico.

Destaca-se que o fenômeno da solidariedade, orienta a sociedade aos importantes e necessários valores, sempre em prol do interesse social e coletivo. Caracterizando-se como condutor das relações sociais, configura-se como uma nova forma de pensar a pessoa (ser humano) em suas relações na sociedade (DORNELLES; REIS, 2019).

Ao falar em solidariedade, a afirmativa é de que ela não pode ser vista como um dever positivo do Estado, e tão somente deste, enquanto um realizador de políticas públicas, mas sim um dever recíproco das pessoas, pois os cidadãos precisam se relacionar, uma vez que não são um fim em si mesmos (WERLE; WRASSE, 2017). Com tal propósito, a solidariedade afirma um novo paradigma, em que a sociedade civil interage para a evolução dignificante da humanidade, cabendo ao direito funcionalizar as ações individuais para o benefício social difuso das presentes e futuras gerações (CARDOSO, 2016, p. 27).

O direito tem como finalidade preservar a segurança jurídica, bem como a ordem e a paz, respeitando os valores éticos, a individualidade e a

vida em comum dos cidadãos. A solidariedade representa neste meio uma ordem proporcional, uma visão do fenômeno jurídico, onde se busca concatenar a harmonia do cidadão individual com o bem de todos. A solidariedade, enquanto princípio, deixa de ter um caráter moral e passa a ser um dever de todos os cidadãos: o agir solidário, em prol da coletividade passa a ser uma obrigação de todos os cidadãos brasileiros.

Após perfazer uma breve análise no que diz respeito ao princípio constitucional da solidariedade, no próximo item será estudado o individualismo e os impactos do consumocentrismo para a sociedade.

4 O individualismo e os impactos do consumocentrismo

As relações de consumo são parte significativa do avanço social. Em todos os segmentos – alimentos, vestuários, cultura, entretenimento, entre outros – tem-se um potencial expansivo associado a fatores que acarretam índices maiores ou menores de demanda e comercialização. Contudo, o objeto do presente estudo centra-se no consumocentrismo, o que não pode ser confundido com as relações consumeristas em geral. Como preceitua Zygmunt Bauman (2008, p. 37), “o ‘consumismo’ chega quando o consumo assume o papel-chave que na sociedade de produtores era exercido pelo trabalho”. O essencial cede espaço à supervalorização da obtenção de mercadorias, produtos, bens, serviços associados à sensação de felicidade e satisfação, o que perfaz um ciclo infundável de adesão a padrões preestabelecidos que incluem poucos e excluem muitos.

Assim, conforme apontado pela doutrina, o consumocentrismo parte da ideia de individualismo do sujeito perante a sociedade, onde este encontra-se norteado pela finalidade precípua de consumir, de maneira que “seus desejos são pautados no consumo, tornando este o ‘verdadeiro centro do universo’” (CALGARO; PEREIRA, 2016, p. 57). Todos os fatores externos que contribuem para que tais relações se sustentem são ignorados, arraigando ao consumocentrismo a percepção de isolamento e de autossuficiência perante os demais.

Nessa senda, não apenas os recursos naturais, finitos no planeta, são negligenciados por ações e atividades impulsionadas pela comercialização massificada de mercadorias. Estes, por óbvio, têm extrema importância frente os impactos ambientais constatados nas últimas décadas, no entanto, não serão aqui analisados, uma vez que a problemática que guia a pesquisa tem enfoque nos reflexos sociais, especialmente nas relações interpessoais maculadas pelo individualismo.

Dessa forma, tendo como pano de fundo as consequências nocivas à integração social, provocadas pela disseminação de posturas centradas na supervalorização da capacidade individual de consumir, convém destacar os desdobramentos ocasionados pelo consumocentrismo, de acordo com a doutrina especializada no tema. Assim, frisam Rogério da Silva e Jorge Renato dos Reis (2018, p. 590):

A busca da felicidade com base no consumo exagerado acaba por criar na sociedade a cultura do consumo efêmero, condenando tudo ao desuso em um ritmo extremamente veloz, reforçando a descartabilidade e a redução da vida útil. Os produtos envelhecem rapidamente, sendo imediatamente substituídos por outros também de vida fugaz.

Sob tal ótica, o sistema cíclico de consumo, com aporte em uma felicidade que nunca é saciada, é retroalimentado. No entanto, frente a sociedades tão desiguais, como a brasileira, nem todos participam da mesma forma para a expansão desse cenário mercadológico, ainda que todos, de alguma forma, sejam afetados pelas suas consequências. Justamente, para Pereira e Calgaro (2019, p. 9), “é nessa sociedade consumocentrista, configurada sobre estruturas endeusadoras do consumo, que a modernidade demonstra seu lado sombrio, socialmente, sobre os excluídos”. O ser humano não é visto como protagonista dessas relações superficiais abarcadas pela valorização material, de forma que a mutualidade e a cooperação de um indivíduo para com o outro também não é instigada: o espaço de destaque é direcionado para a propagação acelerada do consumo.

Em função disso, Cleide Calgaro e Agostinho Oli Koppe Pereira (2016, p. 65) preconizam que:

Esse sujeito, envolto na visão consumocentrista, deixa de lado os laços sociais que envolve a solidariedade, a cooperação, o respeito, entre outros elementos que estruturam uma sociedade. Individualizada, a coletividade se desorganiza e, desorganizada torna-se fragilizada, torna-se uma sociedade atomizada que leva ao vazio tanto físico como existencial.

Eis o campo perfeito para o adocimento de uma coletividade. Fundada em relações superficiais e de vínculos frágeis, tendentes ao individualismo, outros fatores passam a assolar a sociedade. Os conflitos, ainda que inerentes à condição humana, tomam dimensões vastas, despertando embates, posturas agressivas e elevados índices de litigiosidade⁶. Dessa maneira, não só a exclusão e a desigualdade irrompem-se como reflexos sociais do panorama consumocentrista, mas também o distanciamento da almejada pacificação entre os sujeitos, comprometendo a conquista do bem-estar coletivo.

Desta feita, no afã de consolidar a ressignificação dos relacionamentos entre indivíduos e restabelecer/estabelecer a noção de interconexão entre os membros de uma sociedade multifacetada, faz-se mister reconhecer o quão perverso e egocêntrico pode ser um padrão constituído sobre os pilares do consumocentrismo. Nessa perspectiva, Bauman (2003, p. 59) ressalta:

No mundo acolchoado, maleável e informe a elite global dos negócios e da indústria cultural, em que tudo pode ser feito e refeito e nada vira sólido, não há lugar para realidades obstinadas e duras como a pobreza, nem para a indignidade de ser deixado para trás, nem tampouco para a humilhação que representa a incapacidade de participar do jogo do consumo.

Introduzir um prisma diferenciado, capaz de modificar a dimensão das relações interpessoais contemporâneas é um grande desafio, que

⁶ Os dados podem ser consultados na principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, os relatórios anuais do Justiça em Números, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>.

perpassa, essencialmente, pelo modo como se percebe o outro dentro do contexto coletivo. Sendo assim, aspectos relacionados à fraternidade e à solidariedade, a partir de seus vieses plurais e integrativos, configuram verdadeiros aliados na minimização de impactos excludentes, próprios da realidade consumocentrista.

5 A fraternidade e a solidariedade como mecanismos de ressignificação do coletivo

A fraternidade, como anteriormente vista, surge logo no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, indicando que aquele documento que esta sendo promulgado pelos representantes do povo, busca uma sociedade livre e fraterna. Já o Princípio da Solidariedade, não demora muito e ganha destaque nos primeiros artigos da Carta Magna, já que o legislador firma através da maior Lei do Estado a busca por uma sociedade livre, justa e solidária.

Resta clara a percepção de que a dignidade humana e a fraternidade andam juntas, visto que a fraternidade se propõe a restaurar a esfera ética da vida, conscientizar indivíduos sobre a responsabilidade que um tem para com o outro, e, por consequência, pelo bem da comunidade como um todo (JABORANDY, 2016).

A fraternidade, explicada por Eligio Resta (2005), reconhecido internacionalmente como “Pai da fraternidade”, diz que esta categoria é a face transmutada da amizade política grega; que esta fraternidade se tornou mais complexa em decorrência da amplitude da comunidade política moderna e defende que, no momento de contemporaneidade, reaparece o universalismo da amizade política, que se veste de fraternidade.

Parte da doutrina, diferencia a solidariedade e a fraternidade, visto que a primeira remete a algo que não nasce consigo, você se torna solidário ao longo da vida para com o próximo e o coletivo, já a

fraternidade remete a algo de sangue, de irmandade, ou seja, uma relação familiar (MORAIS, TENÓRIO, 2015).

Acredita-se que os conceitos de fraternidade e solidariedade se completam, visto que a primeira abrange o amor, respeito, tolerância para com o próximo, enquanto a segunda visa a diversas formas de ajuda ao seu semelhante. Assim, “a fraternidade é uma forma de solidariedade que se realiza entre iguais, ou seja, elementos que se colocam num mesmo plano” (PIZZOLATO, 2018, p.113). Ainda:

Uma forma de distinção entre solidariedade e a fraternidade pode se dar pelo ponto de vista das linhas vertical e horizontal. A primeira representa a assistência de um indivíduo superior aos demais, como por exemplo, o dever de assistência social do estado para os cidadãos, ou seja, refere à ação direta dos poderes públicos com a intenção de realizar políticas públicas de bem estar social com o intuito de diminuir a injustiça social e permitir o pleno desenvolvimento da pessoa humana. Já a vertente horizontal, por sua vez, remete a uma ideia de ajuda recíproca, proteção e amparo entre os próprios cidadãos, não existindo qualquer desnível entre as partes envolvidas. Isso acontecerá caso exista entre os particulares de uma mesma relação de vínculo afetivo particularmente relacionado ao sentimento que existe entre os membros de uma mesma família (MORAIS, TENÓRIO, 2015, P.11).

Os autores explicam o conceito de solidariedade como algo que é vertical, sendo dever do estado para com as pessoas, através de políticas públicas, visando garantir bem-estar social para toda a sociedade, enquanto a fraternidade é algo horizontal, afetivo, onde todos têm o dever com todos (mutualidade das relações sociais), sem que haja desigualdade entre as pessoas.

As discussões entorno deste tema ganham espaço na sociedade, entretanto, trata-se ainda de um trajeto inicial, requerendo a percepção da importância do assunto por parte dos operadores jurídicos encarregados de dar efetividade à lei e aos seus canais. Acredita-se na fraternidade e na solidariedade enquanto elementos medulares para o estabelecimento de uma sociedade mais humanizada, com um olhar voltado para o próximo,

rompendo com o individualismo próprio do consumocentrismo, impregnado na sociedade contemporânea.

Entretantes, a noção de coletivo ainda é vaga. Visivelmente, há uma dificuldade geral em nutrir ações responsivas que limitem as relações de consumo a um patamar sustentável. No entanto, os mecanismos apropriados para iniciar essa ressignificação necessária à humanidade já existem, precisando ser propagados e fomentados para a concretização de uma sociedade mais justa, inclusiva, solidária e fraterna.

5 Considerações finais

Por meio da pesquisa realizada foi possível estabelecer uma análise dos principais aspectos que identificam e diferenciam os princípios constitucionais da fraternidade e da solidariedade no ordenamento jurídico brasileiro. Suas respectivas inclusões na Constituição Federal de 1988 representaram um grande avanço rumo à concretização do bem-estar social. Não apenas o poder público ficou incumbido de efetivar mecanismos apropriados à garantia dos direitos fundamentais, mas, igualmente, a mutualidade entre os cidadãos foi consubstanciada pela interpretação dos princípios ora estudados.

A partir das percepções que identificam a atual consolidação de uma sociedade consumocentrista – arraigada ao sistema cíclico de relações baseadas no consumo exagerado como mecanismo de satisfação individual – foram constatados seus principais reflexos no panorama social: o aumento da desigualdade entre os membros da sociedade e a exclusão daqueles que não se amoldam a esse sistema. Nesse contexto, o egoísmo e a carência de reciprocidade entre os indivíduos contribuem para o desvelar de uma das faces mais obscuras do ser humano, aquela que não reconhece o outro como sujeito dotado dos mesmos direitos.

Nessa constatação, a fraternidade e a solidariedade afloram como diretrizes capazes de reconfigurar espaços predominantemente voltados ao individualismo, como são as relações interpessoais contemporâneas,

fundadas, essencialmente, na supervalorização do consumo. Embora comumente confundidas, fraternidade e solidariedade trazem consigo características específicas: a fraternidade, com uma perspectiva horizontal, em que o cidadão tem deveres para com o próximo e a mutualidade impulsiona ações conscientes; e a solidariedade, com uma visão verticalizada, onde o Estado (seus órgãos, Poderes, representantes) tem deveres para com os indivíduos e a coletividade, que são empreendidos por meio de políticas públicas e demais ações voltadas à promoção de direitos e garantias abarcados pela Constituição.

Assim, as potenciais contribuições da fraternidade e da solidariedade para a consolidação de uma sociedade mais responsiva e atuante frente às questões sociais relacionadas ao consumocentrismo são aquelas direcionadas, principalmente, para a postura de respeito ao próximo e de alteridade entre os integrantes da sociedade.

Acredita-se que a fraternidade tenha o condão de despertar a noção de pertencimento ao ambiente coletivo, instigando a visão de grupo, de equivalência e de prudência com as ações que acarretam malefícios à coletividade, como as provenientes do excesso de consumo. Por outro lado, a solidariedade, que representa um princípio vertical, ou seja, entre Estado e cidadãos, pode contribuir com o fomento às políticas públicas de conscientização, em busca de uma cultura ressignificada daquilo que representa viver em sociedade.

Nessa ótica, a metodologia utilizada mostrou-se eficaz no desenvolvimento da pesquisa e proporcionou a obtenção de resposta ao problema inicialmente exposto. Em que pese os princípios da solidariedade e da fraternidade encontrem-se dispostos na Constituição Federal de 1988, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que eles sejam utilizados, genuinamente, com instrumentos minimizadores dos impactos socioambientais oriundos do consumocentrismo. Há uma série de ações e atividades – tanto governamentais como de iniciativa particular – para que as relações interpessoais sejam pautadas por ideais menos individualista. A construção de uma sociedade, livre, justa, fraterna

e solidária requer a adoção de posturas inclusivas, e não excludentes, que rechacem o protagonismo do consumidor e estabeleçam o cidadão como figura ativa; que se inquietem com a marginalização produzida pela desigualdade social; que vislumbrem no viés comunitário um panorama possível, e não ilusório.

Referências

- AQUINI, Marco. Fraternidade e direitos humanos. *In*: BAGGIO, Antônio Maria (org.). **O princípio esquecido**: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Vargem Grande Paulista, SP: Editora Cidade Nova, 2008.
- BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”. *In*: BAGGIO, Antonio Maria (org.). **O princípio esquecido**: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Vargem Grande Paulista, SP: Editora Cidade Nova, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida para o consumo**: a transformação de pessoas em mercadoria. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BRANDT, Fernanda; REIS, Jorge Renato dos. **Princípio da solidariedade na Constituição Federal de 1988**: uma nova perspectiva social. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ecc/article/view/16159/4057>>. Acesso em 25 de fev. de 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 set. 2020.
- CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. A sociedade consumocentrista e a disciplina do sujeito na modernidade: uma análise dos impactos socioambientais. *In*: BAHIA, Carolina Medeiros; CALGARO, Cleide (Orgs.). **Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo I**. Florianópolis: CONPEDI, 2016.
- CARDOSO, Alenilton Da Silva. **O Sentido Ético da Justiça Funcional Solidária**. São Paulo Ed. Ixtlan, 2016.

DORNELLES, Daniéle e REIS, Jorge Renato Dos. A educação como meio para formação Humana: uma análise a partir da Constituição Federal de 1988. In: REIS, Jorge Renato Dos, BRANDT, Fernanda (orgs.). **Interseções Jurídicas entre o público e o privado**: a concretização da solidariedade. Editora Ithala, Curitiba, 2018.

GHISLENI, Ana Carolina; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de conflitos a partir do Direito Fraterno**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado. **A fraternidade no direito constitucional brasileiro: um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais**. 2016. Tese (Programa de Pós-graduação em Direito). Universidade Federal da Bahia, 2016.

MARISCO, Francele Moreira; ALVES, Jaime Leonidas Miranda. **Os direitos fundamentais e a solidariedade social como perspectiva para um novo olhar para o direito contemporâneo**. Portal e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento-UFSC. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-direitos-fundamentais-e-solidariedade-social-como-perspectiva-para-um-novo-olhar-para-o>>. Acesso em 15 ago. 2020.

MORAIS, Silva Regina R. Lemos. TENÓRIO, Robinson Moreira. **Considerações introdutórias sobre as diferenças entre os conceitos de fraternidade e solidariedade**. UFBA, 2015. Disponível em: <<http://www.equidade.faced.ufba.br/produtos?page=2>>. Acesso em 11 set. 2020.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. Os danos socioambientais na sociedade moderna consumocentrista: a continuação do antropocentrismo em desfavor a uma cultura socioecológica expressa pelos direitos da natureza. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Belém, v. 5, n. 2, p. 01 – 19, Jul/Dez. 2019.

PEREIRA, M.; REIS, J. R. A sustentação do princípio da solidariedade a partir da constitucionalização do direito privado: as contribuições da hermenêutica filosófica. In: REIS, J. R.; BRANDT F. (Org). **Interseções jurídicas entre o público e o privado**. Curitiba: Multideia, 2017, p. 95-101.

PIZZOLATO, Filippo. A Fraternidade no ordenamento jurídico italiano. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). **O Princípio Esquecido**, v.1. Tradução de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP: Editora Cidade Nova, 2008.

REIS, Jorge Renato dos; FONTANA, Eliane. O princípio da solidariedade e a hermenêutica filosófica na sustentabilidade dos direitos fundamentais sociais, diante do argumento do mínimo existencial e da reserva do possível. In: Rogério Gesta Leal. Jorge Renato dos Reis (Org.). **Direitos Sociais & Políticas** Públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, v. Tomo 10, p. 3305 a 3353.

REIS, J. R. dos; KONRAD, L. O direito fundamental à solidariedade: a aplicação do instituto no Direito Civil. **Novos Estudos Jurídicos**, nº 1, 2015. Disponível em: < <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7195>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

REIS, Jorge Renato dos; ZIEMANN, Aneline dos Santos. **O instituto da função social como instrumento da efetivação do princípio constitucional da solidariedade no direito de autor**. Disponível em: < <http://pidcc.com.br/artigos/o62014/02062014.pdf>>. Acesso em 02 set. 2020

RESTA, Eligio. **II Diritto fraterno**. A constituição entre iguais deve pressupor um ato originário de supressão do pai (tradução livre). 12 ed. Roma: Laterza, 2005.

RESTA, Eligio. **O direito fraterno**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020.

SANTOS, Maria Celeste Cordeiro Leite dos; ARAÚJO, Marilene. As raízes cristãs do princípio jurídico da fraternidade e as crises migratórias do terceiro milênio. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 10, n.1, p. 138-153, 2020.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, Rogério da; REIS, Jorge Renato dos. O desafio da aplicação do princípio da solidariedade na sociedade hiperconsumista que cultua o descartável. **Justiça do Direito**. v. 32, n. 3, p. 583-607, set./dez. 2018.

STURZA, Janaína Machado. O Direito na sociedade atual: políticas públicas, direitos fundamentais e a indispensável *fraternidade*. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 68, pp. 375-397, jan./jun. 2016.

VIAL, Sandra Regina Martini. Direito fraterno na sociedade cosmopolita. **RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, v. 1, n. 46, p. 119-134, jul./dez. 2006.

A seletividade territorial ambiental como instrumento da espoliação urbana

*Carla Cristina Alves Torquato*¹

*Ricardo dos Santos Castilho*²

Introdução

A moradia está intrinsecamente ligada ao que somos, é a nossa identidade e porto seguro. Depois de um dia difícil no trabalho ou de uma situação de perigo ou tensão, o desejo nos leva a retornar para o lar e encontrar tudo aquilo que nos remete à segurança e tranquilidade. Elementos como transporte público com qualidade, segurança pública, energia elétrica, acesso à água tratada e ao saneamento básico e o lazer, impactam de forma direta na vida das cidades e dos seus cidadãos, tanto pela sua presença e muito mais pela sua carência.

O crescimento das cidades nem sempre ocorre de forma organizada, invariavelmente algumas áreas ficam de fora do planejamento e urbanização, o qual é reservado para espaços que por motivos outros acabam recebendo mais atenção do Estado.

A ausência ou irregularidade na prestação nos serviços públicos podem fazer toda a diferença no momento de escolher, caso seja possível,

¹ Doutoranda em Função Social do Direito na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP). Advogada. Membro do Grupo de Estudos de Direito de Águas/UEA (GEDA). E-mail: carla_torquato@hotmail.com

² Prof. Dr. dos Programas de Doutorado e Mestrado em Função Social do Direito na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (PPGD-FADISP) e Diretor Executivo e Acadêmico da Escola Paulista de Direito - EPD. E-mail: rcjursp@gmail.com.

entre morar nessa ou naquela localidade. Infelizmente, uma boa parcela da população das grandes cidades sofre uma série de vicissitudes no que diz respeito ao acesso a água e saneamento básico.

A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa que consiste em identificar e interpretar as informações necessárias sobre o assunto investigado e estabelecer descritivamente os fenômenos a fim de promover uma análise do seu objeto.

1 O surgimento da cidade

De acordo com Coulanges, a frátria e a tribo, na Roma antiga, eram estruturadas para funcionar como um corpo independente, elas possuíam cultos especiais onde os estranhos eram excluídos e a partir do momento que estavam formadas nenhuma nova família poderiam nelas serem admitidas (2017, p. 111).

A religião era ao mesmo tempo, o ponto de unidade e de separação entre os grupos. Duas tribos também não podiam fundir-se em uma só, já que a religião não permitia, porém, uma alternativa foi criada para que a união pudesse ocorrer: a condição de que o culto de cada uma fosse respeitado e “no dia em que se fez essa aliança, a cidade começou a existir” (COULANGES, 2017, p.111).

Os motivos que induziram a essas uniões poderiam ser voluntárias, impostas por uma tribo mais forte ou então pela vontade poderosa de um indivíduo, mas foi o culto aos antepassados e aos Deuses locais que determinou o vínculo dessa nova associação.

Coulanges explica que as palavras cidade e urbe não possuíam o mesmo sentido entre os antigos. Cidade significava associação religiosa e política das famílias e das tribos, já a urbe era o lugar de reunião, o domicílio, cuja formação não é do modo como nós as vemos hoje, cujo surgimento ocorre de forma gradual e quando nos damos por conta, temos uma cidade.

Ao contrário e por mais improvável que possa parecer nos dias de hoje, a cidade antiga era criada em apenas um dia, porque o mais difícil e demorado era a formação do conjunto dos seus habitantes, ou seja, as diferentes famílias concordarem em se unir e adotar o mesmo culto, sendo a sua fundação constituída de ato religioso, e a cidade o seu santuário (COULANGES, 2017, p. 117).

Então, podemos concluir que, a cidade antiga de Coulanges era a união de grupos diferentes que concordavam ou eram obrigados à resignação para ficarem juntos, porém dividindo as mesmas crenças.

Para Weber, a cidade era o local do mercado, ou seja, ela seria o centro econômico onde estaria localizado um comércio no qual haveria uma permanente e especializada movimentação econômica de produtos industriais e demais artigos de comércio, envolvendo as populações urbanas e não urbanas, satisfazendo as suas necessidades por meio de um intercâmbio regular de mercadorias (2018, p. 68).

A origem da cidade poderia se dar de duas formas. A primeira consistia na preexistência de algum domínio territorial ou no mais provável, na sede de um principado. A segunda configuração seria através da reunião de intrusos, piratas ou comerciantes colonizadores ou nativos, dedicados ao comércio intermediário, sem apoio na corte ou da concessão do príncipe. Weber destaca que este fenômeno foi bastante frequente nas costas mediterrâneas, tanto na antiguidade como no início da Idade Média (2018, p.70).

Já Park, ao falar sobre a definição de cidade, é quase poético:

A cidade é algo mais do que um amontoado de homens individuais e de conveniências sociais, ruas, edifícios, luz elétrica, linhas de bonde, telefones etc.; algo mais também do que uma mera constelação de instituições e dispositivos administrativos – tribunais, hospitais, escolas, polícia e funcionários civis de vários tipos. Antes, a cidade é um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos e atitudes organizados, inerentes a esses costumes e transmitidos por essa tradição (2018, p. 25).

Então a cidade “é uma unidade geográfica e ecológica; é uma unidade econômica e é o habitat natural do homem civilizado (PARK, 2018, p. 26).

Wirth procurou fazer uma análise sociológica da cidade, como o produto do crescimento e não da criação instantânea pois “uma definição sociologicamente significativa do que seja cidade procura selecionar aqueles elementos do urbanismo que a marcam como um modo distinto de vida dos agrupamentos humanos” (2018, p.91).

Outros fatores levados em consideração por Wirth foram os de que não poderíamos determinar que uma cidade fosse urbana ou rural somente pelas suas dimensões territoriais, pelas suas características econômicas, pela profissão de seus habitantes e que não podemos utilizar de maneira simplista a questão do urbanismo como elemento definidor do que é uma cidade.

Na formulação da definição de cidade, é necessário sermos cautelosos, a fim de evitarmos que identifiquemos o urbanismo como modo de vida com quaisquer influências culturais local ou historicamente condicionadas, as quais, embora possam afetar expressivamente o caráter específico da comunidade, não são os determinantes essenciais do seu caráter como cidade (WIRTH, 2018, p. 95).

Ele concluiu que, “para fins sociológicos, uma cidade pode ser definida como um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos” (WIRTH, 2018, p. 98).

Partindo de um viés econômico, Harvey define a cidade como “um sistema dinâmico-complexo no qual a forma espacial e o processo social estão em contínua interação bem como o lugar das tradições acumuladas” (1973, p 24).

Santos vai além do conceito de cidade, trabalhando o conceito de espaço:

O espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as

relações sociais [...] o espaço evolui pelo movimento da sociedade total (1978, p. 171).

Sendo assim, de acordo com o a ideia acima, o espaço seria:

- a) Uma instância social que tende a reproduzir-se, tem uma estrutura que corresponde à organização feita pelo homem;
- b) É também uma instância subordinada à lei da totalidade, que dispõe de certa autonomia, manifestando-se por meio de leis próprias. Assim, o espaço organizado é também uma forma resultante da interação de diferentes variáveis;
- c) O espaço social que corresponde ao espaço humano, lugar de vida e trabalho: morada do homem, sem definições fixas;
- d) Espaço geográfico organizado pelo homem que vive em sociedade e, cada sociedade, historicamente, produz seu espaço como lugar de sua própria reprodução.

Podemos então fazer a seguinte síntese: a cidade, muito mais do que um pedaço de terra, consiste no ajuntamento de pessoas que não necessariamente possuem algo em comum, às vezes o fato de compartilhar aquele espaço seja a única coisa que eles possuam em afinidade.

A heterogeneidade dos grupos sociais é exatamente a característica básica na formação das cidades, é ela, com suas constantes migrações internas, intercâmbios comerciais e culturais que fazem prosperar a vida urbana.

Porém, algumas forças podem fazer com que determinados grupos permaneçam afastados daquilo que Lefebvre chama de direito à cidade, que seriam a vida urbana e tudo aquilo que ela proporciona com os ritmos vitais de trocas, encontros e usos do tempo (2001, p. 106).

2. A divisão da cidade em termos de moradia

A moradia é o mundo da sociabilidade privada, lugar de tristezas, sonhos, alegrias, discórdias e da família, e o abrigo das intempéries do clima e do tempo e das crises econômicas. Se for própria, estamos protegidos no desemprego e na velhice, todavia, se for de aluguel, será

motivo de pesadelos, “pois a casa própria mais facilmente conduz a uma configuração sociocultural apoiada nos símbolos do sucesso de quem venceu na vida” (KOWARICK, 2000, p. 90).

A produção da moradia no início da República, era uma atividade exercida pela iniciativa privada, objetivando basicamente a obtenção de rendimentos pelo investimento na construção ou aquisição de casas de aluguel. Ao tratar sobre o assunto, Bonduki pontua que sua pesquisa foi feita tendo como base a cidade de São Paulo, porém ela poderia se reproduzir em qualquer cidade brasileira.

Em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso a moradia. Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiços e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria (BONDUKI, 1994, p. 80).

É imperativo esclarecer que o objetivo deste artigo não é discutir ou analisar os programas habitacionais do governo federal e sim o porquê dessas habitações serem construídas em localidades invariavelmente distantes do centro da cidade, com urbanização precária ou inexistente e em especial no que diz respeito ao acesso a água.

Apesar deste não ser o recorte da pesquisa, necessário se faz recorrer, mesmo que não de maneira pormenorizada, como se deu o início daquilo que Bonduki chama de alternativas habitacionais, isto é, entre as soluções encontradas para aqueles que não podiam pagar altos alugueis e que, procurando reduzir custos buscavam “a redução significativa, ou mesmo na eliminação, do pagamento regular e mensal de moradia: a favela e a casa própria autoconstruída ou auto empreendida em loteamentos periféricos carentes de infraestrutura urbana”(1994, p. 729).

O que ocorre é que nas cidades, de uma forma geral, seguem a direção de um “urbano dividido entre a inserção para poucos e a negação do direito

à cidade para a maior parte dos moradores urbanos” (ROLNIK E KLINK, 2011, p. 100).

De acordo com Rolnik e Klink (2011), a política nacional de desenvolvimento urbano foi estruturada, por meio da montagem de um sistema de financiamento de habitação e saneamento onde o governo federal utiliza como recurso principal o FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Esse modelo baseia-se no financiamento da produção privada e de companhias públicas, com a posterior oferta de crédito bancário para o consumidor final.

Na política de saneamento, o financiamento foi canalizado para companhias estaduais. Como o sistema dependia do retorno do investimento ao fundo público, pago pelos beneficiários finais através de tarifas dos serviços de saneamento e das prestações da casa-própria, os sistemas expandiram-se mais nas regiões de maior renda, onde o retorno financeiro dos investimentos era garantido. Nem na habitação nem no saneamento este modelo foi capaz de prover condições adequadas de moradia para a maior parte da população, cuja renda não a habilitava para a condição de “demanda” neste mercado de casas e infraestrutura. O modelo foi estruturado para atender basicamente às regiões urbanas, e particularmente as grandes cidades, onde havia mercado e escala de demanda para os produtos (ROLNIK e KLINK, 2011, p. 103).

Ainda segundo os autores, o Estado, através dos zoneamentos e planos urbanísticos produziu a expansão das cidades, porém, delegou ao loteador privado a missão de produzir terra urbanizada, de tal forma que gerou, com esse modelo de repasse de responsabilidades o “mercado formal de urbanização que produz, privadamente, *cidade*” (ROLNIK e KLINK, 2011, p.104).

Tal atitude permitiu a geração, seja pela omissão em fiscalizar ou pela inaptidão de ofertar moradia e loteamentos adequados, em especial aos grupos de menor renda, um mercado privado que além de produzir habitações de baixa qualidade, impõe um padrão de insustentabilidade ambiental ao ocupar de forma extensiva as periferias, cada vez mais

distantes e a ocupação de áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental, como os mananciais de abastecimento de água.

Ou nas palavras de Rolnik e Klink,

[...] a engenharia urbana mecânica que procurou transformar a cidade em máquina de produção e circulação tratou sua geografia natural – como rios, vales inundáveis e encostas – como obstáculo a ser superado, aterrando, terraplanando e caucionando as águas, num desenho que procura minimizar as perdas territoriais para o mercado de solos (2011, p. 110)

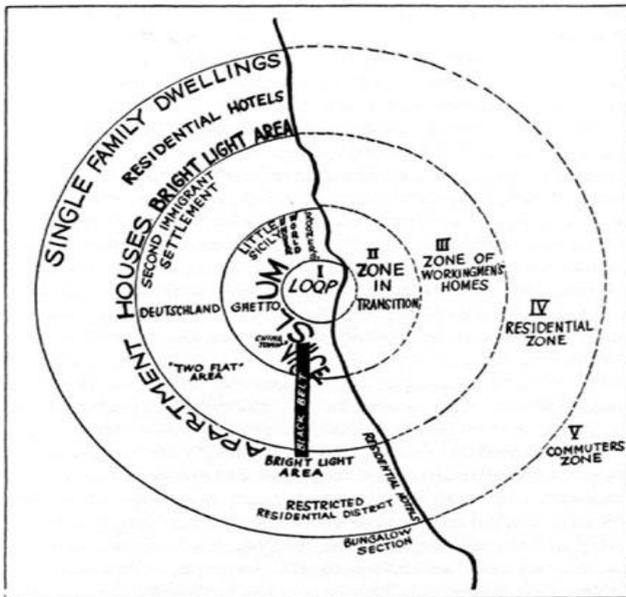
3. Seletividade e segregação ambiental

A descrição das formas de ocupação e apropriação do espaço urbano foi promovida pela Escola de Chicago, que buscou explicar o uso seletivo que os grupos humanos fazem das cidades. Ao estudar os efeitos da imigração na cidade de Chicago, Park verificou que a cidade funcionava como um organismo vivo, onde cada indivíduo possuía uma história e aqueles que melhor se adaptassem ao estilo de vida urbano conseguiria habitar as melhores áreas desse espaço.

As áreas naturais surgiram então a partir da segregação e da seleção de determinados grupos de pessoas, no caso os recém-chegados, que tenderiam a ocupar as zonas mais desfavorecidas da cidade. Para Burgess, (1984, p. 67) as cidades tendiam a se ordenar formando círculos concêntricos, sendo que na zona central estariam localizados o comércio e da indústria; a zona em transição (ao redor do centro, ponto de ladrões, guetos, vagabundos e favelas); e nos círculos seguintes a zona de moradia dos trabalhadores das classes baixas (workingmen's homes); a classe média (residential zone) e os subúrbios, os bairros residenciais das elites (commuters zone).

Estes círculos não eram separados por barreiras geográficas, a segregação residencial se dava por meio da diferenciação econômica, ou seja, o espaço urbano seria produzido e controlado de acordo com os interesses das classes altas.

Figura 1 - O crescimento da cidade.



Fonte: Disponível em <https://www.are.na/block/106602>. Acesso em 19. Jul. 2018

Gomes (2002, p. 66) afirma que podemos observar no espaço “ tantas divisões quantas forem as diferenciações internas vividas de forma significativa e estável no interior de um grupo social, sejam elas organizadas por etnia, sexo, idade, função ou qualquer elemento”. Desse modo, a ideia da diferença, do “ser diferente” determina a criação de um espaço. Para justificar seu entendimento, ele lança a seguinte questão: *existe relação entre a condição cidadã e a configuração espacial ?* (grifo nosso) O próprio responde:

O território é definido pelo acesso diferencial do qual ele é o objeto, por uma certa hierarquia social da qual é a representação e finalmente por um certo exercício do poder do qual é produto e dos principais instrumentos. [...] a cidadania não é simplesmente uma representação dos indivíduos dentro do Estado nacional, mas, sem dúvida, um fenômeno muito mais complexo que incide no quadro da dinâmica territorial cotidiana da sociedade (GOMES, 2002, p. 139).

A segregação das classes sociais pode ser dividida em cultural, funcional e por diferença no status hierárquico. A divisão cultural efetiva-se através da língua, da religião, das características étnicas, estilo arquitetônico, por país ou nacionalidade. Já divisão funcional pressupõe a divisão do espaço pela função exercida para cada atividade, resultando na divisão entre bairros residenciais e comerciais, áreas rurais e indústrias enquanto a divisão por diferença no status hierárquico reflete e reproduz as relações de poder na cidade. Podemos utilizar como exemplo, por um condomínio fechado (NEGRI, 2008, p. 131).

Segundo Villaça (2014, p. 110) podemos observar nas cidades dois modelos de segregação: a voluntária, que seria quando o indivíduo habita em um determinado local por sua própria iniciativa, e a involuntária, onde devido a forças externas ele é obrigado a habitar ou sair de determinados espaços. No caso das cidades brasileiras a segregação é majoritariamente involuntária.

A segregação residencial ou segregação espacial urbana ocorre quando as classes sociais ficam concentradas em determinadas regiões ou bairros de uma cidade ou como o índice de separação ou isolamento residencial existente entre diferentes grupos sociais (TORRES et al 2014, p. 239). Segundo os autores, este tipo de segregação ocorre devido a fatores econômicos, aliados a incapacidade do Estado em suprir as demandas de uma população vulnerável. Este fenômeno é denominado como a seletividade hierárquica das políticas sociais.

[...] de acordo com essa abordagem, a cultura técnica da burocracia de certos setores de políticas públicas – seu referencial, conjunto de ideias, crenças e visões da sociedade – tem consequências para a implementação das políticas, fazendo com que estas se expandam, prioritariamente – e com melhor qualidade – nas áreas mais ricas das cidades, sendo implantadas posteriormente nas áreas mais periféricas (TORRES et al, 2000, p. 111).

É neste ponto que somamos a seletividade hierárquica das políticas sociais com a posição de Harvey, que interpreta a segregação residencial como o diferencial de renda real, ou seja, um lado está próximo das

facilidades da vida urbana, tais como água, esgoto e áreas de lazer e do outro, convive com maiores taxas de criminalidade e ausência de infraestrutura pública.

A acumulação de capital sempre foi uma ocorrência profundamente geográfica. Sem as possibilidades inerentes da expansão geográfica, da reorganização espacial e do desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo, há muito tempo teria deixado de funcionar como sistema econômico político (HARVEY, 2006, p. 191).

O Estado exerce neste jogo um duplo papel: ao mesmo tempo em que é o agente influenciador e produtor da segregação, mas não podemos dizer que ele é o único ator social que desempenha este papel, ele é “apenas uma entre as muitas instituições mediadoras que influenciam a dinâmica da acumulação e da luta de classes no mundo inteiro” (HARVEY, 2006, p. 201).

A sociedade já tem como habitual a segregação residencial, ou seja, ela é normal. Se parte da cidade possui um bom sistema viário, cobertura de energia elétrica e água tratada não é visto com espanto que a outra parte da cidade seja desassistida.

O quadro geral em que se insere a questão da seletividade é a própria estrutura do Estado capitalista, definido aqui como uma forma institucionalizada de poder público, emanada de relações sociais, guardada por anteparos jurídicos legais e relacionada com a produção material, cujo conteúdo é a acumulação privada (RODRIGUES, 1997, p. 02).

Offe, ao tratar sobre o conceito de seletividade, conceitua que ela se apresenta como uma “configuração de regras de exclusão institucionalizadas ou então a restrição não aleatória de um espaço de possibilidades” (1984, p. 147-151).

Ele denomina o fenômeno da seletividade como “não acontecimentos” ou então como “fenômenos excluídos”, dividindo-os da seguinte forma:

- a) **Acontecimentos excluídos sócio estruturalmente** - eles não se baseiam em uma seletividade específica, como por exemplo, a caça às bruxas durante a inquisição ou As Cruzadas, mas no fato de que as premissas históricas e as características estruturais anteriores do sistema social não as previam;
- b) **Acontecimentos excluídos acidentalmente** - apesar de considerar que tal definição poderia estender em demasia o conceito de seletividade, Offe define tais acontecimentos como privilegiar uma alternativa legal diante de outra que estaria ao mesmo tempo em debate;
- c) **São sistêmicas as operações de seletividade que se encontram nas áreas intermediárias entre os tipos A e B** - O porque viria do fato de explicar todos os outros fenômenos excluídos cuja não realização não pode ser atribuída nem as premissas mais gerais de uma sociedade, de caráter social e histórico, nem a estrutura dos determinantes contingentes do processo político.

Aceitar o pensamento de Offe significa acolher a ideia de que o Estado possui, em seu interior, premissas que funcionam tendo, como critério de seleção, o interesse de classe, que acolhe e seleciona somente aqueles interesses compatíveis com os ‘interesses globais do capital’ (grifo do autor).

Mais uma vez temos o Estado jogando em dois papéis antagônicos quando Offe questiona quais seriam as características estruturais que dariam a ele as condições de formular e expressar os interesses de classe mais adequada. Ora, o Estado procura se apresentar como aquele que fica no em cima do muro, aquele que almeja o equilíbrio, todavia não declara de forma aberta que suas instituições políticas e públicas seguem uma seletividade classista.

A dominação política como dominação de classe caracteriza-se, portanto, por funções de formação de vontade, de seleção e de integração, estruturadas de tal forma que permitem ao Estado, graças à sua forma de organização burocrática, sua neutralidade formal e o seu acervo de informação articular um interesse de classes, por assim dizer como representante da classe capitalista (OFFE, 1984, p. 151).

Ou então, as descrições e os estudos empíricos recorrem à imagem de um sistema de filtros, que confere aos processos políticos-

administrativos um peso específico, vinculado a interesses e classes, de modo a incluir ou a excluir de suas agendas atos concretos por injunções estruturais, ideológicas, processuais e repressivas (OFFE, 1984; RODRIGUES,1997).

4. A espoliação urbana

Kowarick, ao estudar a estrutura do Estado e a questão urbana, diz que ele necessita aparecer como o agente ecumênico que zela pelo interesse de todos, manifestando o esforço de se mostrar como uma máquina geradora do bem comum (2000, p. 62-63). Vários seriam os pontos que fazem com que seja restrita a implementação de políticas urbanas, em especial, o crescimento anárquico das cidades, mas somente a expectativa gerada pela possibilidade de melhorias e as promessas que geralmente são feitas nos períodos eleitorais são o suficiente para acalmar os segmentos que podem vir a ser beneficiados com as obras.

Isso faz lembrar a teoria da regulação, dentro da perspectiva de Acserald, que, ao aplicar a teoria nas ciências sociais, demonstra que os mecanismos de regulação são historicamente construídos e que a sociedade segue um conjunto de normas, sejam elas explícitas ou subentendidas, de instituições, de mecanismos de compensação e de dispositivos de informação, “que operam de modo a ajustar permanentemente as antecipações e os comportamentos individuais à lógica de conjunto do regime de acumulação” (ACSELRAD, 2015, p. 59).

Ao analisar esse conjunto de situações poderíamos dizer que vivemos de acordo com os atributos da espoliação urbana. Tal fenômeno pode ser conceituado como os pressupostos da desigualdade em uma sociedade cujo desenvolvimento é acompanhado de formas variadas de exclusão social.

[...] a espoliação urbana é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de

subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979, p. 59).

Kowarick se refere as exclusões as quais o trabalhador é submetido, privações ou carências aparentemente pontuais ou casuais, mas que na verdade são contínuas, geralmente relacionadas a moradia, transporte, luz, água e demais situações necessárias à sobrevivência dos indivíduos nas grandes metrópoles. Segundo ele a espoliação urbana “se constitui como uma espécie de mais valia absoluta urbana e fundamenta uma forma de controle social que apoiada numa representação da ordem, inspeciona a vida privada das pessoas enquanto transeuntes e moradores” (2000, p. 16).

Em outro momento, o autor reafirma a relação da espoliação urbana com a acumulação do capital e ao grau de pauperismo dela resultante, e diz que:

Mesmo quando os padrões de pauperização se mantêm inalterados, rebaixados ou minorados, os padrões de reprodução urbana poderão piorar ou melhorar em razão do que os moradores consigam obter do poder público em termos de serviços e equipamentos coletivos, subsídios à habitação ou a facilidades de acesso à terra provida de infraestrutura. Esses processos variam de acordo com as conjunturas políticas e podem ou não estar associados a conquistas conseguidas na esfera as relações de trabalho (KOWARICK , 2000, p. 23).

Ao conjunto de problemas em que o ordenamento jurídico institucional desconhece a realidade socioeconômica, que nega benefícios básicos e que gera uma espécie de subcidadania urbana, somando-se a criminalização da pobreza e a segregação como forma de controle social, Kowarick as chama de desventuras da cidadania (2000, p. 24).

5. O zoneamento e a função social da cidade

A política urbana tem estabelecido como um dos seus princípios o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Para Fiorillo, a

função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (2013, p. 589).

Para o supracitado autor, são cinco as principais funções sociais da cidade: habitação, circulação, lazer, trabalho e consumo, porém ele faz uma ressalva ao afirmar que efetivamente, uma cidade “só cumpre sua função social quando possibilita aos seus habitantes uma moradia digna. Para tanto, cabe ao poder público proporcionar condições de habitação adequada e fiscalizar sua ocupação” (FIORILLO, 2013, p. 589).

É atribuição do município a organização da política urbana da organização do território, utilizando como uns instrumentos o plano diretor, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 2018).

Diante do crescimento das cidades, o zoneamento é usado com o fim específico de delimitar geograficamente áreas territoriais, estabelecendo regimes especiais de uso, gozo e fruição da propriedade, atuando principalmente, por meio do controle de dois elementos: o uso e o porte (ou tamanho) dos lotes e das edificações.

Através disso, supõe-se que o resultado alcançado através das ações individuais esteja de acordo com os objetivos do município, que incluem proporcionalidade entre a ocupação e a infraestrutura, a necessidade de proteção de áreas frágeis e/ou de interesse cultural (BRASIL, 2018).

Outra espécie de zoneamento que impacta na organização da cidade é o zoneamento ecológico (lei federal nº 6.938/1981). Posteriormente, quando da edição do Decreto federal nº 4.297/2002, sofreu algumas modificações e passou a ser denominado de zoneamento ecológico-econômico (ZEE).

O zoneamento é feito a partir de alguns pressupostos considerados importantes para determinadas áreas, observando sua vocação

econômica, deve ser democrático e ter sido elaborado com participação da sociedade civil.

No Brasil, a definição de zona urbana é trazida pela lei 5.172/66 – Código Tributário Nacional, que define os critérios que um local precisa atender para se enquadrar nessa categoria. Essa lei define que toda zona urbana deve observar o requisito mínimo da existência de melhoramentos em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I. Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II. Abastecimento de água;
- III. Sistema de esgotos sanitários;
- IV. Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V. Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do local considerado.

Alguns dispositivos legais determinam os elementos que devem ser encontrados em uma área plenamente urbanizada, ou seja, aquilo que permite ao cidadão ter uma vida urbana dentro que poderia ser chamado de padrão de normalidade.

O direito à terra urbana está consubstanciado no art. 2º, I, da lei 10.257/2001, também conhecido como estatuto da cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido 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;

Observe que ele segue as premissas levantadas pelo art. 225 da constituição federal/1988:

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.

O direito à moradia, no plano das cidades sustentáveis, deve ser compreendido como o direito a um espaço de conforto e intimidade, destinado a brasileiros e estrangeiros residentes no país. Esse mesmo direito está associado ao direito à casa, ou seja, o local da família e para elas tenham preservadas sua incolumidade física- psíquica, o mesmo art. 2º I, da lei 10.257/2001, constituiu o direito ao saneamento ambiental, devendo assegurar condições urbanas adequadas de saúde pública.

Dentro deste plano de saneamento ambiental, alguns direitos materiais fundamentais vinculados à pessoa humana estruturam os valores de bem-estar e salubridade, destaco, entre outros, os seguintes objetivos, o direito ao uso de águas, tanto as potáveis, destinadas ao consumo da pessoa humana, como aquelas destinadas a higiene e o direito a esgoto sanitário, ou seja, o sistema destinado a receber detritos e dejetos oriundas da pessoa humana.

Considerações finais

O território da cidade tem valor imensurável, posto que se trata de uma necessidade básica do cidadão., contudo, a ocupação do território caracteriza-se por processos complexos, nos quais a distribuição populacional os ocupa de acordo com os critérios de camadas sociais e que habitam os setores urbanos conforme com o seu poder aquisitivo.

Com isso temos a noção do espaço enquanto uma mercadoria, cujo valor também será medido de acordo com os outros itens que o local possuir, isto é, quanto mais urbanizado, quão intensamente for provido dos direitos fundamentais do cidadão tais como água potável, esgotamento sanitário, transporte, luz, áreas de lazer, mais cara ele será.

Considerando-se que a imensa maioria da população brasileira que se encontra na base da pirâmide social, possui renda salarial nas menores faixas, é possível concluir que esse contingente está fadado a habitar os setores onde o valor da terra urbana condiz com seu poder aquisitivo. Nesse sentido, as camadas sociais de menor renda se instalam nas regiões mais baratas, carecendo de inúmeros bens necessários para sua reprodução e mínima qualidade de vida urbana.

Tal processo não pode ser creditado na ocorrência de acontecimentos aleatórios, e sim em situações geradas de maneira intencional, já que a irregularidade fundiária, é um processo comum nas cidades brasileiras.

A Constituição federal de 1988 trouxe como pilar, em seu artigo 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, que só poderá ser efetivado e terá sentido se promovido uma mudança na forma como o Estado organiza as cidades, começando pelo território.

A melhoria da qualidade de vida dos usuários da urbe é uma obrigação cívica para todos os que a pensam e a usufruem, entretanto, as cidades na sua grande maioria, não correspondem às reais necessidades da população.

Referências

ACSELRAD, HENRI. **Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana.**

O Social em Questão - Ano XVIII - nº 33 - 2015. Disponível em <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_1_Acserald.pdf> Acesso em 01. maio.2018.

BONDUKI, Nabil Georges. **As origens da habitação social no Brasil.** Disponível em

<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v29n83/0103-4014-ea-29-83-00317.pdf>>. Acesso 04. abr. 2018.

BRASIL. Lei n ° 10.257, 10/07/2001. **Estatuto da Cidade.** Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso 24. Jul. 2018.

- _____, **Constituição da República Federativa do**. Brasília: Senado Federal, 2017.
- _____, Lei. Nº 5.172, de 25/10/1966. **Código Tributário Nacional**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso 24.jul. 2018.
- _____, MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/informma/item/8188-outros-tipos-de-zoneamento>> Acesso em 01.abr.2018.
- BURGESS, Ernest W. W. **O crescimento da cidade**: Uma introdução a um projeto de pesquisa. Disponível em < file:///E:/DOUTORADO/SocUrbs%20BURGESS%20tradu%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em 28. jul. 2017
- COULANGES, Fustel. **A cidade antiga**. Disponível em < <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/cidadeantiga.pdf>> Acesso em 29. Mar. 2018.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A Condição Urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002
- HARVEY, David. **Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade**. Novos Cadernos NAEA v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2006. Disponível em < <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/327/513>> Acesso em 08 ago.2017.
- KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- PARK, Robert Ezra. **A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano**. In O fenômeno urbano. VELHO, Otavio G. (org.) Rio de Janeiro, Zahar.1967. Disponível em < http://www.marcoareliosc.com.br/03velho_completo.pdf> Acesso em 20.set.2017.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. **Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil.** Disponível < <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8963>> Acesso em 28. abr.2018

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?** Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar.2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 abr. 2018.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção** / Milton Santos. - 4. ed. 2. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em < http://files.leadt-ufal.webnode.com.br/20000026-4d5134e4ca/Milton_Santos_A_Natureza_do_Espaco.pdf> Acesso em 24. Julho.2018

VILLAÇA, Flávio. **A segregação e a estruturação do espaço urbano.** O caso do Recife. Disponível em < <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pirnp896.pdf>> Acesso em 26 ago. 2017.

WEBER, Max. **Conceito e categorias da cidade.** In O fenômeno urbano. VELHO, Otavio G. (org.) Rio de Janeiro, Zahar.1967. Disponível em < http://www.marcoareliosc.com.br/03velho_completo.pdf> Acesso em 20.set.2017.

WIRTH, Louis. **O urbanismo como modo de vida.** In O fenômeno urbano. VELHO, Otavio G. (org.) Rio de Janeiro, Zahar.1967. Disponível em < http://www.marcoareliosc.com.br/03velho_completo.pdf> Acesso em 20.set.2017.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo César; BICHIR, Renata Mirandola. **Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial.** Disponível em < http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivo/s/arquivos/vulnerab_cap_8_pgs_231_252.pdf> Acesso em 28

Políticas públicas de fraternidade e solidariedade na consolidação de um estado de direito ecológico

*Carla Piffer*¹

*Jaime Leônidas Miranda Alves*²

*Valéria Giumelli Canestrini*³

Introdução

Embora se defronte com posições contrárias, não há negacionismo que perdure diante do contexto transnacional atual. A crise ambiental decorrente do consumo irresponsável e ilimitado, apoiada na apologia ao crescimento econômico desmedido, tem aumentado em proporções tais, capaz de prejudicar a continuidade da espécie humana no planeta. Inúmeros problemas, nesse contexto, são postos em nível transnacional, exigindo assim, decisões de governança transnacional e mudança de atitudes urgentes nas áreas do ambiental, social e econômica.

Este artigo tem por objetivo questionar o papel das políticas públicas de fraternidade e solidariedade na consolidação e desenvolvimento do chamado Estado de Direito Ecológico, considerando a realidade de problemas de consumo e emergências globais que exigem a consideração

¹ Professora dos Programas de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica - PPCJ - UNIVALI. Doutora em Diritto pubblico pela Università degli Studi de Perugia - Facoltà di Giurisprudenza- Itália. Doutora em Ciência Jurídica (UNIVALI). Mestre em Ciência Jurídica (UNIVALI). Email: carlapiffer@univali.br

² Mestrando em Ciência Jurídica pela Univali. Defensor Público na Defensoria Pública do Estado de Rondônia. E-mail: jaime_lmiranda@hotmail.com.

³ Mestranda em Ciência Jurídica pela Univali. Promotora de Justiça no Ministério Público no Estado de Rondônia. E-mail: vcanestrini97@gmail.com.

da sustentabilidade, como fundamento axiológico e meio de transformação.

Para tanto, o artigo está dividido em três tópicos. No primeiro tópico, pretende-se identificar e destacar o problema que atinge a sociedade mundial quanto ao consumismo, centro de todas as decisões humanas (consumocentrismo) e que, além de servir para satisfação de desejos e não das reais necessidades, gera problemas de acumulação de resíduos e impacta diretamente em todo o sistema ambiental. Nesse tópico, também busca-se discutir as consequências do comportamento da sociedade atual na constatação de várias emergências globais, que poderão ter como saída, o desenvolvimento sustentável e a consideração do princípio da sustentabilidade de forma positiva.

No segundo tópico, analisa-se os conceitos operacionais de fraternidade e solidariedade e a aplicação destas nas políticas públicas, considerando a leitura constitucional a ser aplicada. E no último tópico, propõe-se discutir o ponto central de transformação da realidade de crise ambiental, com aplicação de um desenvolvimento sustentável baseado em políticas públicas de solidariedade e fraternidade, em um espaço transnacional de efetivação de um Estado de Direito Ecológico.

A metodologia utilizada na fase de investigação foi o método indutivo; na fase de tratamento de dados o método cartesiano e, no relatório da pesquisa; empregou-se a base lógica indutiva dialogada com a hermenêutica constitucional tópico-problemática. Adicionaram-se, ainda, as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, do fichamento e da pesquisa bibliográfica.

Em linhas gerais essa é a estrutura da pesquisa apresentada neste artigo, consideradas as suas relevâncias acadêmicas e sociais.

1 Consumismo, emergências globais e sustentabilidade

Onde está a felicidade? Para falar de consumismo pode-se iniciar com esse questionamento, ou como Bauman (2009, p. 05): “O que há de errado

com a felicidade?”. Isso porque o consumismo cada vez mais deixa de ser simplesmente materialismo, mas uma fuga para o alívio de certas insatisfações que não são de bens materiais, mas de sentimentos de satisfação. Com o excesso de possibilidades de bens para consumir, mais sofrimento aparece, quanto mais se tem, mais se deseja ter.

A dinâmica na substituição dos bens e serviços ocorre de maneira tão rápida que não prioriza o acúmulo material, mas a busca insaciável por algo novo que seja capaz de despertar esses mecanismos de sentimentos.

E, como tal anseio em grande parte das vezes não é alcançado, justamente em função da ideologia consumista, da dinâmica de mercado e da chamada democratização do consumo, a velocidade com que os estilos se alteram diminui a vida útil dos produtos, fazendo com que um bem recém-adquirido se torne obsoleto, defasado e condenado à substituição sem ao menos ter perdido sua utilidade⁴.

De acordo com pesquisas, o que se tem é, a sensação de felicidade das pessoas, relacionada ao aumento de riqueza que se estabiliza em um patamar, ou seja, após a obtenção de condições confortáveis para viver, o que se obtém a mais não garante felicidade, não faz ninguém mais feliz (SOARES, SOUZA, 2018).

E a partir daí:

Observadores indicam que cerca de metade dos bens cruciais para a felicidade humana não tem preço de mercado nem pode ser adquirida em lojas. Qualquer que seja a sua condição em matéria de dinheiro e crédito, você não vai encontrar num shopping o amor e a amizade, os prazeres da vida doméstica, a satisfação que vem de cuidar dos entes queridos ou de ajudar um vizinho em dificuldade, a auto-estima proveniente do trabalho bem-feito, a satisfação do "instinto de artífice" comum a todos nós, o reconhecimento, a simpatia e o respeito dos colegas de trabalho e outras pessoas a quem nos associamos; você não encontrará lá proteção contra as ameaças de desrespeito, desprezo, afronta e humilhação. Além disso, ganhar bastante dinheiro para

⁴ SOARES, Josemar S. SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. Sociedade De Consumo E O Consumismo: Implicações Existenciais Na Dimensão Da Sustentabilidade. **Direito & Desenvolvimento João Pessoa**, v. 9, n. 2, p. 303-318, ago./dez. 2018.

adquirir esses bens que só podem ser obtidos em lojas é um ônus pesado sobre o tempo e a energia disponíveis para obter e usufruir bens não-comerciais e não-negociáveis como os que citamos acima (BAUMAN, 2009, p. 11).

No entanto, a sociedade moderna e líquida, como se refere Bauman (2001, p. 35 e 83), continua seduzida por produtos anunciados cada vez mais prometendo facilidades (ganho de tempo, diversão) e felicidades (quanto à aparência física, quanto a usar marcas para ficar na moda, sentimentos de liberdade atrelados ao marketing de produtos). A modernidade líquida é guiada por exemplos, por conselheiros, voltados para o que consumir, para aptidões relativas ao corpo e beleza. O indivíduo se autoafirma pelos bens que consegue consumir e mostrar aos demais, entrando em conflito pela diversidade que lhe é apresentada de forma infundável e as escolhas que deve ter. Aos indivíduos é mais premente a liberdade de não ter que se comprometer. Assim, podem ir e vir, buscar seus interesses, reclamar por alguns problemas locais, mas não querem a responsabilidade de gerenciarem qualquer sistema.

Os próprios consumidores são tidos como mercadorias a fim de serem “vendidos” ao mercado econômico, que, ao mesmo tempo em que se sobrepõe ao Estado, aprimora os meios e estratégias para a venda de todo tipo de bens e serviços: “É preciso primeiro se tornar uma mercadoria para ter uma chance razoável de exercer os direitos e cumprir os deveres de um consumidor” (BAUMAN, 2008, p. 89). Essa afirmação é comprovada no seriado “O dilema das redes”, disponível no aplicativo Netflix, em que expõe que os consumidores são um produto colocado à venda pelas grandes companhias de internet que detêm todos os dados a fim de criar um comportamento previsível para cada consumidor, de acordo com a atividade de cada um em redes sociais, e assim tornar fácil a venda de qualquer produto, modinhas, novas posturas, novas ideologias etc, gerando milhares de lucros.

Em prol da manutenção do capitalismo para a circulação de riquezas o consumo é incentivado de várias formas, independente das necessidades existenciais. Como a sociedade líquida é vulnerável e cada vez mais exige

a produção de bens e serviços, o sistema econômico busca circular com a produção de bens que não têm durabilidade. São feitos para não durar, para serem trocados rapidamente, gerando sentimentos de frustração e ansiedade. Dessa forma, o consumo passa a ser imediatista, exigindo cada vez mais a saturação das matérias-primas necessárias e assim de forma ilimitada, sem considerar que vários bens ambientais utilizados nessas cadeias de produção, são finitos (SOARES, SOUZA, 2018).

Essa falta de comprometimento, de responsabilidade, redundando no consumo insustentável. Haveria então uma problemática exposta: uma sociedade consumista diante de um planeta em risco pela degradação, pela finitude dos recursos naturais, pela afetação das mudanças climáticas.

Como expressado por Barbosa e Campbell (2006, p. 49), o que se tem é uma “crise de identidades”, em que “[...] o consumismo moderno tem mais a ver com sentimentos e emoções (na forma de desejos) do que com razão e calculismo, na medida em que é claramente individualista, em vez de público, em sua natureza”.

Com as modernizações e conflitos postos nessa sociedade, consoante denomina Beck, visualiza-se uma sociedade que “distribui riscos” (BECK, 2011, p. 25). Com a necessidade do aumento de produção para satisfazer uma sociedade consumista, com a desigualdade na distribuição de riquezas, os riscos são desprezados, não importando a contaminação do ar por poluentes, por toxinas, a contaminação da água, das plantas, dos animais e dos seres humanos, gerando uma série de desastres ambientais e sociais, em prol do aumento do lucro e riquezas.

A degradação ambiental, conduz aos desequilíbrios ambientais. O consumo descontrolado, sem consciência ambiental é causa do uso indiscriminados dos recursos ambientais e é causa da produção em grande quantidade de resíduos, e muitos desses sem descartes e tratamentos adequados.

“Nesta sociedade, o consumo desmedido e impensado e a exasperação da moda levam a uma alta taxa de descarte de mercadorias. A obsolescência programada, quando o fabricante antecipa “o

envelhecimento de um produto”, ou seja, programa “quando determinado objeto vai deixar de ser útil e parar de funcionar, apenas para aumentar o consumo”, é apenas um exemplo das táticas para garantir a compra constante de bens que movimentam o mercado (SOUZA, PASOLD, 2019).

Como o planeta é um sistema, as ações humanas de degradação ambiental afetam os direitos individuais e por certo que um crescimento ilimitado, sem bases sustentáveis acabará por afetar a todos. Ernandorena (2012, p. 01) assim atesta:

Paralelamente à crença de que o progresso ilimitado resolverá todos os problemas da humanidade, vive-se, como desde o auge da guerra fria não se tinha registro, o medo da extinção do planeta em decorrência da degradação ambiental sem precedentes e das mudanças climáticas que já ameaçam a vida na terra.

No mundo globalizado em que as fronteiras são ultrapassadas pelos contatos virtuais, é fundamental a visão holística de mundo, em que todos os fenômenos, sejam eles: biológicos, psicológicos, sociais, econômicos, tecnológicos e ambientais, estão interligados.

Várias emergências planetárias são identificadas, seja a corrida armamentista nuclear, cujos investimentos milionários deixam de ser aplicados em programas para acabar com a fome ou programas de assistência à saúde ou sanitária da população. Ainda a proliferação de substâncias tóxicas que contaminam o ar, a água e os alimentos. A emergência ecológica global, na qual o sistema planetário e a evolução da vida na Terra estão ameaçados, considerando-se a superpopulação existente e a visão econômica implementada na busca por um lucro desenfreado, afetando o sistema climático como um todo e todos os seres vivos existentes nesse sistema, adoecendo a todos. A falta de um meio ambiente sadio e equilibrado resulta no adoecimento de todo o ecossistema global (CAPRA, 2006).

Seguindo-se o pensamento de Capra (2006, p. 03) a “teia da vida” é justamente esse entrelaçamento entre os sistemas, de que a interferência em um dos sistemas atingirá o outro:

Em outras palavras, a teia da vida consiste em redes dentro de redes. Em cada escala, sob estreito e minucioso exame, os nodos da rede se revelam como redes menores. Tendemos a arranjar esses sistemas, todos eles aninhados dentro de sistemas maiores, num sistema hierárquico colocando os maiores acima dos menores, à maneira de uma pirâmide. Mas isso é uma projeção humana. Na natureza, não há "acima" ou "abaixo", e não há hierarquias. Há somente redes aninhadas dentro de outras redes.

Nestas últimas décadas, a perspectiva de rede tornou-se cada vez mais fundamental na ecologia. Como o ecologista Bernard Patten se expressa em suas observações conclusivas numa recente conferência sobre redes ecológicas: "Ecologia é redes ... Entender ecossistemas será, em última análise, entender redes."⁴⁷ De fato, na segunda metade do século, a concepção de rede foi a chave para os recentes avanços na compreensão científica não apenas dos ecossistemas, mas também da própria natureza da vida.

Na obra “A Democracia através dos Direitos”, Luigi Ferrajoli, ponderando o nível de globalização existente com o primado do mercado sobre a política, direitos previstos, mas sem quaisquer garantias; e desigualdades, de forma quase profética, dispôs sobre as emergências planetárias decorrentes de todo esse cenário, comprovando a interligação nos sistemas. E assim como Capra, dispôs sobre a crise democrática, com o poder político subalterno aos interesses econômicos; crise social e humanitária (fome, sede, doenças, em razão das desigualdades); crise nuclear (investimentos em armas nucleares); crise criminal (aumento de crimes, corrupção, crime organizado no viés transnacional) e a emergência planetária, pela crise ambiental, que, justamente em um cenário transnacional, é sentida por todas as nações:

A terceira emergência é aquela ambiental. A nossa geração provocou danos crescentes e irreversíveis ao nosso ambiente natural. Massacramos espécies inteiras de animais, envenenamos os mares, poluímos o ar e a água, desmatamos florestas e desertificamos milhões de hectares de terra. O atual desenvolvimento desregulado do capitalismo, insustentável sob o plano ecológico muito mais do que sob o econômico, está se alastrando como uma metástase no nosso planeta, colocando em risco, em tempos não muito longos, a própria existência humana. (...) O desenvolvimento insustentável está, em

suma, dilapidando os bens comuns naturais como se fôssemos as últimas gerações que vivem sobre a Terra. É novamente um *slogan* – “este é o último planeta que temos” – denuncia, em termos dramáticos, esta corrida insensata em direção à catástrofe (2015, p. 180-181).

O consumocentrismo, em que tudo gira em torno do consumo, irradia esses danos para a sociedade e o meio ambiente, servindo de base para as crises planetárias, na medida em que para que o modelo de acumulação e descarte tenha continuidade é preciso a extração ilimitada dos recursos naturais; a promoção dos resultados e lucros dessa acumulação; e a degradação ambiental com a poluição do ar, das águas, da terra, trazendo doenças como é o caso da pandemia do coronavírus, decorrente da interação no meio animal de forma insustentável (PEREIRA et al., 2020).

Tendo em mente a crise ambiental como emergência planetária, considerando a necessidade da análise de riscos na segurança ambiental, não há como deixar-se de tratar nesse tópico a interface do direito ambiental com o direito dos desastres, já que este auxilia na administração de riscos, o que coaduna com o já foi tratado no que pertine à constatação de uma sociedade de riscos, já que quando os desastres ambientais acontecem (como nas barragens em Minas Gerais e a pandemia do coronavírus), é por interferência humana com falha do sistema Estatal de prevenir e influenciar nesses riscos. “O Direito dos Desastres como um todo é unificado pelo conceito de gerenciamento de riscos. Assim, o Direito Ambiental não apenas pode instruir o Direito dos Desastres; ele representa também uma forma de prevenção” (BRASIL, 2020).

Esse contexto de consumocentrismo insustentável, precursor de desastres ambientais, contemporâneo a uma crise ambiental como emergência planetária, não tem mais espaço, no mundo atual.

O modelo econômico atual, na sua maioria ainda é predatório, baseado na busca do lucro a qualquer custo. Ocorre que a não consideração do homem em seu meio ambiente e a visão de garantia de trabalho como

poder de dignidade humana, com garantia de direitos sociais, pode conduzir a uma situação de colapso.

Já em 1977, Romeo Martin Mateo (1977, p. 09) debatia a necessidade da discussão do direito ambiental e a questão econômica, o que se vê ainda segue uma problemática atual:

Se aborda también someramente el estudio de las cuestiones económicas insertas en la problemática ambiental, dado que a la postre se desemboca inevitablemente en planteamientos de esta índole que el Derecho no puede forzar so pena de caer en el irrealismo y en la utopía. Se trata, en definitiva, de una redistribución de recursos escasos y de la aplicación de la energía condensada que los signos monetarios simbolizan, a unos u otros objetivos, de acuerdo con los dictados de la política, entendida ésta en sus más estrictos términos. Las normas legales requieren para su auténtica eficacia social no sólo un impulso político decisivo, sino también su coherencia con el contexto general de un país.

A mudança e transformação como disposto na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, pela ONU, quando trata do que é sustentável, menciona que “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (ONUBRASIL).

Esse pensar em relação à sustentabilidade é justamente para que essa sustentabilidade, seja considerada como valor, em várias dimensões, ressaltando a trílogia: econômica, social e ambiental, e aí os seus desdobramentos, como corporativa e ética, na medida em que deve servir de indutor das ações humanas, com fraternidade, solidariedade e participação democrática de todos os envolvidos, seria o “sentir e agir solidário” (DANTAS, OLIVIERO, CRUZ, 2016).

Interessante as definições de Gabriel Real Ferrer (2017, p. 22), quando considera a sustentabilidade, na expressão “desenvolvimento sustentável”, uma acepção negativa, restringindo ao caráter econômico, quando se fala em crescimento que é o que se supõe de um

desenvolvimento, ou seja, considera o crescimento econômico, mas este limitado pela sustentabilidade. De outro lado, o lado positivo da sustentabilidade, essencial para a vida no planeta:

Sin embargo, la Sostenibilidad es una noción positiva y altamente proactiva que supone la introducción de los cambios necesarios para que la sociedad planetaria, constituida por la Humanidad, sea capaz de perpetuarse indefinidamente en el tiempo. De hecho, podríamos decir que la sostenibilidad no es más que la materialización del instinto de supervivencia social, sin prejuizar, por supuesto, si debe o no haber desarrollo (crecimiento), ni donde sí o donde no.

Gabriel considera ainda que a sustentabilidade está relacionada com os objetivos do milênio, uma direção a ser seguida, sendo que, com relação ao ambiental, a essencialidade para a continuação da vida no planeta; com relação ao social, está ligada às inclusões, a guiar a atuação do Estado para ações positivas em que a democracia seja garantia na participação popular de todos e com relação ao econômico, tem a ver com a diminuição da desigualdade social, com a melhor distribuição de riqueza e assim, “Tienen que ver con dignificar la vida. La sostenibilidad nos dice que no basta con asegurar la subsistencia, sino que la condición humana exige asegurar unas las condiciones dignas de vida” (REAL FERRER, 2008, p. 22).

Juarez de Freitas (2012, p. 63-64) ao descrever sobre a sustentabilidade, lhe adiciona outras dimensões, além das três mais mencionadas (ambiental, social e econômica), a dimensão ética, no sentido da “empática solidariedade”, em que toda a ação considerada deve ser fundada na principiologia do bem estar material e imaterial, como consta nos objetivos do artigo terceiro da Constituição Federal⁵, na busca pela

⁵ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto consolidado até a EC n. 91, de 2016. Portal da Presidência da República: Constituição. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_

garantia do bem comum. E como objetivo de governança então, a sustentabilidade tem a sua dimensão jurídico-política:

Dimensão jurídico-política ecoa no sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro e, assim, apresenta-se como dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente.

De todas as dimensões da sustentabilidade, constata-se que a sua implementação dependerá, além de um projeto político - que além do local ou regional, deverá se dar em espaço transnacional -, da internalização de cada indivíduo, numa valoração de princípios éticos e fraternos, suficientes para ultrapassar a barreira forte de um capitalismo implantado que, ao que se tem visto, desconsidera a questão ambiental e humana, em busca de lucros ilimitados.

Onde se quer chegar? Finaliza-se esse tópico, com esse questionamento, assim como foi a questão do seu início. E, por certo que o agir sustentável, a educação para a sustentabilidade fraterna e solidária, é a saída para a manutenção dos seres vivos e dos recursos naturais no planeta, capaz de satisfazer as gerações presentes e futuras.

2 Fraternidade e solidariedade como paradigmas fundantes das políticas públicas

No presente tópico, analisam-se fraternidade e solidariedade como fundamentos axiológicos das políticas públicas. Para tanto, primeiro consigna-se o conceito operacional de “fraternidade” e “solidariedade” a partir da leitura constitucionalmente adequada do direito fraterno. Superadas as fases de apresentação dos conceitos operacionais, cuida-se

da análise das políticas públicas a partir dos vieses da fraternidade e solidariedade.

O direito fraterno é conceito pensado pelo italiano Resta (2004, p. 02) e parte de uma proposta de abordagem “nova” para o direito, modificando a forma de análise das ciências sociais, colocando como epicentro valorativo temas como a fraternidade e a solidariedade.

Para Resta (2004), pensar em um novo direito consiste, essencialmente, em uma aposta, e para o autor, deve-se apostar no resgate à fraternidade e a solidariedade, princípios olvidados no pós-Revolução Francesa.

O direito fraterno é construído, em sua essência, sob dois conceitos operacionais base: a fraternidade e a solidariedade, que, a despeito de serem tratados por parte relevante da doutrina como sinônimos, apresentam sensíveis distinções conceituais, como apontam Brandão e Silva (2015, p. 102):

A Fraternidade detém uma carga significativamente mais ampla que solidariedade e, por isso, responde muito melhor à condição de princípio do universalismo político. Na verdade, a solidariedade compreendida como princípio não amenizará os riscos de permanecer limitada à ideia de uma comunidade autorreferencial. Como também não será a passagem da Fraternidade à solidariedade que colocará a Sociedade no lugar da comunidade autorreferencial. É justamente o contrário: a Fraternidade é que dará condição para repensar a Sociedade.

Nessa conjectura, importante rememorar a semântica das palavras “fraternidade⁶” e “solidariedade⁷”.

⁶ Segundo o Dicionário Aurélio Buarque de Holanda, “fraternidade” tem origem do *latin fraternitas*, sendo substantivo feminino que traz consigo os seguintes significados: (i) Relação semelhante a estabelecida entre irmãos; convivência afetuosa; irmandade. (ii) Afeto demonstrado por quem não se conhece; (iii) amor ao próximo. (iv) Associação ou organização com um objetivo determinado, geralmente religioso, social, cultural e/ou político; (v) fraternização. (vi) Convivência equilibrada e agradável entre várias pessoas.

⁷ 1 Qualidade, característica, condição ou estado de solidário. 2 Sentimento de amor ou compaixão pelos necessitados ou injustiçados, que impede o indivíduo a prestar-lhes ajuda moral ou material. 3 Ligação recíproca entre duas ou mais coisas ou pessoas, que são dependentes entre si. 4 Responsabilidade recíproca entre os membros de uma comunidade, de uma classe ou de uma instituição. In: Michaelis. Dicionário Brasileiro de língua portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/solidariedade>

Integrar significa que o direito fraterno propõe uma necessária interpretação do todo, não se limitando às partes, de forma isolada, de modo a se identificar e reconhecer a existência das diferenças nos sistemas sociais.

Por fim, ultrapassar significa superar os limites de um saber único, “buscando na diversidade outros limites, como algo circular, porquanto conhecer é, ao mesmo tempo, ‘desconhecer’ (STURZA, ROCHA, 2014), num exercício cotidiano de questionar verdades, superando dogmas e construindo novos paradigmas.

Mas a fraternidade e a solidariedade não devem ser consideradas tão somente enquanto direitos fundamentais, mas, noutro giro, como metadireitos, na medida em que servem critérios de aplicação/não aplicação das demais normas jurídicas.

Insta dizer, no direito em geral, mas especialmente em matéria de direitos fundamentais – e, por consequência, da dignidade da pessoa humana –, deve-se superar a visão moderna de mundo adversarial “nós *versus* eles”, pressuposto fenomênico que tem como inevitável consequência o desenvolvimento do paradoxo inclusão/exclusão.

Quando pensado no Brasil, o direito fraterno foi lido como uma alternativa de superação ao modelo adversarial das coisas.

O ideal de direito fraterno propõe uma nova forma de compreender o direito atual, concebendo reestruturações das políticas públicas, de forma a garantir a inclusão universal. Nesse diapasão, pode-se associar o ideal do direito fraterno como mecanismo à consecução das garantias mínimas de existência digna do indivíduo, ou seja, dos direitos e garantias fundamentais, preconizados na Constituição Federal.

A partir daí, entende-se que o direito fraterno, balizado pela fraternidade e solidariedade, é fundamento que sustenta a categoria “políticas públicas”. Isso porque as políticas públicas nada mais são que “políticas de efetivação de direitos” (CERQUEIRA; REIS, 2011, p. 333-334).

Nessa senda, políticas públicas podem ser conceituadas como sendo “a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais,

estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (LOPES, AMARAL, 2008, p. 05).

O conceito de políticas públicas é trabalho por Chrispino (2016), que decompõe as categorias para construção do conceito operacional. Consigna ser “política”, “forma de governar ou decidir os conflitos sociais” ao passo em que “públicas” representa aquilo que é do povo.

Nesse cotejo, políticas públicas consistem na “ação intencional do governo que visa atender à necessidade da coletividade”. No mesmo sentido, Santos (2019) ensina que políticas públicas são instrumentos de concretização de direitos, o que “demanda um preço”.

A ideia que fundamenta a existência de políticas públicas é a compreensão da necessidade de superação do custo do direito, a fim de que se possa garantir o mínimo existencial e a dignidade a todos. É o argumento, extirpado de dúvidas, de solidariedade e fraternidade, tão esquecidos e distantes na atualidade.

Considerações finais

A sociedade multidimensional moderna, fruto de constantes mutações, pode ser analisada a partir de várias dimensões: do consumo, do risco, do conhecimento, do desperdício, da informação, da tristeza, dentre outras características.

Ocorre que tal sociedade moderna, ao ser caracterizada ou individualizada como uma sociedade de (e para o) Consumo, é composta por pessoas que creem que a felicidade única seria alcançada se o nível de satisfação de consumo passasse a ocorrer de forma cíclica, em um verdadeiro “adquire e descarta”.

Esta sociedade, conforme denota Bauman, como reflexo de um conjunto peculiar de condições existenciais, é elevada à probabilidade de que a maioria das pessoas venha a abraçar a cultura consumista em vez de qualquer outra⁸.

⁸ BAUMAN, Zygmunt. **Vida para Consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria, p. 70.

Deste modo, a sustentabilidade pode ser vista como um complicador, no sentido de se mostrar como um fantasma que tende a assombrar a “feliz vida de consumo”, quando na verdade se mostra como a alternativa factível e viável de consolidação de um bem-estar e bem-viver, quando a preocupação é a relação homem *versus* planeta terra.

Nesta ordem, atendendo ao objetivo central deste escrito, no tocante ao questionamento do papel das políticas públicas de fraternidade e solidariedade como consolidação e desenvolvimento do chamado Estado de Direito Ecológico, verificou-se que o estabelecimento de políticas públicas orientadas para os deveres/modos de agir em consonância com a fraternidade e a solidariedade se mostram como um verdadeiro meio de transformação.

Isto porque a tutela do meio ambiente, reforçada pelo princípio da solidariedade e da fraternidade, calcados na preocupação coletiva, pode e deve ser efetivada por meio de políticas públicas que fomentem a prática e manutenção dos chamados de fraternidade e solidariedade, cuja grande característica é exatamente sua titularidade difusa ou coletiva, por não levar em consideração o indivíduo isoladamente, mas toda a coletividade da qual este é parte integrante, a fim de demonstrar o real comprometimento com a garantia dos direitos para gerações futuras como consequência lógica do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Referências

BRANDÃO, Paulo de Tarso; SILVA, Ildete Regina Vale da. **Constituição e Fraternidade**, Juruá Editora, 2015.

BARBOSA, Livia; CAMPBELL, Colin (Org.). **Cultura, Consumo e Identidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **A Arte da Vida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2001.

BAUMAN, Zigmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco** – Rumo a outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 91, de 2016. Portal da Presidência da República: Constituição. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm"http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL, Deilton Ribeiro; BORTONCELLO, Luís Gustavo Patuzzi. A OBSOLESCÊNCIA AMBIENTAL PROGRAMADA: O NECESSÁRIODEBATE DO DIREITO AMBIENTAL COM O DIREITO DOS DESASTRES. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 3, n. 60, p. 250 - 271, ago. 2020. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4181>. Acesso em: 21 set. 2020.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação** – a ciência, a sociedade e a cultura emergente. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2006.

CAPRA, Fritjof. **Teia da vida**: Uma nova compreensão científica dos sistemas. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2012.

CERQUEIRA, K. L.; REIS, J. R. A efetividade dos direitos fundamentais sociais no estado democrático de direito: breves apontamentos. In: CECATTO, Maria Aurea Baroni et al. (Orgs.). **Cidadania, direitos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao Estudo das Políticas Públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV editora, 2016.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; OLIVIERO, Maurizio; CRUZ, Paulo Marcio. Direito, transnacionalidade e sustentabilidade empática. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 29-45, set. 2016. ISSN 1982-9957. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7911>. Acesso em: 24 set. 2020.

ERNANDORENA, Paulo Renato. Resolução de conflitos ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal. **Estud. soc**, México, v. 20, n. 40, p. 11-30, dic. 2012. Disponível em

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-45572012000200001&lng=es&nrm=iso, Acesso em 20: set. 2020.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Tradução de Alexander Araújo de Souza et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao futuro. Belo Horizonte: editora, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Aclaraciones a la ética del discurso**. Traducción e introducción Manuel Jimenez Reodondo, 2018. Disponível em https://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/habermas_jurgen_aclaraciones_a_la_etica_del_discurso.pdf. Acesso em: 04 dez. 2019.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008.

MATEO, Ramon Martin. **Derecho Ambiental**. Madrid: Instituto de Estudios de La Administración Local, 1977.

ONUBRASIL. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PEREIRA, Agostinho Olli Koppe et. al. Covid-19, causada pelo coronavírus: palavras sobre uma pandemia anunciada. In: SOBINHO, Liton Lanes Pilau et. al. (Org.) **Covid-19 e Seus Paradoxos**. Itajaí, SC: Univali, 2020.

REAL FERRER, Gabriel. El derecho ambiental y el derecho de la sostenibilidad. In: PNUMA. Programa regional de capacitacion en derecho y políticas ambientales. [S.l.], [2008?]. Disponível em: <http://www.pnuma.org/deramb/documentos>. Acesso em: 23 jun. 2011

REAL FERRER, Gabriel. **Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho**. Disponível em https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/36209427/Sostenibilidad_transnacionalidad_y_transformaciones_del_derecho2.pdf?1420809347=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DSostenibilidad_Transnacionalidad_y_trans.pdf&Expires=1600963928&Signature=XKn3uRX4Kz~JA6OeknUpE6mbmija~HmPSB-TLHrw8lXSYRfKzQXiuTf51e3LndNJRvMvBH9L07TQ9FZEKG53zldy5w4~uLR~sqcKT1x5GVGI9oDoi2377kqkSZ6iIxXAZKAX4~SIRn

9javcyjv5n1KzSW5HbBOG9zFUudcZ7XdLKB2eZrQ2YQ3tkUtsy7S3juOqFTpCuly-
pR5BYE323VAYLGIXMcJbZMmzjFoCMUT4vRODFQ4jzVZ2BBkP3byN-P8dVLY7cm
raHwZWR87aKzQkzflBookeF-egTc89c-wvGO4Sjf-ioH--dL5hq1sig1-fxi4JwNtP8
NFshsbpgw_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 23 set. 2020.

RESTA, Eligio. **O Direito Fraterno**. Tradução de Sandra Regina Martini Vial – Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

SANTOS, Michel Ferrari Borges dos. Direito fundamental à educação e políticas públicas para a concretização de um ensino religioso confessional não discriminatório nas escolas públicas brasileiras. In: **Direitos sociais e políticas públicas I** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP Coordenadores: Rogerio Luiz Nery Da Silva Julia Maurmann Ximenes Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2019. Disponível em: conpedi.danilolr.info/publicacoes/no85g2cd/oqacff9a/76bo0SehNEz6Pt7B.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

SOARES, Josemar S.; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. Sociedade de consumo e o consumismo: implicações existenciais na dimensão da sustentabilidade. **Direito & Desenvolvimento João Pessoa**, v. 9, n. 2, p. 303-318, ago./dez. 2018.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; PASOLD, Cesar Luiz. A Sociedade e os Riscos do Consumismo. **Revista Bonijuris**. I ANO 31 I EDIÇÃO 658 I JUN/JUL 2019.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 ANOS DE SUSTENTABILIDADE: REFLEXÕES SOBRE AVANÇOS E DESAFIOS. **Revista da Unifebe** (Online) 2012; 11 (dez):239-252.

STURZA, Janáina Machado; ROCHA, Claudine Rodembusch. **Direito e fraternidade: paradigmas para a nova construção de uma nova sociedade**, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=601c6bc71c748001>. Acesso em : 24 abr. 2020.

Notas acerca da proteção do bem ambiental: uma comparação Brasil-Alemanha

Martiane Jaques La Flor¹

Sandrine Araujo Santos²

Carlos Alberto Lunelli³

1 Introdução

A proteção ambiental tem sido uma constante nas distintas discussões acerca do desenvolvimento e dos riscos e impactos dele advindos. Seja no âmbito interno, seja a partir do direito comparado, compreender as ferramentas de que os países dispõe para garantir a efetividade desta proteção é relevante. Isto porque, no contexto da sociedade de risco, os reflexos dos danos ambientais são imensuráveis e a implantação de métodos que possam mitigá-los ou dirimi-los se faz necessário em prol da fraternidade que abraça as futuras gerações.

Os países, em sua soberania possuem liberdade para legislar sobre variados assuntos, dentre eles sobre o meio ambiente e sua proteção.

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Direito e Ciências Contábeis. Professora de Cursos de Pós-Graduação em Porto Alegre. Autora de obras jurídicas. Registradora na cidade de Pelotas-RS. E-mail: jaqueslaflor@gmail.com

² Doutoranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Mestre em Direito pela mesma instituição. Membro do Grupo de Pesquisa "Interdisciplinaridade, Cidades e Desenvolvimento: Planejamento Sustentável do Meio Ambiente". Bolsista CAPES. Advogada. E-mail: sandrineasadv@gmail.com

³ Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Direito pela mesma instituição. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Autor de obras jurídicas. Advogado. E-mail: calunelli@gmail.com

Percebe-se a partir disso, uma constitucionalização do assunto meio ambiente, seguindo a onda da crescente constitucionalização das relações.

Importa compreender se apenas a constitucionalização garante a efetividade da proteção ambiental ou se há a necessidade de adoção de instrumentos e mecanismos complementares.

A pesquisa, desenvolvida durante o andamento da disciplina Jurisdição Ambiental e Novos Direitos, realizou-se pelo método analítico, via análise documental e bibliográfica, a fim de observar se a efetividade da proteção ao meio ambiente está ligada a sua caracterização constitucional

Assim, a intenção do presente ensaio é enfrentar, brevemente, as diferenças dos sistemas brasileiro e alemão no que condiz a proteção ambiental nestes países e avaliar a eficácia decorrente de cada escolha.

2 Proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro

No Brasil, tem-se o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito fundamental, ou seja, uma posição jurídica essencial que concretiza a dignidade da pessoa humana, materializando uma proteção contra o arbítrio do Estado.

Tal patamar, do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto um direito fundamental de terceira dimensão⁴, embora previsto constitucionalmente, consolidou-se a partir da sua consideração doutrinária e jurisprudencial.

⁴ [...] a questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - direito de terceira geração - princípio da solidariedade. - o direito a integridade do meio ambiente - típico direito de terceira geração - constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias. (STF - MS: 22164 SP, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 30/10/1995, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 17-11-1995, pp-39206. Ementa vol. - 01809-05 pp - 01155).

Fundamenta-o igualmente, o princípio da solidariedade às futuras gerações (CF, art. 3º), que justifica pela preocupação, em nome de pessoas humanas e não humanas ainda não existentes, a imposição de limites às condutas potencialmente degradadoras.

2.1 A constitucionalização do direito-dever de proteção ao meio ambiente

No contexto da sociedade de risco, enunciada por Beck (2010), com os avanços científicos-tecnológicos, reforça-se o entendimento de que, juntamente a produção de riquezas, se estaria sistematicamente avançando na produção de riscos (BECK, 2010, p. 23). Sumariamente, pode-se dizer que tal prenúncio se concretizou, a medida em que o avanço se deu de tal forma que no momento não se tem como prever os efeitos e consequências do atual sistema de produção e consumo extensivo hoje vivenciado. Por esta razão,

Nas sociedades contemporâneas, não há mais condições de representá-lo – o futuro – com certeza e segurança. Qualquer esforço nesse sentido seria dedutível em termos de uma descrição apenas simplificada de uma provável ou possível sociedade. (LEITE, 2002, p. 14).

A questão cinge-se no legado de situações irreversíveis, como afirma Leite (p. 94).

Diante de tal panorama “a questão da segurança ambiental toma um papel central”, atribuindo-se ao Estado a função de preconizar a defesa da sociedade, assegurando a proteção da sua dignidade e demais direitos fundamentais, dos eventuais impactos ocasionados por riscos ou impactos ambientais (SARLET, FENSTERSEIFER, 2010, p. 17).

A sociedade de risco marca a passagem para o Estado de Direito Ambiental com a responsabilidade do Estado de garantir uma vida digna e saudável através da oposição à degradação ambiental. Pois um meio

ambiente sadio é condição para a existência de vida (BELCHIOR, 2011, p.117).

Tal dever, que impõe-se além do Estado, também à coletividade, decorre do direito a um meio ambiente equilibrado ecologicamente, previsto no art. 225⁵ da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A partir da constitucionalização do direito-dever, nos termos do citado artigo, em consonância com o art. 5, §2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), alastrou-se o entendimento tanto doutrinário quanto jurisprudencial da elevação do meio ambiente ao “status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade” (SARLET, FENSTERSEIFER, 2010, p. 14), atingindo-se assim uma

dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, a qual toma a forma simultaneamente de um objetivo e tarefa estatal e de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico (...)” (SARLET, FENSTERSEIFER, 2010, p. 14)

Deste entendimento, ao lado de inúmeros riscos e desastres vivenciados atualmente, percebe-se que a proteção ao meio ambiente é um dos valores constitucionais mais relevantes a ser tutelado pelo Estado. Mas não basta simplesmente constitucionalizar, pois constitucionalizar é uma coisa e constitucionalizar bem, outra totalmente diversa (BENJAMIN, 2012, p. 87). Ultrapassa o campo legislativo e uma visão limitada antropocêntrica, alcançando uma concepção ética, ou seja, o agir humano com responsabilidade ambiental.

A norma que se extrai do art. 225 da Constituição Federal ratifica que o meio ambiente além de direito fundamental é também um dever fundamental, no momento que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, denotando uma responsabilidade solidária entre Estado e sociedade.

⁵ BRASIL, 1988. 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.

Um direito fundamental ao meio ambiente corresponde mais àquilo que acima se denominou 'direito fundamental completo'. Ele é formado por um feixe de posições de espécies bastante distintas. Assim, aquele que propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou que pretende atribuí-lo por meio de interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, pode incorporar a esse feixe, dentre outros, um direito a que o Estado se abstenha, de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito a proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito a prestação fática). (ALEXY, 2008, p. 443).

O meio ambiente é tratado como bem de interesse comum da coletividade, sendo sua proteção dependente da responsabilidade compartilhada entre o Estado e a coletividade. Daí surge a solidariedade, que constitui um dos fundamentos do Estado Socioambiental de Direito, impresso na Constituição Federal como objetivo da República Federativa do Brasil (art. 3º, I e art. 225).

A observância desta solidariedade permite uma distribuição equilibrada, racional e equitativa dos recursos naturais, proporcionando o bem-estar social, ambiental e econômico, garantindo a sobrevivência de vida e a manutenção dos ciclos vitais.

Neste contexto, percebe-se que a solidariedade parte do princípio da dignidade, ao vislumbrar o homem como sujeito de direitos, merecedor de uma vida digna, que se entende aquela em que se atendem todas as necessidades básicas e condições mínimas de uma vida com qualidade social, econômica e cultural. Porquanto o pleno desenvolvimento da personalidade não pode ser realizado apartado da vida em sociedade, em comunhão com todos os seres vivos.

[...] o próprio conceito de vida hoje se desenvolve para além de uma concepção estritamente biológica ou física, uma vez que os adjetivos 'digna' e 'saúdavel' acabam por implicar um conceito mais amplo, que guarda sintonia com a

noção de um pleno desenvolvimento da personalidade humana, para a qual a qualidade do ambiente passar a ser um componente nuclear. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.39).

Se de um lado a sociedade de risco exige a solidariedade para sua sobrevivência, esta não será alcançada sem o devido amparo pelo Direito.

2.2 A busca da efetividade na proteção do meio ambiente

A liberdade de agir não é plena em um Estado Socioambiental de Direito, pois para cada direito de um, existe um dever dos outros em respeitá-lo.

Neste diapasão, percebe-se a igualdade e a defesa da liberdade como objetivos antagônicos, uma vez que ao buscar um Estado mínimo intervencionista estará se proporcionando a ditadura das classes dominantes, (SILVA, 2004, p. 311), razão do Estado tutelar o meio ambiente na figura de direito fundamental.

Porém esse amparo ao meio ambiente por intermédio do Legislativo, através de sua inserção constitucional, não basta para seu efetivo cuidado. Há de se criar uma ideologia de proteção ambiental.

A aplicação no caso concreto da legislação protetiva ambiental é que tornará eficaz a tutela, já que em nosso sistema, a atividade jurisdicional avalia os fatos e atribui significado a eles a partir de uma interpretação histórica. Como bem resume Lunelli (2017, p. 58), a atividade jurídica é técnica e ideológica e o jurista é portador da ideologia do grupo social.

Logo, o texto constitucional, assim como o legal, não são autossuficientes. Estes somente alcançam a concretude desejada com a interpretação e sua aplicação no caso específico analisado.

Interpretar é retirar o sentido da norma e para tanto o jurista deve se valer dos princípios que orientam o ordenamento jurídico respectivo.

Nesse sentido, para que se promova a proteção ambiental, o operador do Direito tem de ter a intenção de promovê-la, e para que isso ocorra, o grupo social deve estar ideologicamente preparado. Ou seja, "a proteção

ambiental depende da compreensão e interpretação que o juiz dá ao texto legal" (LUNELLI, 2017, p. 75). Nas palavras de Taruffo (2009, 34):

La tecnica serve a fabbricare lo strumento processuale, mentre l'ideologia determina gli scopi che il processo dovrebbe conseguire. Entrambe sono congiuntamente necessarie e disgiuntamente insufficienti: la tecnica senza l'ideologia è vuota, mentre l'ideologia senza la tecnica è impotente."
*[...] scelte sono essenzialmente ideologiche, essendo influenzate dai valori che si ritengono dominanti e degni di essere attuati in un determinato contesto socio-politico, prima che giuridico.*⁶

No Brasil a técnica se expressa na farta legislação ambiental, tanto a nível constitucional quanto legal, porém, a efetividade da proteção ambiental, calcada igualmente na dignidade e na solidariedade tem deixado a desejar.

3. Bem ambiental na Alemanha

Comparar ordenamentos jurídicos embora seja profícuo, necessita certo cuidado, uma vez que cada ordem provém de sua história e experiências culturais particulares. Muitas técnicas e motivações legislativas utilizadas em certos países não podem ser alvo de inserção pura e simples em outro, no afã de se obter os mesmos resultados práticos alcançados.

Como afirmado adrede, a tutela ambiental resulta da técnica mais a compreensão do seu operador, de nada adianta mesclar legislações de ordenamentos jurídicos distintos se determinado país não tem o propósito de proteção ambiental.

⁶ "A técnica serve para fabricar a ferramenta procedimental, enquanto a ideologia determina os objetivos que o processo deve atingir. Ambos são necessários em conjunto e insuficientes separadamente: a tecnologia sem ideologia é vazia, enquanto a ideologia sem tecnologia é impotente. [...] as escolhas são essencialmente ideológicas, sendo influenciadas pelos valores considerados dominantes e dignos de serem implementados num determinado contexto sócio-político, ao invés de jurídico". (tradução dos autores)

3.1 Técnica alemã: o Direito Ambiental como objetivo do Estado

Na Alemanha se vê menor extensibilidade constitucional, já que a Constituição alemã possui apenas um parágrafo tratando especificamente do meio ambiente.

O art. 20-A da Constituição alemã (*Deutscher Bundestag*) reza que:

[Proteção dos recursos naturais vitais e dos animais] Tendo em conta também a sua responsabilidade frente às gerações futuras, o Estado protege os recursos naturais vitais e os animais, dentro do âmbito da ordem constitucional, através da legislação e de acordo com a lei e o direito, por meio dos poderes executivo e judiciário.

Esse artigo foi introduzido na Constituição Alemã apenas em 1994⁷, ficando atrás da Constituição Federal do Brasil, a qual já trouxe no seu nascedouro, em 1988⁸, uma previsão constitucional sobre o meio ambiente.

Como se vê não se trata de um direito fundamental, tal qual evidenciado no Brasil, mas um objetivo do Estado, uma norma que visa a um fim. Não se percebe um direito subjetivo dos indivíduos, antes disso é um norte interpretativo, servindo de parâmetro tanto para o Poder Legislativo, quanto ao Judiciário, além de servir para a integração de lacunas na discricionariedade administrativa.

Não cria o artigo, direitos ou obrigações ao particular, somente o Estado pode exigí-lo o cumprimento. Resulta daí que o princípio da cooperação não está expresso constitucionalmente, já que a coletividade não tem um dever de proteger o meio ambiente, esta obrigação surge em situações concretas de não ofensa a um bem ambiental. Não obstante

⁷ Alteração Constitucional de 1942 (*Verfassungsänderung*).

⁸ Já em 1916, o Código Civil Brasileiro possibilitava ações, no direito de vizinhança, impedindo o mau uso da propriedade; seguido do Decreto 16.300, de 31.12.1923, que criou uma Inspetoria de Higiene Industrial e Profissional; depois, surgiu o Decreto 23.793, de 23.1.1934, instituindo o Código Florestal (revogado pelo Código Florestal, Lei 4.771/65); a Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-Lei nº 5.452/43, normatizando a segurança e medicina do trabalho; posteriormente, a Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, até a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

funciona ele, como um obstáculo ao retrocesso ambiental, assegurando o Estado Ambiental alemão (MATIAS; MATTEI, 2014, p. 235-236).

Sobre a inserção do meio ambiente como direito fundamental, vários autores alemães veem um perigo de insegurança jurídica, pois haveria uma sobrecarga do Judiciário em detrimento do Legislativo, além de criar uma ameaça para a 'força normativa da Constituição', ao instituir-se algo utópico de difícil realização (KRELL, 2003, p. 180), na medida que muitos casos ultrapassariam a reserva do possível.

Por outro lado, existem direitos fundamentais vinculados a uma proteção ambiental, na medida em que defendem a integridade física e a propriedade, nos art. 2 e 14 da Lei Fundamental Alemã:

Artigo 2 [Direitos de liberdade] (1) Todos têm o direito ao livre desenvolvimento da sua personalidade, desde que não violem os direitos de outros e não atentem contra a ordem constitucional ou a lei moral. (2) Todos têm o direito à **vida e à integridade física**. A liberdade da pessoa é inviolável. Estes direitos só podem ser restringidos em virtude de lei.

Artigo 14 [Propriedade – Direito de sucessão – Expropriação] (1) A propriedade e o direito de sucessão são garantidos. Seus conteúdos e limites são definidos por lei. (2) A propriedade obriga. Seu uso deve servir, ao mesmo tempo, ao **bem comum**. (3) Uma expropriação só é lícita quando efetuada para o bem comum. Pode ser efetuada unicamente por lei ou em virtude de lei que estabeleça o modo e o montante da indenização. A indenização deve ser fixada tendo em justa conta os interesses da comunidade e dos afetados. Quanto ao montante da indenização, em caso de litígio, admite-se o recurso judicial perante os tribunais ordinários. (DEUTSCHER, não paginado, grifou-se).

Partindo desses artigos, o cidadão pode reivindicar que os órgãos públicos cumpram as leis, desde que provem a direta afetação aos seus direitos individuais. Nota-se assim discrepância a ser considerada. No caso de reconhecimento da proteção ambiental como direito fundamental, geram-se prestações aos seus titulares e obrigações estatais de preservar frente a terceiros. Por outro lado, considerado o posicionamento constitucional da Alemanha esses artigos não ensejam obrigações

protetivas positivas do Estado, mas ação protetiva contra ação de terceiros poluidores (MATIAS; MATTEI, 2014, p. 239).

Certos Estados alemães⁹, por sua vez, possuem dispositivos mais detalhados de proteção ambiental, alicerçados no federalismo cooperativo. Este está atrelado a um direito ambiental supranacional em decorrência das incumbências advindas da União Europeia, que emite regulamentos neste sentido. Entretanto, tais regulamentos precisam de ato legislativo nacional para ter força interna.

Em contraposição, no Brasil a competência para legislar sobre matéria ambiental é concorrente (CF, art. 24, VI, VII)¹⁰, mas não se compara a competência cooperativa da Alemanha, pois lá a União não se limita a editar as normas gerais, a exceção dos assuntos de caça, proteção da natureza e das paisagens e do gerenciamento dos recursos hídricos (art. 72 da Lei Fundamental).

Na Alemanha as diferentes esferas do Estado têm sistema de cooperação entre as entidades administrativas dos Estados e municípios e estes tornam-se cada vez mais a instância executora das políticas públicas ambientais.¹¹

Portanto, na Alemanha, a postulação individual a um direito ao meio ambiente saudável não é possível sendo realizada por meio das esferas administrativas.

O direito administrativo na Alemanha é inquisitório (*Untersuchungsgrundsatz*), no sentido de que a administração pode dar prosseguimento ao processo contra a vontade das partes não ficando atrelada a lide apresentada por elas, podendo até mesmo requisitar provas e realizar a investigação. No Brasil, o princípio regente é o da

⁹ As constituições dos Estados de Brandenburg, Sachsen e Sachsen-Anhalt possuem dispositivos mais detalhados sobre a proteção ambiental, por serem temporalmente mais recentes. (MATIAS; MATTEI, 2014, p. 232).

¹⁰ Algumas cidades brasileiras já possuem seu Código Municipal do Meio Ambiente, elaborado em decorrência da competência legislativa exclusiva (art. 30, I, CF).

¹¹ As experiências com maior liberdade para os “*Länder*”, que são unidades administrativas constitucionais da federação, que aplicam a legislação federal, são consideradas positivas. Eles são capazes de levar em conta as peculiaridades geográficas e biológicas das regiões isoladas, muito melhor que o legislador federal (KRELL, 2003, p. 181).

substanciação pelas partes, sendo que o Ministério Público goza de prerrogativas com mecanismos para proteção dos interesses coletivos (RAMOS, 2009, p. 133).

O *Vorverfahren*¹² alemão é um requisito formal para que haja a avaliação forense da questão administrativa. Representa a oportunidade dada a administração de rever sua decisão na denominada revisão administrativa interna antes de transpor a divergência aos tribunais. Esta decisão primária, que é administrativa não cabe interferência judicial.¹³

O Brasil, ao avesso da Alemanha não possui uma justiça ou vara administrativa independente (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*). Para compreensão, pode-se observar o caso da ação civil pública¹⁴ (BRASIL, 1985), que embora tenha natureza jurídica pública é julgada na justiça comum.¹⁵

Apesar de tudo, no Brasil tem-se um déficit de implementação da legislação ambiental, seja pelo demasiado poder legiferante que engloba leis estaduais, municipais e federais, além de regulamentos do CONAMA¹⁶, seja pela falta de transparência e fiscalização.

Percebe-se que embora a técnica alemã se apresente de maneira mais enxuta, por outro lado apresenta uma ideologia, muito mais agregadora, que estimula uma proteção ambiental mais eficiente naquele país.

¹² Brevemente, o *Vorverfahren* pode ser entendido como um processo realizado preliminarmente para posteriormente se chegar ao Judiciário.

¹³ Existe algo similar no Brasil, já que alguns órgãos administrativos têm competências institucionais ambientais representando praticamente uma esfera administrativa de primeira instância interna, porém com atribuições e alcance bem menor que o da Alemanha (RAMOS, 2009, p. 121).

¹⁴ A ação civil pública no Brasil está prevista na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

¹⁵ Na Alemanha não há o modelo de jurisdição única, lá existem distintas justiças: comum, administrativa, social e tributária (*ordentliche Gerichtsbarkeit, Arbeitsgerichtsbarkeit, allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit, Sozialgerichtsbarkeit e Finanzgerichtsbarkeit*). No mesmo sentido, os juizes federais alemães mais se aproximam dos Ministros do STF e STJ, uma vez que julgam matérias constitucionais apenas. (RAMOS, 2009, p. 128-129).

¹⁶ “Para se ter uma simples ideia do volume legal a ser processado, entre a 1986 e 2003 somente o CONAMA criou 341 resoluções ambientais.” (RAMOS, 2009, p. 65).

3.2 A proteção ambiental na Alemanha: aportes ideológicos

A vontade é determinante da eficácia e a utopia determina o objetivo a ser alcançado. É neste sentido a contribuição de Mannheim, ao expor acerca de ambas que

*Des deux tendances en opposition dans le monde moderne - celle de l'utopie d'une part, luttant contre une tendance complaisante à l'acceptation du présent d'autre part -, il est difficile de dire d'avance laquelle des deux vaincra finalement; car le cours de la réalité historique qui le déterminera se situe encore dans l'avenir. Nous pourrions transformer l'ensemble de la société dès demain, si tout le monde pouvait se mettre d'accord. Le véritable obstacle est que tout individu est prisonnier d'un système de relations établies, qui, dans une grande mesure, entrave sa volonté.*¹⁷ (MANNHEIM, 1956, p.113).

Segue o autor afirmando que:

les changements les plus importants dans la structure intellectuelle de l'époque, dont nous avons traité, doivent être compris à la lumière des transformations de l'élément utopique.

*[...] La disparition de l'utopie amène un état de choses statique, dans lequel l'homme lui-même n'est plus qu'une chose.*¹⁸ (MANNHEIM, 1956, p.114)

Necessário assim perceber que, para eficácia da proteção ambiental, certa medida de utopia complementa a vontade.

Na Alemanha há uma intensa e evoluída regulação infraconstitucional e grande eficiência no campo da prática administrativa.

O projeto de código ambiental alemão (*Entwurf des Deutschen Umweltgesetzbuches*) não vingou e, nem por isso a tutela ambiental foi afastada.

¹⁷ Das duas tendências opostas no mundo moderno - a da utopia de um lado, lutando contra uma tendência complacente de aceitar o presente do outro - é difícil dizer de antemão qual das duas acabará vencendo; pois o curso da realidade histórica que o determinará ainda está situado no futuro. Poderíamos transformar toda a sociedade amanhã, se todos concordassem. O verdadeiro obstáculo é que todo indivíduo está preso em um sistema de relações estabelecidas, o que em grande medida prejudica sua vontade. (tradução dos autores)

¹⁸ “as mudanças mais importantes na estrutura intelectual da época, de que tratamos, devem ser compreendidas à luz das transformações do elemento utópico. [...] O desaparecimento da utopia acarreta um estado de coisas estático, no qual o próprio homem nada mais é do que uma coisa”. (tradução dos autores)

O art. 2, II da Lei Fundamental, por exemplo, pode ser apreendido como um direito fundamental subjetivo, ou seja, entende-se que se deva garantir um mínimo existencial ecológico (MATIAS; MATTEI, 2014, p. 238). Deste modo, a Alemanha busca a proteção ambiental por meio da ideologia de preservação.

Deve-se partir do postulado que a liberdade deve ser inclusiva, a igualdade substancial e a fraternidade deve ser vista como solidariedade social, inclusive para as futuras gerações. Neste contexto não há sociedade solidária sem proteção ao meio ambiente.

Tornar consciente de que a atual crise ambiental é "a crise da nossa representação da natureza, a crise da nossa relação com a natureza" (OST, 1995, p. 8) já é o início da busca pela solução, passo já realizado pelo país europeu.

Por outro lado, quanto ao Brasil:

A base construtiva de toda crítica do direito brasileiro deve repousar em dois pilares teóricos de validade universal. Primeiramente não será possível implementar diretamente soluções efetivas para combater o déficit ambiental sem antes mudar a sociedade, no segundo plano, uma solução definitiva do complexo problema ambiental só será realizável a longo prazo, se também o ser humano fizer parte desta solução ambiental, pois o mesmo é causa e vítima. (RAMOS, 2009, p. 236).

Quanto ao ato de julgar, ocasião onde se materializa a ideologia, tem-se no Brasil, um juiz que é livre para decidir em contrário senso ao já decidido pelos tribunais superiores ou instâncias administrativas, muitas vezes não correspondendo essa liberdade ao seu preparo técnico. De certo modo, tal contexto pode ser salutar quando se está diante de um ordenamento positivo recheado de conceitos abertos.

Outra peculiaridade observada como aspecto positivo no ordenamento brasileiro é o reconhecimento do meio ambiente como interesse difuso, enquanto o sistema jurídico alemão sofre duras críticas

ao não vislumbrá-lo assim¹⁹. Lá o meio ambiente é protegido por meio reflexo nos direitos fundamentais clássicos, da saúde, integridade física, conforme mencionado anteriormente nos artigos 2 e 14 da Lei Fundamental. (KRELL, 2003, p. 203).

O Brasil avança, também, em relação ao direito penal ambiental, cujo destinatário da pena poderá ser inclusive pessoa jurídica. O papel atuante do Ministério Público, que controla os órgãos administrativos de proteção ambiental nos três níveis federativos, podendo inclusive atuar preventivamente é outro ponto a ser elogiado. Na Alemanha a atuação do Ministério Público é somente repressiva e muitas das funções são exercidas pelos próprios órgãos administrativos setoriais (KRELL, 2003, p.204).

Evidentemente que "*i legal transplants se tentati con automatismi e senza i necessari tempi di "digestione" corrono il rischio di essere destinati a crisi di rigetto*"²⁰. (FRIGNANI; VIRANO, 2009, não paginado). Portanto, não seria essa a saída para ampliar a efetividade lá ou aqui.

Cada sistema adota os instrumentos que se adéquam ao atual desenvolvimento social do país. Neste cenário, retirar a força punitiva do Ministério Público no Brasil geraria mais degradações. De outra parte, tornar o direito a um meio ambiente sadio, um direito fundamental na Alemanha pode quebrar a segurança atual, gerando um descaso da própria administração pública, atual responsável pela tutela ambiental.

À visto disto, observa-se que a técnica escolhida é secundária em relação a ideologia defendida e a ideologia apenas reflete o estado evolutivo de cada país.

¹⁹ "O dono de uma floresta que manda queimá-la, na Alemanha vai responder a processos de cunho administrativo e penal, mas não a uma ação civil pública, por ser o próprio titular do direito civil de propriedade das arvores." (KRELL, 2003, p. 203).

²⁰ "se os transplantes legais forem tentados automaticamente e sem os tempos de "digestão" necessários, eles correm o risco de serem destinados à rejeição". (tradução dos autores)

4 Considerações finais

Em termos de garantia constitucional e legislativa, a proteção ambiental no Brasil pode ser vista como muito mais ampla em paralelo ao cenário visto na Alemanha. A adoção no Brasil, pela opção de caracterizar constitucionalmente o direito a um meio ambiente sadio como direito fundamental é um mecanismo para efetivá-lo, da mesma maneira o uso do recurso da penalidade às pessoas jurídicas e da força punitiva do Ministério Público. Por outro lado, isto não elide, entretanto, a falta de efetividade decorrente não só do exagerado número de regramentos ambientais, como do seu alto grau de complexidade.

Os princípios ambientais no Brasil não se constituem em normas programáticas, mas como sua própria caracterização o quer: são normas do tipo princípio e, portanto, mandamentais.

Em contraponto, notou-se que, embora se esteja diante da falta do reconhecimento de um direito fundamental ao meio ambiente na Lei Fundamental Alemã, este fato não gera falta de eficácia protetiva, já que o controle administrativo é muito atuante no país europeu.

Para a realidade de cada país, os instrumentos jurídicos empregados precisam ser revistos e aperfeiçoados, a fim de que se tornem mais adequados, ou seja, a simples transposição de uma norma externa aplicada com êxito em seu território, não é garantia de êxito na sua aplicação no contexto interno.

Por outro lado, o uso de legislação supranacional que exija de todos os países uma postura de proteção ambiental é muito aplaudida, haja vista que a existência dos princípios de cooperação e solidariedade entre as nações e suas próximas gerações, embora essenciais, uma vez que o meio ambiente desconsidera fronteiras de tempo e espaço, têm sido insuficientes pela ausência de um regramento que vincule ao cumprimento de obrigações protetivas ao meio ambiente.

Por fim, ao lado da ideologia protetiva do ambiente, há que se considerar que uma atitude utópica é imperativa para que cada país possa

sair do estágio que se encontra, na intenção de se evoluir cada vez mais em prol de um meio ambiente saudável e digno. Isso somente é possível com a ideologia de querer proteger o meio ambiente, enxergando-o como uma responsabilidade de todos e não somente como um dever do Estado.

5. Referências

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica jurídica ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- 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**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 de set. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em 28 set. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal - MS: 22164 SP, Relator: Min. Celso de Mello. Data de Julgamento: 30/10/1995. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJ 17-11-1995, pp-39206. Vol-01809-05 pp-01155.
- DEUTSCHER Bundestag. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2018.
- FRIGNANI, Aldo. VIRANO, Paolo. Le class actions nel diritto statunitense: tentativi (non sempre riusciti) di trapianto in altri ordinamenti. **Dir. economia assicur.** 2009.

KRELL, Andreas Joachim. Ordem jurídica e meio ambiente na Alemanha e no Brasil: Alguns aspectos comparativos. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, rev. dos tribunais, 2003. n.31, p.178-206.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LUNELLI, Carlos Alberto. **Jurisdição italiana, ideologia e tutela ambiental** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educs, 2017.

_____. **Além da condenação**: a inclusão do comando mandamental na sentença civil condenatória. Coleção: Direito E Justiça Social, Volume 2. Rio Grande: Furg, 2016.

MANNHEIM, Karl. **Idéologie Et Utopie** (Une introduction à la sociologie de la connaissance). Paris: Librairie Marcel Rivière et Cie , 1956.

MATIAS, João Luis Nogueira; MATTEL, Julia. Aspectos comparativos da proteção ambiental no Brasil e na Alemanha. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 34.2, jul./dez. 2014.

OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do Direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

RAMOS, Erasmo Marcos. **Direito ambiental comparado (Brasil - Alemanha - EUA)**: Uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado. Maringá: Midiograf II 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e as proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?)**: algumas aproximações. In.: SARLET, Ingo (org.). Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

TARUFFO, Michele. **Cultura e processo**. Riv. trim. dir. proc. civ. 2009.

A filosofia moral e a filosofia da religião em Kant

Carlos Domingos Prestes ¹

1. Introdução

A filosofia moral ou ética kantiana tem um papel marcante no que tange à ética individual na história da filosofia. Kant tinha se defrontado com a ética antiga a qual se apresentava fundamentada no pensamento de Aristóteles. Também tinha se deparado com o relativismo, que não crê em princípios universais e absolutos para a ação moral. Nesse contexto, ele estabelece sua ética do dever, uma ética alicerçada numa versão prática da razão *a priori* (NAPOLI, 2000, p. 157). Segundo Napoli (2000, p.157), as “doutrinas do bem-virtude” representavam “o campo da ética antiga”, enquanto as doutrinas “do dever-virtude”, “o campo da ética moderna”. Enquanto a ética antiga, como a ética dos gregos e romanos, destacava “como devo viver”, a ética kantiana como ética moderna salienta “como devo agir” (PAVIANI; SANGALLI, 2014, p. 226). Kant ocupa um papel especial na ética moderna e o livro *Fundamentação da metafísica dos costumes* é indispensável para entendê-lo.

Quanto a filosofia da religião kantiana, verifica-se que ela tem foco na moral cristã e que reflete a filosofia moral de Kant. O livro *A religião nos limites da simples razão* tem sido visto nos últimos anos, numa reviravolta hermenêutica, como revelador de um Cristianismo autêntico em sua

¹ Formado e pós-graduado em teologia pelo UNASP, pós-graduado e mestre em filosofia respectivamente pela UCB e UCS. Faz licenciatura em filosofia pela Uninter. E-mail: carlosdomingosprestes@gmail.com

dimensão moral sob a ótica racional. Esse livro mais do que qualquer outro livro de Kant expressa o que seria a religião no seu pensamento (PRESTES, 2019, p. 58). Conforme Santos, a referência de Kant no livro da *Religião* é o Cristianismo. Contudo, não o Cristianismo como religião histórica com suas doutrinas, ritos e instituições, mas o Cristianismo em sua moral, o que poderia ser o objeto de cogitação nos limites da simples razão (SANTOS, 2017, p. 227-230). Ele emprega o termo religião de modo distinto do emprego convencional porque sua filosofia da religião faz uma redução da mesma à moralidade, faz uma restrição do que é agradável a Deus a uma boa conduta, ideia que no ângulo kantiano não carece de demonstração (CESCON; NODARI, 2014, p. 497).

Estudos acadêmicos na área da filosofia, sociologia e filosofia da religião, de modo geral têm apontado uma grande incoerência entre a fé professada e a ética vivida entre pessoas que professam a religião. Além da queda moral na sociedade, como se observa na exploração do homem pelo homem, corrupção generalizada, violência espraiada e destruição da natureza, o afrouxamento moral se encontra nos religiosos, o que chama a atenção tanto da ética quanto da filosofia da religião. Tal tema na esfera religiosa é bastante significativo, especialmente considerando que a religião ainda ocupa um lugar de destaque na sociedade. Caso emblemático foi o da pastora Flordelis que matou o marido pastor por motivo banal, participava de orgias sexuais e empregava a religião por interesses pecuniários e políticos. Tal caso gerou grande escândalo público. Na filosofia de Kant há elementos suficientes para se refletir seriamente sobre esse tema.

2. A moral em Kant

A filosofia moral de Kant é claramente deontológica. Por isso, com naturalidade ele critica tanto o utilitarismo como a ética das virtudes, as quais se constituem em teorias morais consequencialistas ou teleológicas. Ela consiste na mais elaborada e influente ética deontológica, a ponto das

expressões ética deontológica e ética kantiana serem empregadas como expressões sinônimas (ESTEVES, 2014, p. 247).² Deontológica decorre de duas palavras gregas: *deon*, cujo significado é dever, obrigação, e *logos*, cujo significado é razão, palavra, sabedoria, a qual pode ser traduzida por estudo (ESTEVES, 2014, p. 248-249). Em um conceito mais elaborado, por contraste de ideias, a ética deontológica consiste numa teoria de obrigação moral que preceitua ou estipula que o que é bom e o que se deve fazer não deve considerar apenas as consequências, mas a ação em si mesma, ao contrário da ética consequencialista ou do consequencialismo, que se constitui na teoria de obrigação moral que estipula que o que é bom e o que se deve fazer se deve fundamentar nas consequências (ESTEVES, 2014, p. 249).

Dentro da ética kantiana, o conceito de boa vontade é primordial. Na *Fundamentação da metafísica dos costumes* Kant apresenta a boa vontade como conceito base para sua ética. Ele afirma que a boa vontade no mundo e fora dele é a única coisa que se pode reputar como boa sem restrição ou sem limite (FMC Ak393, BA1, p. 21).³ Ela é indispensável para que os talentos do espírito (como discernimento e capacidade de julgar) e qualidades do temperamento (como coragem e constância de propósito) sejam realmente bons, e conforme Kant ainda é condição para se ser digno da felicidade (FMC Ak393-394, BA1-2, p. 21-22). Ela é boa em si mesma, independentemente dos efeitos, em virtude do querer (FMC Ak394, BA3, p. 23). Virtudes como a moderação nas emoções e paixões, autodomínio e

² Há fortes argumentos em favor da ética deontológica em termos gerais. Há duas maneiras clássicas de defender a mesma: 1 - a defesa indireta do dever, que se aplica quando o dever está fundamentado numa intuição de um princípio elementar, o qual pressupõe que o princípio elementar não pode ser reduzido a nada além deste princípio, visto ele ser básico, e como exemplo se tem o dever de fazer o bem às pessoas; 2 - defesa pela auto destruição do oposto: argumento típico kantiano, em que se defende que a negação de um princípio do dever será autodestrutiva, e como exemplo se tem a noção do dever de não matar a qual não pode ser posta de lado, sob o risco de ser algo autoeliminativo da humanidade (FEINBERG; GEISLER, 1996, p. 308). Além desses mencionados, pode-se expor os seguintes: 3 - há o princípio da hierarquia de normas, quer por revelação bíblica, quer como a sociedade previamente julgou, quando há conflito de princípios (argumento fora da esfera kantiana e que foi empregado por Hegel); 4 - a boa vontade como indispensável para que as virtudes, como a coragem e a temperança (domínio-próprio), realmente sejam boas, em um clássico argumento kantiano; 5 - o princípio é evidente por si (variação do primeiro argumento), quer por intuição, razão ou mandamento divino (no caso, não por ser meramente ordem divina, mas por ser algo correto em si, ao transcrever o ser justo, bom, santo e perfeito que é Deus).

³ Adota-se as traduções de Paulo Quintela (*Edições 70*) e de Guido A. de Almeida (*Barcarolla*) para o estudo da *Fundamentação*. O texto usado no artigo em termos gerais é do primeiro tradutor.

calma reflexão podem se transformar em coisas más sem a boa vontade, como ocorre no caso de um criminoso com controle próprio (FMC Ak394, BA2,3, p. 22). Aqui ele critica a ética das virtudes mostrando que a mesma é insuficiente para a orientação moral perfeita. A utilidade ou inutilidade não acrescentam valor à mesma, nem tiram valor da mesma e a utilidade apenas seria como que um enfeite na joia da boa vontade (FMC, Ak394, BA3, p. 23). Aqui ele critica a ética da utilidade ou utilitarismo, que faz depender da utilidade aquilo que é reputado bom. ⁴ Ele também assume atitude de oposição ao utilitarismo na questão da motivação. A base para o questionamento quanto à motivação consiste na distinção entre motivação alicerçada na felicidade e motivação com base no dever. Seguindo a filosofia de Rousseau, Kant vai contra o pensamento utilitarista de que as motivações para as ações são homogêneas (TAYLOR, 1997, p. 115). Pagotto-Euzebio (2007, p. 62) identifica acertadamente a boa vontade com a vontade de agir por dever: “A vontade boa, portanto, acaba se identificando com a vontade de agir por dever, sem nenhum interesse”. Paton também identifica a boa vontade com a vontade de agir por causa do dever e defende que o valor moral da mesma independe dos resultados (PATON, 1971, p. 58-59).

Mas o que seria o dever em si na filosofia de Kant? Que ilustrações Kant confere à noção de dever em sua filosofia? Conforme Kant, o dever “é a necessidade” de uma ação “por respeito à lei” (FMC, Ak400, BA14, p. 31-32). Ele ainda define o dever como a necessidade de as ações humanas serem por puro respeito à lei prática (FMC, Ak403, BA20, p. 37). Esse conceito contém dentro de si a noção de boa vontade (FMC, Ak397, BA8,

⁴ A palavra ética é por natureza filosófica. Ela vem do vocábulo grego *éthicos*, o qual vem do termo grego *éthos*, e ética no sentido original consiste em filosofia prática, com dimensão de não ser algo absoluto, nem relativo (SANGALI; STEFANI, 2012, p. 55). O equivalente no emprego comum de *éthos* em latim consiste nos termos *mos*, *mores*, donde provém a palavra moral, os quais significam costume, costumes, com a conotação de normas obtidas por hábito (SÁNCHEZ VÁSQUEZ, 2017, p. 24). Segundo uma reconhecida tese, o termo grego *éthicos* foi traduzido de modo não adequado para o vocábulo latino *moralis* (*de mos*, *mores*), por se conceber aquele como provindo de *éthos* (com *épsilon*, som de “e” curto), que significa costume, e não de *éthos* (com *eta*, som de “e” longo), que significa propriedade do caráter, os quais são conjuntamente empregados na *Ética a Nicômaco* (grifo nosso, TUGENDHAT, 2008, p. 35). Ética é a filosofia moral, a teoria sobre o comportamento dos seres humanos em sociedade. Moral é o conjunto de normas aceitas e vivenciadas por um indivíduo, grupos sociais (religiosos inclusive) e povos. Em Kant, o termo moral é empregado de modo filosófico, distinguindo-se assim do uso habitual.

p. 27-28). Wood interpreta o dever como caso particular de boa vontade, com base na noção de que o conceito de dever contém o de boa vontade (WOOD, 2008, p. 31). Wood, ao analisar o dever em Kant, entende-o não como uma coerção externa, mas interna, coerção interna vinculada a um constrangimento racional por respeito aos princípios corretos (WOOD, 2008, p. 25-26). Rohden (1981, p. 75) pensa de modo semelhante pois vê o dever como “coerção de um ente moralmente livre, que pelo seu peculiar modo de ser não age sempre espontaneamente em concordância com a razão”.

Para Kant a mera conformidade com a lei não é garantia de que uma ação moral seja realmente boa (BOTTON, 2005, p. 23). Como exemplo, Kant menciona o caso de um merceiro que age conforme o dever ao não subir os preços ante um comprador com inexperiência, e o caso de um comerciante ardiloso que segue o rumo do merceiro, mantendo o preço fixo para toda a clientela, de modo que uma criança possa comprar com segurança, mas que não faz isso por dever, e sim por intenção egoísta (FMC, Ak397, BA9, p. 27-28). Como bem destacou Rohden (1981, p. 75), o homem “age moralmente, não quando sua ação apenas concorda com a lei, mas quando a lei se constitui como motivo da ação”.⁵ A ação correta não basta ser conforme o dever, mas tem que ser por dever (FMC, Ak397, BA8, p. 27).

O filósofo alemão alega que não se obedece por dever por abertamente agir de modo contrário ao dever e por intenção egoísta (FMC, Ak397, BA8-9, p. 27). Para ele o conceito de dever não é empírico (FMC,

⁵ O motivo é conceituado como o princípio objetivo do querer, enquanto o móbil é definido como o princípio subjetivo do desejar, (FMC, Ak427, BA63, p. 71). Para ele, os móveis empíricos, compostos de inclinações e desejos, não podem ser fundamento da moralidade, pois estabelecem instabilidade de ânimo, e podem conduzir tanto ao bem quanto ao mal (FMC, Ak410-411, BA33-34, p. 48). As diferenças entre motivo e móbil são bastante nítidas no livro da *Fundamentação*. O motivo se caracteriza por: 1 - ser formal (porque abstrai de todos fins subjetivos); 2 - constituir-se no princípio objetivo prático do querer; 3 - possuir validade absoluta; e, 4 - consistir na base do imperativo categórico. Por outro lado, o móbil se caracteriza por: 1 - ser material (pois se baseia em fins subjetivos); 2 - constituir-se no princípio subjetivo do desejar; 3 - possuir validade relativa, e, 4 - consistir em base do imperativo hipotético (HAMM, 2003, p. 73). Cabe salientar que na *Crítica da razão prática*, a segunda crítica kantiana, há uma mudança semântica, no capítulo “Dos móveis da razão prática pura”, em que móbil (*Triebfeder*) passa a ter o sentido de não apenas motivos “subjetivos-psicológicos”, mas também de motivos de “caráter objetivo”, a semelhança de motivo (HAMM, 2003, p. 75).

Ak406, BA25, p. 41). Na 2ª seção da *Fundamentação da metafísica dos costumes*, o dever é visto como algo incondicionado aplicável a todos seres racionais: “o dever deve ser a necessidade prática-incondicionada” da ação; e vale “para todos os seres racionais” (FMC, Ak434, BA59, p. 68). Também é exposto como a necessidade objetiva de uma ação moral por obrigação (FMC, Ak439, BA86, p. 89). Como exemplos de deveres além do acima citado, Kant menciona o dever de conservar a vida (FMC, Ak397, BA9, p. 28), o dever de ser prestador de assistência social quando se pode sê-lo (FMC, Ak398, BA10, p. 28), o dever de promover ou assegurar a própria felicidade (com o propósito de não ser tentado a transgredir ou violar os deveres por falta de contentamento), o qual tem valor moral se não feito por inclinação (FMC, Ak 399, BA11-13, p. 29-30). Ele menciona também o dever de ser veraz ou verdadeiro (FMC, Ak402, BA18-19, p. 35). O mandamento das Escrituras de amar ao próximo, mesmo o nosso inimigo, é outro exemplo, o qual é interpretado como princípio de ação, não como algo sentimental e ligado à sensibilidade (FMC, Ak399, BA13, p. 31).

Cabe salientar que enquanto na *Fundamentação da metafísica dos costumes*, define-se o dever como uma necessidade de uma ação por respeito à lei, o dever em *A metafísica dos costumes* tem sentido de ação livre e objetivamente necessária (TREVISAN, 2016, p. 409). Na *Fundamentação da metafísica dos costumes* e *Crítica da razão prática* repousam os destaques na moralidade da ação, isto é, na ação que é feita por dever e não meramente conforme o dever, enquanto em *A metafísica dos costumes*, há uma modificação conceitual, que possibilita refletir dentro da filosofia prática kantiana, as noções do direito e da legalidade (TREVISAN, 2016, p. 410), ou seja, há espaço apropriado para a ação conforme o dever.

Tal interpretação do pensamento kantiano se torna evidente nas palavras do próprio Kant em *A metafísica dos costumes*, em que fica notório que o dever ligado ao direito é externo, enquanto o direito ligado a virtude é de natureza interna:

Todos os deveres são deveres de direito (*officia iurus*), [...] para os quais a legislação externa é possível, ou deveres de virtude (*officia virtutis s. ethica*), para os quais a legislação externa não é possível. Deveres de virtude não são suscetíveis de estarem submetidos a legislação externa porque eles têm a ver com um fim o qual [...] também é um dever. Nenhuma legislação externa é capaz de fazer alguém estabelecer um fim para si (já que isto constitui um ato interno da mente), a despeito de lhe ser possível prescrever ações externas que conduzem a um fim sem que o sujeito o torne seu fim (grifo do autor, MC, 2003, p. 85).⁶

O ser humano analisa uma conduta do ângulo moral, isto é, se é conforme o dever, antes de pensar sobre a mesma sob uma perspectiva estritamente ética, ou seja, se é feita por dever. Pensa-se objetivamente se o agente age conforme a lei antes de refletir em sua motivação. Kant segue tal concepção em *A metafísica dos costumes*, em que parece que a legalidade tem a ênfase em relação à moralidade (PRESTES, 2019, p. 25).

Qual é o significado da lei moral no pensamento kantiano? Quanto à noção da lei moral, a mesma é exposta como algo separado dos efeitos, associada ao dever e detentora de natureza racional. O valor da ação moral não está “no efeito que dela se espera”, mas na “representação da lei em sim mesma”, a qual estabelece a vontade e consiste no que se designa moral (FMC, Ak401, BA15-16, p. 32-33). A lei moral está sugerida no conceito de dever como a necessidade de obedecer a lei por respeito a mesma (FMC, Ak400, BA14, p. 31-32). Ela é a base normativa do dever. A representação da lei moral e a representação do dever não devem ser misturadas com um elemento de estímulo empírico ou experimental (FMC, Ak410, BA33, p. 47). A lei deve ser universal e necessária para todos seres racionais e não apenas para o homem, e para isso se dar ela não pode

⁶ A noção mais ampla do dever que possibilita pensar no dever na esfera legal é bem trabalhada por Kant. Ele em *A metafísica dos costumes* divide a noção de legislação em legislação ética, que faz do dever um motivo, e legislação jurídica, que não faz do dever um motivo para a ação (MC, 2003, p. 71). A simples “conformidade ou não conformidade” de ação para com a lei é denominada legalidade, enquanto que a conformidade com a lei em que a ideia de dever provém da lei como motivo da ação é chamada moralidade (MC, 2003, p. 72). Os deveres da legislação jurídica podem ser apenas externos, enquanto os deveres da legislação ética não podem ser externos (MC, 2003, p. 72, 73). Todos os deveres pertencem à ética, mas a legislação para eles não está necessariamente contida na ética (MC, 2003, p. 72).

ser baseada no empírico, mas se fundamentar numa razão antes da experiência que seja prática (FMC, Ak, BA28-29, p. 44). As leis devem provir da razão pura (FMC, Ak412, BA35, p. 49), ou seja, o homem deve se autolegislar com base na razão. As éticas deontológicas de Kant e cristã aqui se diferenciam porque a ética cristã defende que a lei moral provém de Deus, quer pela revelação especial (Escrituras Sagradas - maior autoridade.), quer pela revelação geral (na consciência que envolve a razão).

Enquanto na *Fundamentação da metafísica dos costumes*, 3ª parte, Kant procura estabelecer a dedução da lei moral sobre o fundamento da necessidade de liberdade, na *Crítica da razão prática* ele abandona a tentativa de dedução da lei moral e a apresenta como “fato da razão”, a qual serve de alicerce para dedução da liberdade (ALISSON, 1990, p. 201). O que seria, então, o fato da razão? Conforme Beck, Kant aborda com conceitos diversos a ideia do “*factum*” da razão porque o entende como “consciência da lei”, “a lei moral em si mesma” e ainda como “autonomia” (grifo do autor, BECK, 1984, apud SILVEIRA, 2011, p. 116). A lei moral como fato da razão não é deduzível de outros dados precedentes da razão. Ela se impõe por si mesma como proposição sintética *a priori*. Não se alicerça na intuição, seja pura ou empírica. A autolegislação, por isso, não se baseia em fundamento empírico. Essa perspectiva não permite necessariamente melhor explicação e compreensão do que a fundamentada na dedução, mas torna menos frágil a fundamentação da lei moral (HAMM, 2003, p. 77).

Que influência Rousseau conferiu a Kant no modo de filosofar e que se relaciona ao vínculo entre a lei moral e a liberdade? Para Rousseau, a renúncia da liberdade é a renúncia da qualidade de homem, com seus direitos e deveres (ROUSSEAU, 2001, apud NODARI, 2009, p. 174). Ainda para ele, homens devem à lei o desfrute que têm da justiça e da liberdade, o que revela que para Rousseau a lei não é inimiga da liberdade, antes dá liberdade e a garante (ROUSSEAU, 1962, apud NODARI, 2009, p. 174). Conforme Velkey, Rousseau influenciou bastante a Kant no que se refere

à compreensão da lei (VELKEY, 1989, apud NODARI, 2009, p. 175, nota 345). Kant dá à lei moral formal o nome de imperativo categórico e a razão tem o poder de obedecer tal lei, caso tenha validade como a fórmula e a máxima da liberdade (NODARI, 2009, p. 175).

Qual seria a definição de liberdade no pensamento kantiano? Como ela é concebida na *Fundamentação* e outras obras? Segundo Charles Taylor, em *As fontes do self*, Kant compartilha o pensamento moderno de que a liberdade é autodeterminação e que o homem estabelece pela própria vontade a lei moral em condição separada da natureza (TAYLOR, 1997, p. 115). Liberdade, em um elementar conceito kantiano, é a propriedade da vontade ser lei para si mesma (FMC, Ak447, BA98, p. 100). Ela consiste em propriedade não só do homem, mas de todos seres racionais (FMC, Ak447-448, BA99-100, p. 101). A liberdade não tem como ser demonstrada, mas é pressuposta na filosofia kantiana (FMC, Ak449, BA103, p. 104), noção que viria mais tarde a ser rejeitada como demonstra a segunda crítica (CRPr, A4, p. 12).⁷ A liberdade e a própria legislação da vontade são autonomia na visão kantiana (FMC, Ak450, BA104-05, p. 105). Da ideia de liberdade se deduz a lei moral na *Fundamentação* (FMC, Ak453, BA109, p. 109), tese que viria a ser rejeitada mais tarde. Na *Fundamentação da metafísica dos costumes* e na *Crítica da razão prática*, o conceito de liberdade é apresentado sob a forma de liberdade da vontade, por outro lado, na *Crítica da razão pura* a liberdade é exposta em termos de livre-arbítrio (ALLISON, 1990, p. 31). A ideia de liberdade, a qual se vincula à ética do dever, é indispensável para pensar a moralidade em termos kantianos.

⁷ Conforme Kant no prefácio da *Crítica da razão prática*, o conceito de liberdade é demonstrado pela “lei apodíctica da razão prática” (CRPr, A4, p. 12). Esse conceito consiste na “pedra angular” do edifício de um sistema da razão pura, e ideias como “Deus” e “imortalidade”, em conexão como o conceito de liberdade, possuem a sua possibilidade provada devido ao fato da liberdade ser efetiva (grifo do autor, CRPr, A4-5, p. 12). A liberdade consiste em condição para a lei moral, enquanto Deus e a imortalidade não conforme Kant, mas eles são objeto da vontade estabelecida pela lei moral a priori (CRPr, A5-6, p. 12). Pela razão não se pode conhecer nem cogitar sobre a possibilidade dessas ideias, mas pela mesma razão (na forma prática) elas também são essenciais como condições da aplicação da vontade moralmente dirigida ao seu objetivo, por conseguinte, elas devem ser admitidas na relação prática (CRPr, A6, p. 12). Segundo a segunda crítica pela razão especulativa não se pode conhecer tais ideias, mas pelo que é essencial em uma razão prática elas são pressupostas ao considerá-las como objeto da vontade. O conceito de liberdade torna tais ideias uma necessidade subjetiva (CRPr, A6, p. 13).

Como se apresenta a lei moral ante uma mente em controvérsia entre a razão e a sensibilidade? Ela se apresenta sob a forma do imperativo. O imperativo é a fórmula do mandamento da razão (FMC, Ak413, BA37, p. 51), o qual consiste numa representação de um princípio objetivo que é obrigante para uma vontade (FMC, Ak413, BA37, p. 51). Os imperativos são fórmulas que se fazem necessárias devido a desarmonia entre as leis objetivas do querer e a imperfeição subjetiva de um ser racional como o homem, e que exprimem essa relação conflitante (FMC, Ak414, BA39, p. 52).

Kant divide os imperativos em categóricos e hipotéticos (FMC, Ak414, BA39, p.52). O imperativo categórico seria aquele que representa uma ação objetivamente necessária (FMC, Ak414, BA39, p. 52). Por outro lado, o imperativo hipotético representa a necessidade prática de uma ação como meio ou veículo para outra ação que se almeje ou que seja possível que se deseje (FMC, Ak414, BA39, p. 52). Se a ação é um meio para qualquer outra coisa, o imperativo é hipotético (FMC, Ak414, BA40, p. 52).⁸ Se a ação é boa em si mesma, o imperativo é categórico (FMC, Ak414, BA40, p. 52). Esse pode ser designado como imperativo da moralidade e se relaciona com a ordenação de um comportamento sem outra intenção a não ser ele próprio (FMC, Ak416, BA43, p. 55). A seguir a classificação completa do imperativo (FMC, Ak 414-417, BA39-44, p. 52-56):

IMPERATIVOS		
CATEGÓRICO	HIPOTÉTICOS	
Mandamento da moralidade	Problemáticos	Assertóricos
	Princípios de destreza ou habilidade	Conselhos ou preceitos de prudência
Imperativo moral	Imperativos técnicos	Imperativos pragmáticos
Vinculado à base dos costumes	Associados às ciências e às artes	Ligados a noção de felicidade

Fonte: Adaptado de Menotti (2012, p.34).

⁸ O imperativo hipotético se encontra dividido em: 1 - problemático: o qual consiste no imperativo hipotético em que a ação é considerada boa tendo em vista uma intenção possível; 2 - assertórico-prático: o qual se constitui no imperativo hipotético em que a ação é reputada como boa tendo em vista uma intenção real (FMC, Ak414-415, BA40, p. 53). O imperativo categórico, por não ter outro fim a não ser a ação moral em si, pode ser designado princípio apodítico ou prático (FMC, Ak415, BA40, p. 53). Cabe salientar que os imperativos ligados à parte prática das ciências e que indicam com o atingir uma finalidade pertinente às ciências se denominam imperativos de destreza (*Edições 70*) ou imperativos de habilidade (*Barcarolla*), os quais pela natureza são obviamente hipotéticos e problemáticos (FMC, Ak415, BA41, p. 53). Os conselhos/preceitos de prudência se constituem em meio para alcançar a felicidade e por sua natureza consistem em imperativos hipotéticos assertóricos (FMC, Ak415-416, BA42-43, p. 54-55).

Os imperativos se revelam na forma de fórmulas. O que são, então, as fórmulas do imperativo categórico? As fórmulas do imperativo categórico são basicamente as fórmulas da lei moral, visto que o imperativo categórico é uma fórmula do mandamento da razão vinculada de modo incondicional à moralidade. O princípio fundamental da moralidade se apresenta sob a forma de três formulações. A primeira fórmula consiste na fórmula da lei universal. Ela diz: “Devo proceder sempre de maneira que eu possa querer também que a minha máxima⁹ se torne uma lei universal” (FMC, Ak402, BA17, p. 34). A variante dela, chamada de fórmula da lei da natureza, assim se apresenta na segunda seção: “Age segundo as máximas que possam simultaneamente ter-se a si mesmas por objeto como leis universais da natureza” (FMC, Ak436, BA81, p. 85). A segunda fórmula é a fórmula da humanidade como fim em si mesma. Ela declara: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio” (FMC, Ak429, BA66-67, p. 71). Nela a humanidade é exposta como fim em si mesma e não como mero meio para alcançar algo. A terceira fórmula é a fórmula da autonomia. Ela afirma na primeira variante: “daqui resulta o terceiro princípio prático da vontade como condição suprema da concordância desta vontade com a razão prática, quer dizer, a ideia da vontade de todo ser racional concebida como vontade legisladora universal” (FMC, Ak432, BA70, p. 76). Na segunda variante, a qual se relaciona com o reino dos fins, diz: “Age segundo máximas de um membro universalmente legislador em ordem a um reino dos fins somente possível” (FMC, Ak439, BA84, p. 88). A vontade é considerada como autolegisadora. O reino dos fins é o fim das máximas e a autonomia da vontade é o caminho para ele.

⁹ Máxima é o princípio subjetivo da ação. Ela é denominada de “princípio subjetivo do querer”. Ela se distingue do “princípio objetivo” que consiste na “lei prática” (FMC, BA15, 51, p. 32, 61, notas de Kant). Ele utiliza o vocábulo máxima para regra de comportamento em termos gerais. Ele entende a máxima como o princípio subjetivo da vontade, enquanto a lei é compreendida como o princípio objetivo com caráter universal de procedimento. O homem pode ter como máxima a lei, outra regra ou ainda o afastamento da lei (ABBAGNANO, 2000, p. 653).

Cabe destacar que segundo Kant, a autonomia da vontade consiste na propriedade na qual a mesma é para si lei em separado da qualidade dos objetos do querer (FMC, Ak440, BA87, p. 90). Ele afirmou que o princípio da autonomia consiste na escolha de tal modo que as máximas da vontade estejam compreendidas simultaneamente na qualidade de “*lei universal do querer*” (grifo nosso, FMC, Ak440, BA87, p. 90). Por outro lado, Kant expõe a heteronomia da vontade, a qual consiste na perspectiva kantiana na procura da lei na natureza dos objetos ou fins da pessoa, passando por alto as máximas particulares, para o estabelecimento da própria legislação universal (FMC, Ak441, BA88, p. 91). Não é a vontade que dá para si a lei, mas sim o objeto ou fim que dá a lei à vontade (FMC, Ak441, BA88, p. 91). A base desta heteronomia pode ser a inclinação ou uma representação da razão, a qual gera sempre um imperativo hipotético, visto que se age moralmente tendo em vista algo (FMC, Ak441, BA88, p. 91).

Antes de analisar a filosofia da religião em pormenores no livro da *Religião*, deve-se inquirir como se dá a passagem da moral à religião em Kant? Segundo Kant na *Fundamentação*, seção 2, o conceito de Deus como bem supremo vem através da ideia da razão *a priori* de perfeição moral (FMC, Ak408-409, BA29, p. 45). Tal concepção kantiana deixa transparecer a noção de que a moralidade leva à religião. Ele novamente sugere que a moralidade leva à religião¹⁰ ao dizer que o ser humano não pode pela intuição conhecer a perfeição da vontade divina, apenas derivá-la via conceitos humanos, com destaque aos conceitos de moralidade, devido à nobreza ou importância deles (FMC, Ak443, BA92, p. 94). Na segunda crítica, Kant afirma que “a lei moral” leva, por meio “do conceito” de Sumo Bem como objeto e fim derradeiro “da razão pura prática”, à

¹⁰ O termo religião é de origem latina (*religio* em latim), o qual foi construído dentro da cultura romana, moldado na religião pagã de Roma e remoldado pelo Cristianismo, o qual pode provir dos vocábulos latinos: 1 - *relego, relegere* (sentido de ler, reler, repercorrer), conforme Marco Túlio Cícero; 2 - *religo, religare* (significado de religar), segundo Lactâncio; e, 3 - *religo, religere* (significado de reeleger), de acordo com Agostinho (CESCON; NODARI, 2014, p. 491-492). Em termos gerais, aceita-se que religião provém do termo religare. A religião pode ser definida como “a liberação do aprisionamento definitivo do homem em qualquer finitude e, portanto, possibilitação de transcendência que caracteriza a história”; e, possui caráter universal, origem nos primórdios da história humana e não pode ser restrita a ética, nem a moralidade, visto que ela envolve doutrina (crença), cerimônias (ritos) e símbolos, além de uma moralidade peculiar (grifo nosso, CESCON; NODARI, 2014, p. 492,493 e 499). Kant o emprega de modo racional.

religião, a qual é definida como o “conhecimento de todos os nossos deveres como mandamentos divinos” (CRPr, A233, p. 148).

A ideia de Sumo Bem envolve os conceitos de Deus e da vida vindoura, visto que tornar-se digno da felicidade na trilha da moralidade bem como as ideias de Deus e da vida futura, onde de fato se daria a unidade da moralidade com a felicidade, constituem-se no quadro integral ou completo da ideia de Sumo Bem (CRP, A811-812, B839-841, p. 643-644). Para Kant na primeira crítica, *A crítica da razão pura*, a ideia de ser supremo é vista como um “simples ideal”, embora “sem defeito”, um conceito em que se daria a coroa do conhecimento humano, mas cuja “realidade objetiva” não pode “ser provada” nem “ser refutada”, considerando o uso da razão pura (CRP, A641, B669, p. 531). De acordo com Kant, o bem supremo embora não pode ser demonstrado de modo suficiente, “segundo a sua realidade objetiva”, pode ser admitido como possível, e a existência de Deus e a imortalidade da alma devem ser entendidos como “coisas de fé”, os únicos objetos da razão que podem ser assim designados (CJ, A457-458, p. 308-309). A razão especulativa não é capaz de “demonstrar” a certeza da “existência de Deus” nem de “demonstrar que Deus não existe” (*Lições sobre a doutrina filosófica da religião*, AK XXXI: 1010, p. 77).

Kant define o Sumo Bem como Deus e como a união entre a moralidade e a felicidade. Ele divide o Sumo Bem na *Crítica da razão prática* em Sumo Bem originário e Sumo Bem derivado. O primeiro é identificado com a divindade a qual garante a harmonia entre a moralidade e a felicidade. O segundo é definido como a conjunção ideal entre a moralidade e a felicidade (PRESTES, 2019, p. 51-52). Segundo Torres (2012, p. 87), enquanto na *Crítica da razão pura*, “a ideia do Sumo Bem é especificada como a conjunção necessária de moralidade e felicidade na proporção do merecimento de cada um”, em que tal proporção é determinada, caso por caso, conforme a observância da lei moral; na *Crítica da razão prática* algo análogo é feito, porém, “de maneira mais nuançada, pois ali Kant já não diz que a ideia do Sumo Bem é

necessariamente uma mola propulsora de intenção e de ação”. O conceito de Sumo Bem ocupa o papel de fio condutor e não pode ser reputado como mero apêndice no pensamento kantiano (HAMM, 2013, p. 41, 43). Nele se faz a transição da moral à religião.

3. A religião em Kant

A filosofia moral no livro da *Religião* é deontológica e tal conceito é nítido no prefácio do livro. No prefácio da primeira edição de *A religião nos limites da simples razão* (1793), Kant deixa evidente que a moral, alicerçada na noção da autonomia do homem como ser que é dotado de liberdade, não carece de Deus, nem da religião por decorrência para a existência da mesma, reafirmando assim a filosofia moral exposta na *Fundamentação* bem como em outras obras éticas:

A Moral, enquanto fundada no conceito do homem como um ser livre que, justamente por isso, se vincula a si mesmo pela razão a leis incondicionadas, não precisa nem da ideia de outro ser acima do homem para conhecer o seu dever, nem de outro móbil diferente da própria lei para o observar [...]. Por conseguinte, a Moral [...] de nenhum modo precisa da religião, mas basta-se a si própria em virtude da razão pura prática [...], a Moral não necessita em geral de nenhum outro fundamento material de determinação do livre-arbítrio, isto é, de nenhum fim, nem para reconhecer o que seja dever, nem ainda para impelir a que ele se leve a cabo; mas pode e até deve, quando se trata do dever, abstrair de todos os fins. Assim, por exemplo, para saber se devo [...] ser veraz no meu testemunho perante o tribunal, ou ser leal na reclamação de um bem alheio a mim confiado, não é necessária a busca de um fim [...] quem [...] ainda acha necessário buscar um fim qualquer é já nisso um indigno (grifo nosso, Rel, p. 11-12).

Alguns pressupostos se tornam claros no princípio do prefácio da 1ª edição, os quais consistem em: 1 – o homem não tem necessidade de um ser superior (Deus), nem de religião, por consequência, para conhecer o dever dele (ética humanista); 2 – o que deve motivar o homem na ação

moral é a própria lei em si (ética deontológica);¹¹ 3 – a moral é focada no homem, que no emprego da própria razão estabelece para si as leis ou princípios para se conduzir moralmente, característica do pensamento iluminista (ética alicerçada na razão humana).

Kant (Rel, p. 12) expõe de modo claro na continuidade do prefácio, que o homem “não” tem necessidade de uma “finalidade” (*Lafonte*) ou “fim” (*Edições 70*)¹² adicional para cumprir o dever, e o fim aparece na moral não como base, mas como consequência necessária. A ética deontológica é mais uma vez reafirmada. Aqui se observa a coerência do pensamento kantiano com a *Fundamentação da metafísica dos costumes* e a *Crítica da razão prática*, a segunda crítica. Ainda na obra da *Religião* Kant apresenta Deus como necessário em razão dos fins na ética do dever kantiana (ele deve ser o fim último do homem), onde a moral conduz necessariamente à religião e a Deus, em que a divindade é necessária para ocorrer uma devida recompensa pela vida de acordo com o dever, em uma evidente noção de Sumo Bem (Rel, p. 10-12).

Em Kant é nítido que a moral conduz à religião na ideia de Sumo Bem, o que contraria o pensamento comum. Kant (Rel, p. 14-15), na nota segunda do primeiro prefácio, argumenta que “a moral conduz inevitavelmente (incondicionalmente na *Lafonte*) à religião”, porque o homem é incapaz por si mesmo de tornar efetiva “a felicidade em consonância com a dignidade de ser feliz”, ou seja, ele não é suficiente no mundo para alcançar a conformidade da felicidade com o mérito de ser feliz, e que seria necessário “aceitar” um ser onipotente e moral para levar a efeito tal ideal.

¹¹ A ética deontológica da *Fundamentação* Kant aplica ao livro da *Religião* porque ele interpreta a moral do Cristianismo como deontológica. Deve-se destacar que a grande maioria dos pensadores e filósofos cristãos abraçou a ética deontológica ou a ética das virtudes, ou ainda uma combinação de ambas, e no mundo acadêmico a lei dos Dez Mandamentos e a lei do Antigo Testamento, em termos gerais, têm sido interpretados como exemplos de ética deontológica, enquanto o livro de Provérbios e o Sermão da Montanha (Mateus 5-7) têm sido visualizados como expressões da ética das virtudes (MORELAND; CRAIG, 2005, p. 545), ainda que de uma maneira distinta da ética das virtudes convencional. É evidente que há uma ética das virtudes na fé cristã, mas a base da ética cristã é deontológica.

¹² As traduções adotadas para estudo do livro ou escrito da *Religião* consistem nas versões de Artur Morão (*Edições 70*) e de Ciro Mioranza (*Lafonte*). Os textos citados em geral são da tradução de Morão.

Ele no segundo livro entende que as prescrições do dever estão no “coração do homem pela razão” (Rel, p. 90). Muitos religiosos de fé cristã se escandalizariam com esta tese, pois na visão deles os princípios da lei chegariam ao homem apenas via revelação especial, também conhecida como Escrituras Sagradas. No prefácio primeiro do livro da *Religião*, compreende que a noção de Deus via moral consiste em “uma proposição sintética *a priori*”, sob a perspectiva prática (Rel, p. 14, nota 2), em evidente manifestação de coerência com o pensamento kantiano exposto nas obras anteriores, em que a ética deontológica se chega pela razão *a priori*. Essa moral conduz à religião na forma de um legislador cuja vontade é o fim do homem (Rel, p. 15).

O propósito ou finalidade do livro da *Religião* é evidente no prefácio deste livro (segunda edição). Kant deixa claro que a obra em questão possui por fim tornar os conceitos da religião inteligíveis, ou seja, tornar os conceitos da religião relevantes ao intelecto crítico, e isso no ângulo kantiano se faz transformando as definições e concepções religiosas cristãs em conceitos morais (Rel, p. 23). Ele entende que para compreender esta obra não se carece do conhecimento das críticas anteriores (primeira e segunda críticas), mas apenas da moral comum (Rel, p. 23). A moral que ele expõe tem sido apresentada em escolas e sermões populares (obviamente que está tratando de sermões éticos). À luz do contexto histórico, ele está tratando da moral da fé cristã que se revela no ensino e ministério sagrado cristão, mas essa moral cristã é analisada sob uma ótica racional que confia de modo absoluto na razão.

Ele traz a noção de dever da *Fundamentação* para o livro da *Religião* e interpreta a fé cristã como deontológica. Pelo estudo do texto em si, verifica-se que o livro se destina ao homem comum como colocou Kant, mas com olhar crítico que julga o mundo pela razão ou que ao menos a considera seriamente na reflexão sobre o mundo. O livro da *Religião*, portanto, destina-se ao homem comum, mas com senso crítico e que valoriza a razão no pensar o mundo, inclusive a religião.

Esse livro, no entanto, não é o único que trata da religião em Kant, nem ainda é a obra que maraca a virada de Kant da filosofia moral para a filosofia da religião. Segundo Santos, o ensaio *Sobre o insucesso de todas as tentativas filosóficas na teodiceia*, conhecido como *ensaio 91*, pode ser visto como uma obra que marca a inflexão ou a virada “de Kant para uma intensa meditação filosófica sobre o fenômeno da religião”, o que sinalizaria uma transição para a filosofia da religião, cujo ápice se encontra na obra da *Religião* em 1793 (SANTOS, 2012, p. 268-269).¹³ Essa obra foca no personagem Jó o qual é descrito dentro das Escrituras Sagradas no *livro de Jó*.¹⁴ Há diversas lições filosóficas. Entre elas se mencionam: 1- Jó é símbolo da fé moral kantiana e nele se resume o elementar da filosofia moral, bem como da religião em Kant, de modo estético, não abstrato nem formalista, com fundamento evidente na vivência de um ser humano que representa a condição humana (SANTOS, 2012, p. 277); 2 - a religião de Jó não era o tipo de religião que busca favores, mas uma religião de bom comportamento, enfim, ela era de fato uma fé moral (SANTOS, 2012, p. 283-284). 3 - o ideal de sinceridade se manifestava em Jó, o qual é um princípio universal que se subteve pela clareza com que se revela, porém que não se manifesta no cotidiano em razão da tendência humana à falsidade, a qual chega ao ponto até da mentira íntima ou auto engano (SANTOS, 2012, p. 290). Muitas das ideias do *ensaio 91* se refletem no livro da *Religião* como a religião como moralidade e a sinceridade.

Dentro do livro da *Religião* há quatro conceitos que destaco particularmente: o mal radical, o Filho de Deus como modelo e mestre da

¹³ Esta inflexão fora, contudo, preparada pelos cursos universitários sobre filosofia da religião, que foram ministrados por Kant pela década de 80. Nesses cursos, Kant procurava responder a indagação: “Que me é permitido esperar?” (SANTOS, 2012, p. 269).

¹⁴ A ética do livro é deontológica nitidamente não só pela história em si de alguém que serve a Deus independentemente dos efeitos, mas pela pergunta norteadora da história no princípio do livro: “...Porventura Jó serve de balde (sentido é *de graça* no texto original) a Deus?” (Jó 1:9) a qual é respondida pelo todo do relato. A base, então, da ética judaico-cristã não é utilitarista, mas deontológica. Tal conceito não se fundamenta só no Decálogo e aplicações dele. O termo de balde no texto hebraico é o advérbio *HINNĀM* (*CHINNAM* - חִנָּם) cujo sentido é gratuitamente, por nada, para nada, em vão. O termo pode ser traduzido pela expressão “de graça”. Esse termo colabora para o questionamento se alguém serve sem interesse a Deus mediante uma conduta justa. A resposta é afirmativa e a visão de Kant sobre Jó como ilustrando sua filosofia tem fundamento.

ética deontológica, a comunidade ética e o serviço a Deus. Eles são importantes para o entendimento da filosofia da religião de Kant.

O que seria o mal radical? Por que esse mal é denominado radical? Kant denomina a propensão ao mal como mal radical e a define como a corrupção da base de todas as máximas, a corrupção da base subjetiva das máximas (Rel, p. 43).¹⁵ Ele concebe a propensão ao mal como mal moral e vincula, então, a propensão ao mal na natureza humana ao conceito de livre-arbítrio, e define essa propensão ao mal ou pendor ao mal como algo inerente ao homem que o faz se afastar nas máximas da lei moral (Rel, p. 35). Esse mal é radical, segundo o livro da *Religião* (BA26-27), em razão de que o homem, mesmo consciente da lei moral, admite na máxima dele se afastar de modo ocasional da mesma (NODARI, 2006, p. 255). Bombassaro (1998, p. 57) segue esta mesma concepção acerca de Kant, o qual entendia o “próprio mal radical da natureza humana como uma máxima que é alicerce do comportamento de todos os seres finitos”, a saber, “como a máxima de afastar-se, ocasionalmente, da lei moral”. Spinelli (2013, p. 134) entende que o mal radical está situado “no domínio do seguimento da máxima”, o que significa que se encontra na forma em que a pessoa hierarquiza a lei moral e as inclinações. O mal radical, portanto, estaria vinculado ao mau emprego do livre-arbítrio, no que tange aos motivos das máximas. Contudo, a diferença entre o homem bom e o homem mau não deve ser buscada nos “motivos que admitem as máximas”, mas na subordinação, subordinação que deve haver do amor de si e das inclinações à lei moral (Rel, p. 42). Em outras palavras, o homem bom se caracteriza por colocar o amor de si e as inclinações que são a ele pertinentes, na condição de subordinação à lei moral. De acordo com Kant (Rel, p. 44), o mal radical deturpa a faculdade moral do homem

¹⁵ A propensão para o mal não se constitui em mal radical enquanto não se tomar a decisão de agir conforme tal propensão. A propensão para o bem também não consiste em bem consumado sob a mesma condição. Tudo depende da maneira como o ser humano trabalha a lei da moralidade no processo de adoção do móbil para a realização da ação (SPINELLI, 2013, p. 134, nota 16). Cabe ao homem livremente a escolha e edificação no que se refere a essas duas maneiras internas de abordar a lei moral.

julgar e “estorva (impede *na Lafonte*) o desenvolvimento do gérmen do bem”, como faria em outra condição.

A maldade do ser humano que tem a noção da lei moral, mas ainda assim se afasta da mesma na máxima ou lei subjetiva (princípio subjetivo que se estabelece para si), atesta-se pela experiência (Rel, p. 38). Fica evidente, segundo o notório pensador alemão, que se pode ver o pendor perverso do homem pela experiência, tanto em sociedades em estado civilizatório rudimentar quanto naquelas em avançado estágio de civilização (Rel, p. 38-39). Aqui se verifica a propensão ou o pendor perverso pela razão *a posteriori*.¹⁶ Coerente, contudo, com a sua filosofia, ele defende que o princípio do mal não está na sensibilidade do homem, nem nas inclinações do mesmo (Rel, p. 40). Mas também não está ainda na razão legisladora moral (Rel, p. 40). Ele se encontra na vontade que inverte os motivos na máxima com referência à adoção da lei.

Como Kant concebe o Filho de Deus como modelo e mestre da ética deontológica? No segundo livro ou parte do livro da Religião Kant reflete não sobre como evitar a queda obviamente, mas sobre como expurgar o mal do mundo (SPINELLI, 2013, p. 138). O mal não está na sua perspectiva em não resistir as inclinações, mas em não querer resistir a elas (SPINELLI, 2013, p. 138). E nesse contexto, ele apresenta Jesus e isso de modo reiterado como modelo ou arquétipo da vitória do princípio bom, como exemplo de luta e vitória que experimentou a natureza humana com os dissabores e fraqueza da mesma, mas não perdeu o rumo (SPINELLI, 2013, p. 138-139). Kant encara o Filho de Deus, Jesus Cristo, como a personificação do princípio do bem, como modelo quanto à intenção para o bem (Rel, p. 67). Jesus é visualizado como o modelo “ideal de

¹⁶ Kant distingue três graus de propensão ou pendor ao mal: 1^a – fragilidade (*fragilitas*, grifo do autor) que consiste na debilidade ou fraqueza do coração humano “na observância das máximas” adotadas e que Kant ilustra com a luta interna do apóstolo Paulo, conforme consta em Romanos 7:19-25, que admitia a lei (o bem) na máxima do arbítrio e como motivo objetivo insuperável, mas se submetia subjetivamente a inclinação por esta ser motivo mais forte (Rel, p. 35); 2^a – impureza (*impuritas*, *improbitas*, grifo do autor) que se constitui no pendor de misturar motivos imorais e motivos morais, mesmo se aspirando boa intenção, isto é, não se acatou a lei como motivo suficiente, mas se empregou outros motivos para fazer o que o dever requer (ações conforme o dever efetuadas não puramente por dever); 3^a – maldade ou malignidade (*vitiositas*, *pravitas*, grifo do autor) que é o pendor em que a maneira de pensar é pervertida na raiz, em que se “inverte a ordem moral” com respeito aos motivos, e, os motivos ligados à lei moral são postos em condição de inferioridade em relação aos motivos não morais (Rel, p. 35-36).

humanidade agradável a Deus” que cumpriu todo “o dever do homem”, sob as piores circunstâncias, em prol do bem do mundo (Rel, p. 67). Em outras palavras, o Filho de Deus é exposto como o exemplo por excelência da ética deontológica kantiana na esfera da religião.

Por que Kant tem essa visão idealizada de Jesus Cristo, o Filho de Deus? Kant tem essa visão idealizada do Filho de Deus a sua maneira racional porque, segundo Herrero (1991, p. 177), Jesus Cristo poderia ser visto como a perfeita “reprodução do ideal da perfeição” no fenômeno. Aqui se percebe a tendência inovadora de Kant de entender a história na qualidade de realização da ideia no fenômeno (HERRERO, 1991, p. 177). As noções de coisa em si, ligada ao mundo inteligível, e, de fenômeno, associada ao mundo sensível como expressão da coisa em si no mundo, no mundo concreto e conectada a sensibilidade, refletem a influência da filosofia de Platão como se observa, por exemplo, no livro *A república*, especialmente no último livro (Rep, 595a-621d, p. 433-470).

Kant apresenta o Filho de Deus como o mestre por excelência de moral deontológica no quarto livro ou quarta parte do livro da *Religião*. Ele o entende como mestre moral, o mestre de uma religião racional (Rel, p. 169). Segundo Santos (2017, p. 254): “Para Kant, Cristo é, acima de tudo, um mestre de moralidade, pela sua vida e doutrina, e o Cristianismo é significativo precisamente pelo seu conteúdo moral [...]”. Kant mencionando o ensino de Jesus no livro quarto, particularmente do Sermão do Monte, expõe que somente a intenção pura do coração torna “o homem agradável a Deus” (Mateus 5:20-48); que o pecado em pensamento é “igual ao ato” (Mateus 5:28); que odiar no coração “equivale a matar” (Mateus 5:22); que a injustiça deve ser reparada pela pessoa que a efetuou (Mateus 5:24); que se deve falar de modo direto e simples e não fazer juramentos (Mateus 5:34-37); que se deve deixar o sentimento humano de vingança (Mateus 5:39-40); que ele veio satisfazer “a fé judaica”, a saber, a lei e os profetas (Mateus 5:17), não no sentido que os eruditos em religião pensavam, mas na forma da religião racional; que a disposição moral, a essência da religião racional, deve se revelar em atos

(Mateus 5:16); que as obras devem ser feitas com espírito alegre, não com espírito servil (Mateus 6:16); que a religião aos poucos crescerá em direção ao reino de Deus (Mateus 13:31, 32 e 33); que se deve cumprir o dever pelo motivo imediato dele: o amor a Deus (como legislador de todos os homens) e amor ao próximo como a si mesmo (dever universal); e, ainda com base em Mateus 25:19 não deixar de usar os talentos na preciosa providência que Deus proverá, cumprindo assim a parte que lhe cabe na utilização da disposição para o bem (Rel, p. 161-163). Os mandamentos do evangelho de Jesus Cristo são todos expostos sob a forma de princípios, princípios que deveriam ser obedecidos pelo valor da norma em si, o que mostra Jesus Cristo não só como um mestre racional da religião, mas como um mestre que expôs uma ética deontológica.

Cabe destacar que no “Sermão do Monte”, “Sermão da Montanha” (Mateus 5-7), bem como no “Sermão da Planície” (Lucas 6:20-38), há uma síntese das virtudes cristãs, onde nitidamente se percebe um manifesto contrário à virtude (anti-areté), a virtude em sentido helênico quanto em sentido romano (SANTOS, 2017, p. 236). Em lugar de destacar a força viril e a coragem como no pensamento greco-romano, recomenda-se como valores-attitudes que conduzem à bem-aventurança ou felicidade valores que implicam abnegação exemplar e espírito pacífico: o serviço, a humildade, a simplicidade, a mansidão, a não violência, a autenticidade, a humanidade, o perdão incondicional, a misericórdia e o amor ao próximo (mesmo aos inimigos e aos que nos odeiam) e a negação da própria vida no serviço e martírio (SANTOS, 2017, p. 236). A moral kantiana, na perspectiva de Nietzsche, é vista como tendo matriz cristã e como destacando noções morais como consciência, obrigação, culpa e o caráter sagrado do dever (SANTOS, 2017, p. 236). Por isso, Kant de modo tão espontâneo faz alusão a essa ética no livro da *Religião*.

O que seria a comunidade ética? A resposta está no terceiro livro ou terceira parte do livro da *Religião*. A comunidade ética seria a sociedade ética (Rel, p. 100). A sociedade ética pode ser definida como a associação ou união de homens sob as leis da virtude (Rel, p. 100). A comunidade ética

carece de um ser superior de natureza moral, isto é, Deus, para organizá-la (Rel, p. 104). Ela pode ser definida também como “um povo sob os mandamentos divinos”, isto é, “como um povo de Deus [que está] de acordo com leis de virtude” (Rel, p. 105). Essas leis divinas seriam dadas pela razão autolegisladora (Rel, p. 100).

Qual é a distinção entre a comunidade política e a comunidade ética? A primeira se caracteriza pela coação, enquanto que a segunda pela liberdade (Rel, p. 101-102). Entretanto, a comunidade ética não irá contra o poder político (Rel, p. 102). Na perspectiva dele, o ideal seria separação entre a comunidade ética e a comunidade política (Rel, p. 102). A noção de separação entre Igreja e Estado está aí aludida, visto que Kant identifica a comunidade ética como Igreja (Rel, p. 107). Essa comunidade se constitui sob o fundamento interno, a saber, a razão legisladora (Rel, p.105-106).

Ele distingue a Igreja em igreja visível e Igreja invisível. Ele traz os conceitos de Lutero para a filosofia, mas sob uma perspectiva racional e original. Ele entende a Igreja invisível como a ideia de homens corretos unidos sob o governo moral de Deus, enquanto que compreende a Igreja visível como a efetiva união de seres humanos num conjunto que concorda com esse ideal (Rel, p. 107). O fundamento da valorização dessa Igreja consiste na pura religião da razão, em que a legislação moral segundo a vontade de Deus está escrita na razão humana (HERRERO, 1991, p. 180). Ele entende como genuína Igreja visível aquela que “representa” o reino moral “de Deus” sobre a face da Terra (Rel, p. 107). A Igreja seria a representação visível desse reino invisível de Deus sobre a terra (HERRERO, 1991, p. 184). Logo, a ideia do reino de Deus uniria os indivíduos sob a ordenança de uma Igreja que foi instituída pelo próprio Deus (KRASSUSKI, 2005, p. 217). Essa ideia do reino de Deus se tornou conhecida da humanidade pela razão e pela revelação (KRASSUSKI, 2005, p. 217). Kant entende que a religião da razão eliminará todas as configurações das religiões históricas, tanto na forma de estrutura organizacional quanto de culto (KRASSUSKI, 2005, p. 28).

O reino de Deus na visão kantiana não é visto como as teocracias políticas, que mesmo a modernidade experimentou, mas como um reino de natureza moral (SANTOS, 2017, p. 253). O reino de Deus, na perspectiva ou ótica kantiana, se assemelha ao reino do Mestre de Nazaré, o Senhor Jesus Cristo, exposto em suas parábolas e ensinios que se instaura no íntimo do ser humano e o transforma moralmente, o que implicará de modo certo em influência política no mundo (SANTOS, 2017, p. 253).¹⁷ Krassuski, como Santos, reconhece a influência das Escrituras Sagradas no pensamento kantiano. Segundo Krassuski (2005, p. 217), nos textos bíblicos donde certamente Kant tomou as ideias relativas ao reino de Deus, o reino de Deus aparece “como esperança messiânica” no livro de Isaías e como um reino “sobre a terra” inaugurado pelo Messias, o Filho de Deus, no Novo Testamento. O reino de Deus começa sua história nas origens do Cristianismo, onde se dá as plenas condições para o pleno estabelecimento do mesmo (HERRRERO, 1991, p. 183). O reino de Deus não é algo deixado simplesmente para o mundo porvir. A comunidade ética, como decorrência do entendimento kantiano sobre o reino de Deus, constitui-se no conceito que abarca os principais objetivos do livro da *Religião* (KRASSUSKI, 2005, p. 217).

Alguém poderia indagar: Como se daria a adoração ou serviço a Deus numa comunidade ética sob a ideia do reino de Deus? Kant confere uma resposta na direção moral e separada do sentido convencional de culto que envolve necessariamente emoção e forma litúrgica. Na quarta parte ou porção do livro da *Religião*, o serviço ou culto a Deus é entendido como um culto racional, onde todo o elemento de natureza empírica associado a culto, em sentido convencional, é posto de lado. Esse culto racional obviamente se dá no caminho da moralidade. Kant define o pseudo-serviço, um culto falso, como “a persuasão de servir alguém mediante ações que, de fato, fazem recuar o seu intento” (Rel, p. 155). Ele denomina tal serviço de “cultus spurius” e pelo contexto se percebe que Kant entende

¹⁷ No pensamento kantiano, de fato transparece a noção de que o reino de Deus está em nós como ensinou o Filho de Deus (Lucas 17:21-22), com notório caráter moral, ainda que não restrito a isso.

essa persuasão como algo voltado a uma autoridade que faz retroceder na pessoa a intenção dela e assim a mesma deixa de lado o propósito daquele (Rel, p. 155). Krassuski (2005, p. 220-221), analisando claramente o culto espúrio ou mau, afirma que tal culto é nocivo à “comunidade moral”, que se constitui “na persuasão de servir a uma autoridade com atos que, na verdade, contradizem a intenção interior daquele que os realiza”. Atos cúlticos dessa natureza demonstram falta de sinceridade e perversão de mente (KRASSUSKI, 2005, p. 221). O culto espúrio se dá quando um indivíduo ou comunidade confere mais valor a um meio do que a motivação interior (KRASSUSKI, 2005, p. 221).

O serviço divino, por outro lado, associa-se ao ideal de cumprir todos os deveres como mandamentos divinos (Rel, p. 154-155). Ele diz que uma igreja sob leis rituais só é genuína se tiver a fé racional pura, que quando praticada se constitui na religião (Rel, p. 155). Ele volta ao conceito de religião e a conceitua como “o conhecimento de todos os nossos deveres como mandamentos divinos” (Rel, p. 155). Ele argumenta que a religião racional pura é composta por homens de bom pensamento (Rel, p. 155). Logo, deduz-se que o reino de Deus deve envolver homens de bom pensamento, visto que a comunidade como reino de Deus só pode ser empreendida pela religião (Rel, p. 154), e essa comunidade deve ser estabelecida sob lei morais (Rel, p. 153). Em resumo, o serviço moral a Deus, assim como a Igreja racional é vinculado intimamente à moralidade, e tal serviço ou culto consiste no cumprimento de todos os deveres como mandamentos divinos, o que demonstra mais ainda o conceito de Kant da religião como moralidade.

A questão da moralidade é significativa na avaliação filosófica do mundo religioso atual. A visão kantiana faz sentido ante a moral decadente na esfera religiosa. Existem pesquisas na área de ciência da religião que apontam líderes cristãos “pedófilos e abusadores de fiéis que são punidos ao mesmo tempo que protegidos por troca de comunidades assistidas e funções”. Busca-se, em geral, salvar o líder espiritual e não se dá a adequada atenção às vítimas. Há na esfera de estudos históricos pesquisas

que revelam que líderes religiosos têm defendido na esfera pública a ideia do não respeito aos que têm orientação sexual distinta da tradicional. Esses estudos apontam também grupos religiosos conservadores que se opõem às políticas de justiça social, em claro desrespeito à justiça social pregada pelos profetas, especialmente os menores, e endossada por Cristo e pelo apóstolo Tiago¹⁸ (PRESTES, 2019, p. 97-98).

Na área de estudos de ciências sociais se têm demonstrado que líderes religiosos empregando o currículo de religiosos para fins eleitoreiros, que a ética em certas comunidades religiosas tidas como exemplares outrora têm declinado, e que muitos líderes cristãos têm estado “a mentir, feito golpes, comprado diplomas, falsificado documentos e passado cheques sem fundo”. A religião se torna cada vez “menos ética, mais ritual, mais mágica.” Estudos apontam religiosos na internet pirateando e manifestando um espírito agressivo e mesmo vingativo contra adversários em ideias (PRESTES, 2019, p. 98).

Estudos na área da antropologia demonstram que os líderes de certas comunidades religiosas estão se envolvendo de tal forma na questão política, que “a separação entre Igreja e Estado” não é devidamente considerada. Estudos sociológicos mostram que os líderes religiosos têm enfatizado a chamada teologia da prosperidade, que anuncia que o cristão tem direito “a tudo de bom e o melhor que a vida pode oferecer”, estimulando uma “religião calculista, desconsiderando a soberania divina” e colocando o pobre numa condição de angústia por não ter as bênçãos (PRESTES, 2019, p. 98-99).

Em meio a esse contexto de afrouxamento moral, a filosofia kantiana fornece uma alternativa interessante para pensar a moral na esfera da religião. Kant restringe a religião a moralidade em virtude de sua filosofia que trata de temas metafísicos pela razão *a priori*. Em Tiago 1:27¹⁹, o

¹⁸ A seguir os textos que endossam a tese de que os profetas, Cristo e o apóstolo Tiago foram favoráveis à justiça social: Isaías 1:15-17 e 23; 3:13-15; 5:7, 8; Ezequiel 16:49; Amós 3:9-11; 4:1, 2; 5:10-15; 8:4-6; Miquéias 2:8-11; 3:8-12; Marcos 12:38-40; Tiago 2:1-9; 5:1-5.

¹⁹ Tiago 1:27 no NT grego com a devida ou correta acentuação (Texto Nestle-Aland, 26 ed.): “ἠθικαὶ καθαρὰ καὶ ἀμίαντος παρὰ τῷ Θεῷ καὶ Πατρὶ αὐτηέστίν ἐπισκέπτεσθαι ὀρφανούς καὶ χήρας ἐν τῇ θλίψει αὐτῶν ἄσπλον ἑαυτῶν τηρεῖν ἀπὸ τοῦ κόσμου”. Tradução Almeida rev. e atual., 2 ed.: “A religião pura e sem mácula, para com o

apóstolo Tiago faz também esse reducionismo da religião à moralidade. Mas por ênfase ética e não por motivo epistêmico como Kant. Os religiosos, então, não podem condenar Kant por esse reducionismo. Com base na filosofia moral de Kant, que defende a ação por dever com base na norma moral e não por interesse, e com alicerce na filosofia da religião kantiana, que reflete a ética de Kant e que tem em Jesus Cristo o modelo e o mestre da ética deontológica, se pode apresentar as seguintes implicações éticas: 1 – levar o homem a refletir sobre a sua condição moral, conforme os ensinamentos morais do evangelho como, por exemplo, mansidão, humildade, serviço desinteressado pelo semelhante e amor; 2 – conduzir o homem a pensar sobre se tem cumprido os deveres morais ou os negado por inclinações, conceitos utilitaristas, virtudes desvirtuadas pela falta de princípios morais e comportamento calculista; 3 – dirigir o homem, especialmente o cristão, a cogitar ou filosofar sobre a intenção dos seus atos ou sobre as motivações da sua conduta moral em termos gerais, isto é, a meditar se tem feito a ação moral por dever ou apenas conforme o dever (PRESTES, 2019, p. 108).

4. Considerações finais

Portanto, ante o que foi exposto fica patente que: 1- a filosofia moral kantiana ou ética kantiana defende como ética deontológica a ação moral por dever, dever que não pode ser baseado em utilidade ou virtude desvirtuada, mas no valor da própria norma provida pela razão; 2 – a filosofia da religião kantiana reflete a sua filosofia moral e defende a ação moral por dever, em uma visão que entende a moral cristã como racional, o Filho de Deus como modelo quanto a intenção da ética deontológica e o

nosso Deus e Pai, é esta: visitar os órfãos e as viúvas nas suas tribulações e a si mesmo guardar-se incontaminado do mundo”. Tradução da Bíblia de Jerusalém: “Com efeito, a religião pura e sem mácula diante de Deus, nosso Pai, consiste nisto: visitar viúvas e órfãos em suas tribulações e guardar-se livre da corrupção do mundo”. A palavra religião é tradução do termo grego *threskeia* (θρησκεία), cujo significado é religião, com conotação de culto. Ele não dá um conceito em sentido estrito, mas mostra o que seria a religião em termos práticos. A religião sob este prisma na forma positiva é ajuda/auxílio aos fracos/oprimidos e na forma negativa conduta moral correta. Tal ênfase na moral se dá pelo fim ético de Tiago na carta que seria recordar os princípios morais cristãos.

mesmo como mestre por excelência de tal ética; 3 - a moral religiosa decadente no Cristianismo à luz da filosofia da religião e da filosofia moral kantiana é indesculpável, sem dúvida, porque há evidente contradição com os princípios do evangelho, negligência do dever por inclinações e o cumprimento de normas não por dever.

A ética do dever kantiana se baseia na liberdade e a liberdade na ótica kantiana não pode andar separada do conceito de lei, da lei moral. Conceitos importantes para a mesma são: 1- a boa vontade: a vontade de agir por dever; 2 - o dever: a necessidade de agir por respeito à lei moral; 3 - a lei moral: a base normativa do dever e que na filosofia kantiana é provida pela razão humana antes da experiência; 4 - a liberdade: autodeterminação da vontade e que está intimamente associada à lei moral; 5 - Sumo Bem: a conjugação entre a moralidade e a felicidade ocorre através da divindade, e tal ideia se constitui no conceito que faz a transição da moral à religião em Kant.

A filosofia da religião kantiana reflete tal ética e valoriza absolutamente a moralidade na religião. Conceitos importantes para a mesma são: 1 - mal radical: o qual consiste na tendência humana de se afastar de modo ocasional da lei moral em virtude das inclinações; 2 - o Filho de Deus como modelo e mestre da ética deontológica: Jesus Cristo é o modelo quanto à intenção moral e mestre pelos ensinamentos morais na forma de princípios morais; 3 - comunidade ética: o povo que guarda os mandamentos de Deus providos pela razão e que se identifica com a Igreja; 4 - o serviço a Deus: o serviço racional a Deus consiste basicamente na moralidade e demonstra falta de sinceridade quem serve a Deus de modo contrário a sua intenção. A moral religiosa atual é carente de sinceridade porque eticamente lhe falta harmonia externa quanto interna com os princípios morais. De fato, a filosofia kantiana tanto no que se refere à moral quanto no que se alude à religião faz pensar o ser humano, especialmente o religioso, sobre a sua sinceridade em relação ao cumprimento do dever moral.

Referências

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad. 1 ed. por Alfredo Bosi. Trad. rev. por Ivone Castilho Benedetti. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ALLISON, Henry. **Kant's Theory of Freedom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- BACON, Betty. **Estudos na Bíblia Hebraica**. São Paulo: Vida Nova, 1991.
- BÍBLIA, Diversos textos. **A Bíblia Sagrada**: Almeida rev. e atual. 2 ed. Trad. João Ferreira de Almeida. Barueri: Sociedade Bíblica Brasileira, 1999. Diversos textos.
- BÍBLIA, Livro de Tiago. **Bíblia de Jerusalém**. 9 ed. rev. e aumentada. Trad. Euclides Martins Balancin, Samuel Martins Barbosa, Theodoro Henrique Maurer et al. São Paulo: Sociedade Bíblica Internacional Católica e Paulus, 2000. Tiago, capítulo 1, versículo 27.
- BÍBLIA, NT. **Novum Testamentum Graece et Latine**: griechischer text: Nestle-Aland, 26 ed = lateinischer text: Nova Vulgata. Stuttgart: Deustsche Bibelgesellschaft; Libreria Editrice Vaticana, 1991. Novo Testamento.
- BÍBLIA, NT. **The Greek New Testament**. 4 ed. rev. Stuttgart: Deutsche Bibelgesellschaft, 1994. Novo Testamento.
- BÍBLIA, VT. **Bíblia Hebraica Stuttgartensia**: textum massoreticum curavit H. P. Rüger; massoram elaboravit G. E. Weil. 4 ed. Stuttgart: Deutsche Bibelgesellschaft, 1990. Velho Testamento.
- BOMBASSARO, Décio Osmar. Mal radical: um estudo em Kant. **Conjectura**, Caxias do Sul, v. 3, n. 1, p. 40-70, jun. 1998.
- CESCON, Everaldo; NODARI, Paulo César. Ética e religião. In: TORRES, João Carlos Brum (org.). Manual de Ética: questões de ética teórica e aplicada. Petrópolis: Vozes; Caxias do sul: Universidade de Caxias do Sul; Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- CORDEIRO, Gisele de Rocio et al (org.). **Orientações e dicas para trabalhos acadêmicos**. 2. ed. Curitiba: InterSaberes, 2014.

DELEUZE, Gilles. **A filosofia crítica de Kant**. Lisboa: Edições 70, 1994.

ESTEVES, Julio. Éticas deontológicas: a ética kantiana. In: TORRES, João Carlos Brum. (org.). **Manual de Ética**: questões de ética teórica e aplicada. Petrópolis: Vozes; Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul; Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

FARIA, Adriano Antônio. **Filosofia da religião**. Curitiba: InterSaberes, 2017. – (Série Estudos de Filosofia).

FEINBERG, Paul David; GEISLER, Norman Leo. **Introdução à Filosofia**: uma perspectiva cristã. São Paulo: Vida Nova, 1996.

HAMM, Christian. KANT. In: PECORARO, Rossano (org.). **Os filósofos: clássicos da filosofia**: de Kant a Popper. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2008, v. 2.

_____. O lugar sistemático do Sumo Bem em Kant. **Studia Kantiana**, n.11, p. 41-55, dez. 2011. Disponível em: www.sociedadekant.org/tag/studia-kantiana. Visualizado em: 8 ago. 2019.

_____. Princípios, motivos e móveis da vontade na filosofia prática kantiana. In: FABRI, Marcelo; NAPOLI, Ricardo Bins di; ROSSATO, Noeli Dutra (orgs.). **Ética e justiça**. Santa Maria: Palloti, 2003.

HERRERO, Francisco Javier. A ética de Kant. **Síntese**, v. 28, n. 90, 2001. Disponível em: www.faje.edu.br/periódicos/index.php/Sintese/article/view/563/987. Visualizado em: 28 maio 2019.

_____. **Religião e história em Kant**. São Paulo: Loyola, 1991.

HÖFFE, Ottrieb. **Immanuel Kant**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KANT, Immanuel. **A Metafísica dos Costumes**. Trad., textos adicionais e notas de Edson Bini. Bauru: EDIPRO, 2003. – (Série clássicos Edipro).

_____. **A Religião nos Limites da Simples Razão**. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2008.

_____. **A Religião nos Limites da Simples Razão**. Trad. de Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2017.

____. **Crítica da Faculdade do Juízo**. Trad. Valerio Rohden e Antônio Marques. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

____. **Crítica da Razão Prática**. Trad. Arthur Morão. Lisboa: Edições 70, 1999.

____. **Crítica da Razão Pura**. 2 ed. Trad. Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

____. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Trad. Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Barcarolla, 2009. – (Coleção philosophia).

____. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Trad. Paulo Quintela. Lisboa Edições 70, 2011.

____. **Lições sobre a doutrina filosófica da religião**. Trad. Bruno Cunha. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2019. – (Coleção Pensamento Humano).

____. **Textos seletos**. 8. ed. Trad. Raimundo Vier e Floriano de Sousa Fernandes. Petrópolis: Vozes, 2012.

KRASSUSKI, Jair Antonio. A ideia do Sumo Bem e a teoria kantiana. **Studia kantiana**, n.11, p. 162-177, dez. 2011. Disponível em: www.sociedadekant.org/studiakantiana.php/sk/article/download/95/46. Visualizado em: 3 jul. 2019.

____. **Crítica da religião e sistema em Kant: um modelo de reconstrução racional do cristianismo**. Porto alegre: EDIPUCRS, 2005. – (Coleção Filosofia, 189).

LAZARRI JUNIOR, Julio Cezar. Alguns aspectos da moral de Kant na obra Fundamentação da metafísica dos costumes. **Prometeus**, ano 5, n 9, p. 111-131, jan./jun. 2012. Disponível em: see.ufs.br/index.php/prometeus/article/viewFile/788/685. Visualizado em: 10 jan. 2019.

MENOTTI, Camila Ribeiro. **A lei moral e o sentimento de respeito na filosofia moral kantiana**. 2012. 70f. Dissertação (Mestrado em filosofia) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

MORELAND, James Porter; CRAIG, William Lane. **Filosofia e cosmovisão cristã**. São Paulo: Vida Nova, 2005.

NODARI, Paulo César. **A teoria dos dois mundos e o conceito de liberdade em Kant**. Caxias do Sul: Educs, 2009.

____. **Filosofia da religião**. Caxias do Sul: Educs, 2017.

____. **Sobre ética**: Aristóteles, Kant, Levinas e Jonas. 2 ed atual. e ampl. Caxias do Sul: Educs, 2016.

____. O Sumo Bem e a relação moralidade e felicidade na Crítica da Razão Prática de Kant. **Veritas**, v. 50, n. 2, p. 125-134, jun. 2005.

____. Por que o mal é radical em Kant? In: CESCÓN, Everaldo; NODARI, Paulo César; PEREIRA, Leonardo Inácio (orgs.). **O Mistério do mal**: urgência da educação para o bem. Caxias do Sul: Educs, 2006.

NAPOLI, Ricardo Bins di. **Ética e compreensão do outro**: a ética de Wilhelm Dilthey sob a perspectiva do encontro interétnico. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

PAGOTTO-EUZÉBIO, Marcos Sidnei. Considerações acerca da Fundamentação da Metafísica dos Costumes de I Kant: Liberdade, Dever e Moralidade. **CEMOROC-Feusp/IJI** - Univ. Porto, p. 61-66, 2007. Disponível em: www.hottopos.com/notand14/marcospdf. Visualizado em: 10 jan. 2018.

PATON, Hebert James. **The categorical imperative**: a study in Kant's moral philosophy. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1971.

PAVIANI, Jayme; SANGALLI, Idalgo José. Ética das virtudes. In: TORRES, João Carlos Brum. (org.). **Manual de Ética**: questões de ética teórica e aplicada. Petrópolis: Vozes; Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul; Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

PLATÃO. **A República**. 3 ed. Trad. Carlos Alberro Nunes. Belém: EDUFPA, 2000.

PRESTES, Carlos Domingos. **Moral e religião em Kant**: um estudo sob a ótica deontológica do pensamento kantiano. Dissertação (Mestrado em filosofia). 2019, 118f. Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2019.

ROHDEN, Valério. **Interesse da Razão e Liberdade**. São Paulo: Ática, 1991.

SÁNCHEZ VÁSQUEZ, Adolfo. **Ética**. 37 ed. Tradução de João Dell’Ana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

SANGALI, Idalgo José; STEFANI, Jaqueline. Noções introdutórias sobre a ética das virtudes aristotélica. **Conjectura**, Caxias do Sul, v. 17, n. 3, p. 49-68, set./dez. 2012.

SANTOS, Leonel Ribeiro dos. **A teologia de Job, segundo Kant**: ou a experiência ético-religiosa entre o discurso teodiceico e a estética do sublime. In: SANTOS, Leonel Ribeiro dos. *Retorno a Kant: Ética, Estética, Filosofia Política*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2012.

_____. Kant, sua interpretação moral do Cristianismo e as raízes bíblico-cristãs de sua ética. **Conjectura**, Caxias do Sul, v. 22, n. 2, p. 226-278, maio/ago. 2017.

SILVEIRA, Luciano Duarte. **Gênese e estatuto do “factum da razão”**: Kant e o problema da justificação da lei moral na “Analítica da razão prática pura”. 2011, 180f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade de Pelotas, Pelotas, 2011.

SPINELLI, Letícia Machado. A Religião nos limites da simples razão. **Kant e-Prints**, Campinas, série 2, v. 8, n.1, p. 127-151, jan./jun. 2013. Disponível em: www.de.unicamp.br/eprints/index.php/kant-e-prints/article/view/437/339. Visualizado em: 27 ago. 2018.

TAYLOR, Charles. **As fontes do Self** – a construção da identidade moderna. São Paulo: Loyola, 1997.

TREVISAN, Diego Kosbiau. O “sistema” da moral? Uma investigação sobre a sistematicidade interna da Metafísica dos costumes de Kant. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 57, n. 134, p. 401-419, ago. 2016. Disponível em: www.scielo.br/pdf/kr/v57n134/0100-512X-Kr-57-134-0401.pdf. Visualizado em: 9 jan.2019.

TORRES, João Carlos Brum. Ética e Felicidade: Notas para uma revisão reconstrutiva da doutrina kantiana do sumo bem, **Studia Kantiana**, v. 13, p. 91-120, 2012. Disponível em: <http://www.sociedadekant.org/wp-content/uploads/2013/02/STUDIA-KANTIANA-13.91-120-Torres.pdf>. Visualizado em: 01 jul. 2019.

TUGENDHAT, Ernest. **Lições sobre ética**. Petrópolis: Vozes, 1997.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. SISTEMA DE BIBLIOTECAS. **Guia para elaboração de trabalhos acadêmicos**. 6 ed. Caxias do Sul: [s.n.], 2019.

WOOD, Allen William. **Kantian ethics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

A Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (asmar) e o A Luta por Reconhecimento de Direitos Fundamentais Sociais

*Catherine Figueira De Oliveira*¹

*Francielle Benini Agne Tybusch*²

Fotografia 1. Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR)



Fonte: Catherine Figueira de Oliveira (2020)

Ajuntei todas as pedras
que vieram sobre mim.
Levantei uma escada muito alta
E no alto subi.

¹ Discente do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. E-mail: cathe.of@gmail.com

² Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul, FAPERGS. Bacharel em Direito pela Faculdade Palotina de Santa Maria - FAPAS. Professora do Curso de Direito da Universidade Franciscana - UFN. Coordenadora do Laboratório de Extensão da Universidade Franciscana - UFN. Foi professora Substituta do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM (2018-2020). E-mail: francielleagne@gmail.com

Teci um tapete floreado
e no sonho me perdi.
Uma estrada,
um leito,
uma casa,
um companheiro.
Tudo de pedra.
Entre pedras
cresceu a minha poesia.
Minha vida...
Quebrando pedras
e plantando flores.
Entre pedras que me esmagavam
levantei a pedra rude
dos meus versos.

Das Pedras - Cora Carolina (2012, p. 269)

Introdução

A dignidade da pessoa humana, como princípio constitucional norteador, surgiu na Constituição Federal de 1988, relacionando-se de forma direta com os direitos fundamentais de segunda dimensão, a qual tem como objetivo fundamental reduzir as desigualdades sociais promovendo condições mínimas de sobrevivência digna da população.

No entanto, nos últimos anos, o Brasil enfrenta novo e longo ciclo de aumento da desigualdade social³, com aumento da concentração de renda e do desemprego desde o ano de 2014 (MARTINS, 2019). No município de Santa Maria/RS, os dados apontam que cerca de 5.527 (cinco mil quinhentas e vinte e sete) famílias vivem em situação de extrema pobreza e cerca de 350 famílias alegam que tem como fonte de renda a reciclagem de lixo⁴, como os trabalhadores da Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR), o objeto do presente estudo.

³ Muito embora tenha apresentado redução da desigualdade social com políticas de valorização do salário mínimo no início dos anos 2000. (DEDECCA, 2015).

⁴ De acordo com Antonello (2017) mais de 17 mil santa-marienses vivem em situação de extrema pobreza.

A Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR) surgiu no início da década de 1990, no município de Santa Maria/RS, e há alguns anos exerce trabalho de reciclagem que é referência no município. Desse modo, a presente pesquisa se refere ao estudo de caso da Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR) e as ferramentas de concretização de direitos fundamentais sociais.

A problemática da pesquisa se trata da compreensão do papel da ASMAR na luta por reconhecimento de direitos fundamentais sociais dos seleccionadores de materiais recicláveis e da resposta ao seguinte questionamento: pode-se afirmar que existem políticas públicas eficientes voltadas para os seleccionadores de materiais recicláveis dessa associação?

Para o enfrentamento do problema exposto, escolheu-se como metodologia o método dedutivo, contando com embasamento jurídico, doutrinário e pesquisa de campo. Como métodos de procedimento, utilizou-se o método monográfico/estudo de caso e estudo de campo, uma vez que se trata da análise de um caso específico e da necessidade de analisar a luta por reconhecimento de direitos fundamentais sociais na rotina dos seleccionadores de materiais recicláveis da ASMAR.

Por fim, como técnica de pesquisa, utilizou-se a bibliográfica, para análise de livros e de artigos referentes a direitos constitucionalmente assegurados, a Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth, conceitos sobre o contexto brasileiro de Jessé Souza, bem como de políticas públicas e entrevistas semiestruturada com os seleccionadores de materiais recicláveis da ASMAR.

Desse modo, optou-se por dividir a análise das narrativas em temas fundamentais para a pesquisa que serão desenvolvidos ao longo do capítulo, quais sejam, as situações de violência e desrespeito, a desigualdade social e a reprodução da raça estrutural, bem como o (não) reconhecimento jurídico e os reflexos na luta por direitos e políticas públicas eficientes. Destaca-se que a divisão se trata apenas de uma forma de organizar os relatos com a abordagem teórica a ser trabalhada, não tendo ocorrido de forma linear as entrevistas.

1 Das formas de desrespeito e do (não) reconhecimento de direitos sociais dos associados

O presente capítulo será desenvolvido a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas com sete trabalhadoras da Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR), no mês de junho de 2020⁵. As entrevistas foram previamente agendadas e ocorreram pelo período da tarde no refeitório da Associação. Às entrevistadas foram dirigidos questionamentos previamente estabelecidos sobre a sua trajetória de vida, seu cotidiano, o acesso a direitos fundamentais sociais, bem como o seu engajamento dentro da Associação, tendo ocorrido outros questionamentos, dentro da temática da pesquisa, conforme o caminho das respostas pelas entrevistadas.

A amostra das participantes da pesquisa se deu de forma voluntária e anônima e foi composta por membros maiores de idade da Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR). Assim como, utilizou-se como metodologia a pesquisa qualitativa, uma vez que se busca analisar os processos subjetivos e do grupo de organização na luta por reconhecimento de direitos fundamentais sociais e o desenvolvimento de políticas públicas.

Desse modo, cumpre salientar que a presente pesquisa foi autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal de Santa Maria, tendo sido respeitadas e protegidas a dignidade das participantes, bem como sua autonomia no presente estudo, procedendo-se a leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) antes de se iniciar as entrevistas e ressaltando-se o direito da participante de desistir a qualquer momento sem qualquer prejuízo. Nesse sentido, ressalta-se que o sigilo quanto à identidade das entrevistadas se encontra respeitado, assim, os nomes eventualmente

⁵ Em virtude das medidas de prevenção da Covid-19, optou-se por reduzir o número de dez entrevistas inicialmente previstas.

citados se tratam de nomes fictícios, que foram escolhidos pelas pesquisadoras.

Da análise das narrativas das associadas, pretende-se, sob ótica das bases teóricas adotadas, responder o problema de pesquisa inicialmente lançado, no que se refere à concretização de direitos fundamentais sociais constitucionalmente assegurados e à luta por reconhecimento de direitos fundamentais sociais da Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR), pode-se afirmar que existem políticas públicas eficientes voltadas para a Associação?

Inicialmente, convém abordar, brevemente, sobre a trajetória da Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR), a fim de compreender um pouco mais sobre a Associação, seus membros e sua história de luta. A ASMAR tem sua origem na pastoral da igreja e no Banco de Alimentos no início dos anos 1990. Em 1992, após três meses fechada, foi reaberta e assumida a coordenação por uma associada que até hoje permanece a frente da Associação. Conforme relatado em entrevista, a Associação não tem mais vínculo com a pastoral, são atualmente apenas “parceiras”, mas não mais desenvolvem trabalhos juntas. A primeira sede da ASMAR foi no galpão da igreja, mudando-se posteriormente para prédio cedido pela Universidade Franciscana e, após solicitação de devolução do espaço e muitos momentos de luta com a prefeitura municipal para doação de terreno, mudou-se para o atual local da sede, a vila Nova Santa Marta.

Partindo-se para a análise das entrevistas, com relação à teoria do reconhecimento social de Axel Honneth, constatou-se nas falas das entrevistadas diversas violações e formas de desrespeito nas três esferas abordadas pelo autor (HONNETH, 2009). Nesse sentido, destaca-se a fala de Maria, que relata as situações de desrespeito e violência em seu casamento, relacionando-se, ainda, com situações de desrespeito e denegação de reconhecimento jurídico e social no momento de buscar divórcio judicial de seu então esposo, pois na fala da entrevistada

demonstra-se a dificuldade de acessar a justiça, de fazer jus ao seu direito de romper com o matrimônio, como se observa do seguinte recorte:

[...] eu queria me separar e a lei não me ajudava em nada a lei queria reconciliar nós, eu vivia maus tratos dentro de casa eu achava que aquilo era amor que a minha casa tava tudo bem, e não tava, eu apanhava todos os dias vinha do serviço criando meus filhos com dignidade pra nenhum ser ladrão e nem, graças a deus, deus me ajudou e a finada minha mãe também então né, eu tive muitos danos na minha vida, agora olhando né, pra me separar que burocracia que eu tive na época [...]⁶

Importa destacar que a entrevistada relatou que recentemente necessitou buscar a justiça e que agora é diferente, tem a Lei Maria da Penha, agora ela percebe esse acesso ao Direito,

[...] Porque, eu precisei dos órgãos públicos, da defensoria, fui de atrás e fui resolvida. Tanto na parte burocrática como eu disse, como eles queriam naquela época não tinha Maria da Penha, não tinha, eles riam, me debochavam, me debochavam modo de dizer, eles diziam amanhã ou depois tá perdoando o vivente e tá com ele de volta, isso aí é só pra gastar papel, eu ouvia isso aí. Agora não, agora eles respeitam, uma mulher quando apanha, uma mulher quando pede socorro. Ela não pede socorro, ela vive aquele socorro dentro de casa, sabe eu vivi esses 9 anos, vivi muito sabe.

A segunda esfera de reconhecimento abordada por Axel Honneth é percebida em sua denegação de reconhecimento jurídico em todas as narrativas das entrevistadas, pois a universalização de direitos não alcança a associação. Percebe-se nas falas das entrevistadas não apenas privação e desrespeito aos direitos fundamentais sociais, que fazia parte de um dos questionamentos dirigido as associadas, mas também de outros direitos constitucionalmente assegurados (HONNETH, 2009). Convém destacar as situações de privação dos direitos previstos no artigo 6º, da Carta Magna, verificados nos relatos das entrevistadas, que fizeram reiteradas afirmações de ausência/precariedade de acesso à educação, saúde,

⁶ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

previdência social, transporte, moradia e proteção à maternidade (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, destaca-se que, embora a entrevistada Maria⁷ tenha relatado, como abordado no recorte acima, que entende reconhecido seus direitos porque agora tem acesso ao poder judiciário e é respeitada, em outro momento da entrevista fica evidente que direitos fundamentais sociais encontram-se longe do texto constitucional na vida da entrevistada, como quando relata que vai a pé para o trabalho por causa do custo da passagem ou quando relata que já era para estar aposentada, mas não teve condições de contribuir para a previdência social por tempo.

Assim como, na entrevista realizada com a Geralda, que já na assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi possível constatar que a recicladora não teve acesso à educação, pois sabia apenas escrever o primeiro nome e pediu para a pesquisadora escrever seu sobrenome. Em outro momento da entrevista, também se percebe a privação do direito à moradia digna desta entrevistada, à luz do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, quando a recicladora narra que morava em “invasão” e que vivia sofrendo constante furtos em sua residência, por isso teve de alugar uma casa e mudar-se.

Ainda, verifica-se privação do direito fundamental social de saúde, pois a recicladora relata dificuldade em realizar cirurgia em seu joelho pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e de tratamento adequado de outras enfermidades que a acometem, muitas, inclusive, em decorrência dos anos de trabalho duro “puxando carrinho” nas ruas de Santa Maria como catadora autônoma, “eu puxava na rua, ganhava melhor até, cansava tudo, mas é que eu tenho pobrema nas perna e tem pobrema no joelho, e tenho pobrema assim de falta de ar, de coração, de pressão, aí parei”⁸. Em outra entrevista realizada com Joana, percebe-se violação a proteção à maternidade esta também relata que trabalhava na faxina, “faxina na casa de um na casa de outro, ganhando pouquinho né mas até que ai engravidei

⁷ Todos os nomes indicados neste trabalho são fictícios para assegurar o sigilo das participantes.

⁸ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

foi mais difícil né que daí eu tive que ficar os nove mês ai sem fazer nada né”⁹.

No que tange às concepções sobre desigualdade social e a produção da ralé estrutural de Jessé Souza (2006), do mesmo modo foi possível perceber nos relatos das entrevistadas questões abordadas pelo autor. Como a questão da reprodução da desigualdade social no tempo pelo abandono político e social das famílias excluídas da sociedade, na entrevista realizada com Teresa:

Daí chegou um período que meu esposo ficou desempregado e aí que eu tive que enfrentar a vida realmente porque daí eu não sabia, eu não tinha estudo, eu não tinha profissão e eu não tinha currículo nenhum pra empresa nenhuma pra trabalho nenhum. Então daí eu tinha que procurar alguma coisa que fazer. E aí eu consegui através da, do Banco da Esperança esse trabalho, que era na ASMAR na época, é... era a única possibilidade que eu tinha mesmo porque eu não sabia fazer outra coisa a não ser lavar, passar e cozinhar¹⁰.

Desse relato, verifica-se que não foi oportunizado a Teresa, na sua formação de vida anterior a ASMAR, os instrumentos necessários para a vida moderna, necessários para um emprego valorizado na sociedade modernizada. Igualmente, essa situação de falta de aprendizado de habilidades essenciais para “conquistar” emprego e sustento na vida moderna, se repetiu na fala das associadas, as quais restavam os subempregos da ralé, como destacado por Pereira (2011). Ainda, salienta-se o relatado de Geralda, que trabalhava de catadora com a mãe, e de Paula, no seguinte trecho:

[...] eu cuidava de idosos e babysitter, cuidava de criança, que eu criei 6 né, criei 6 filhos, então era fácil cuidar dos outros né, eu cuidei dos meus, 800 mamadeiras feita e tudo né, fraldas trocadas (risos), eu não tinha nojo de nada né, tem gente que tinha ai que nojo de cuidar de criança né, eu já não,

⁹ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

¹⁰ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

acostumada, lavar fralda, era fralda de pano, então eu lavava tudo aquelas fraldas, não era fralda descartável, era tudo de pano, aí tu tinha que, né. [...]”¹¹

Assim como na fala de Maria:

[...] eu tava desempregada, tinha que fazer curso na época, e eu não fazia curso nem nada no mercado, aí eu tentei procurar serviços em outros lugares não tinha, aí eu fui pra uma lancheria, na lancheria eu não tinha horário, não tinha domingo, não tinha feriado, não tinha aniversário dos meus filhos, era um domingo por mês, então deixava muito a minha família, meus filhos mais com a minha mãe do que comigo, aí eu saí, e eu acabei vindo na ASMAR, tinha um projeto e daí nesse projeto entrei né, digo, vou lá.¹²

Ainda, entende-se pertinente destacar a fala de Isabel, sobre a referência do local que residia, que retrata a cruel reprodução da desigualdade social e de subcidadania no país, na qual a selecionadora não alfabetizada relata que vivia na “ocupação” ao lado do laboratório de pesquisa:

eu morava lá na terra vermelha, lá onde é que tem aquele laboratório de pesquisa lá na terra vermelha, sabe lá? [...] pra quem vai pra dranquedos assim, mai era ali que eu morava, das invasão ali sabe, assim, bem encostado assim, enxerga tudo aqueles pavilhão assim de pesquisa¹³.

No que tange ao conceito de habitus, violência simbólica, reconhecimento e não reconhecimento trazidos por Jessé Souza (2006), o relato de Regina sobre a principal dificuldade encontrada em sua rotina de trabalho é de grande relevância, pois a associada narra como principal dificuldade o “preconceito com a gente, só porque a gente é reciclador as vez faz cara de nojo pra gente, é preconceito das pessoas, tem muita gente boa, mas tem muita gente ruim”¹⁴. Percebe-se, assim, que a noção de distinção social torna invisível a violência simbólica na percepção dos

¹¹ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

¹² Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

¹³ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

¹⁴ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

outros para com os selecionadores da ASMAR, que faz com que a ralé seja vista de forma desigual e não reconhecida pelos outros como sujeitos de igual valor e de direitos.

Pelos relatos das entrevistadas, percebe-se que há na associação uma percepção coletiva desses desrespeitos e privações, sentimentos esses geram o conflito social, que podem ser o motor para resistência e ação coletiva para luta por reconhecimento de direitos e de respeito dos outros membros da sociedade como membro de igual valor, fazendo com que o grupo tenha uma autorrelação positiva de si mesmo (HONNETH, 2009). Desse modo, no próximo item, será analisada as narrativas das associadas com relação as possibilidades de ação de luta por reconhecimento de direitos e uma vida digna, bem como as questões referentes à eficiência das políticas públicas desenvolvidas.

2 Da luta por reconhecimento jurídico e da (in)eficiência de políticas públicas desenvolvidas para a asmar

acho que a pessoa que trabalha tem direito a descansar, ter o seu canto né, ter uma vida assim... calma né, tem aquele compromisso ali que é cidadã, mas tem o direito também de descansar.¹⁵

Percebe-se desta fala que o trabalho junto à associação faz com que seus membros tomem conhecimento e se sintam merecedores de seus direitos. Desenvolvendo, assim, em oposição à violência simbólica e à denegação de reconhecimento jurídico e social, uma consciência do grupo da importância do seu trabalho para a sociedade, que faz com que desenvolvam uma relação positiva de si nas três esferas de reconhecimento (HONNETH, 2009), refletindo no orgulho da atividade desenvolvida, como se observa do recorte da fala de Geralda:

[...] ah, eu gosto de fazer meu trabalho, assim, que a gente faz, eu acho muito bom o que a gente faz, porque a natureza também né. Olha a quantidade de

¹⁵ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

lixo, a quantidade de lixo que era pra ir pra tudo, pros esgotos e coisa né, tudo daí a gente tira da rua, a gente tira da rua daí no caso¹⁶.

E também na narrativa de Teresa,

[...] Não tô falando da importância de que a gente faz porque a gente não tá roubando, não tá matando e tá tentando se manter, mas na importância do nosso trabalho na preservação ambiental, na, na parte social do que a gente tá fazendo. De as pessoas tãrem aqui trabalhando organizado, dando um, uma possibilidade de uma vida melhor pra ti, pra poder manter um filho teu na escola, pra poder encaminhar um filho teu pra uma faculdade né e as pessoas não olharem a gente ainda dessa forma mesmo vinte tantos anos de existência da ASMAR¹⁷.

Dessa forma, como já abordado, o conflito social percebido nas falas das entrevistadas de denegação de direitos que se sabem merecedoras pode desencadear ação política na luta por reconhecimento de direitos (HONNETH, 2009). Nesse sentido, da breve pesquisa desenvolvida, foi possível notar que a luta da ASMAR por reconhecimento de direitos está centrada na associada que está à frente da Associação há 28 anos, que relatou que começou a trabalhar por necessidade na ASMAR, mas mudou a sua percepção sobre si mesma com o trabalho desenvolvido na ASMAR:

quando eu decidi me, me... me entregar de corpo e alma nesse trabalho quando eu vi que eu tinha, foi nesse trabalho que eu vi que eu era capaz de fazer alguma coisa. Além de ser mãe, lavar, passar, cozinhar essas coisas assim. Aí eu digo, agora eu não sabia que eu tinha esse potencial. Daí eu comecei, daí eu me dediquei, fui tentar aprender as coisas né direitinho.

Ressalta-se que, nesse relato, novamente, é possível perceber como a desigualdade social reproduz a ralé estrutural de Jessé Souza, sob o mito da meritocracia, visto que a associada não tinha os instrumentos adequados para o trabalho moderno (SOUZA, 2006). Assim, não se sentia

¹⁶ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

¹⁷ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

capaz de realizar outra coisa além de ser dona de casa. Contudo, quando foi dada oportunidade de aprender, de estudar, ela descobriu que tinha outros potenciais que não imaginava.

Nesse sentido, a associada relata como exemplo de reconhecimento do seu trabalho e de uma vida digna não o aspecto financeiro como o de poder ir a uma loja e adquirir um produto, mas o desenvolvimento do seu trabalho com qualidade,

A nossa qualidade de vida depende do que o gerador produz lá, se ele mandar ãn o... uma garrafa, um bote de margarina, uma caixa de leite suja, ela tá mandando matéria prima pra nós que vai prejudicar nossa saúde. A minha qualidade de vida depende da, do que você manda pra, pro meu trabalho, o que pra você é descarte pra mim é matéria-prima e as pessoas não conseguiram ainda entender isso, que elas também são responsáveis pela nossa qualidade de vida. Qualidade de vida não é só poder é... pegar um ônibus e ir no centro comprar numa loja, qualidade de vida é tu trabalhar com a matéria limpa, um material limpo, tu poder respirar um ar limpo no teu trabalho, não ter rato não ter barata, não tem insetos, isso é qualidade de vida.¹⁸

Da análise desse relato, percebe-se os conceitos abordados por Honneth, no sentido de que o reconhecimento social não está na (re)distribuição de bens materiais, pois, ressalta-se, a realização dos planos de vida, no plano mais fundamental, “guarda relação originária com as condições sociais de reconhecimento recíproco”. (SIMIM, 2017). Desse modo, segundo Céli Pinto, o bem material seria visto no seu aspecto simbólico por Honneth, assim a sua falta deveria ser entendida como desrespeito, “a redistribuição neste cenário seria apenas uma forma de luta por reconhecimento”. (PINTO, 2008).

Nesse sentido, com relação à luta por reconhecimento, percebe-se que o movimento da ASMAR é feito em conjunto com uma rede de apoio de catadores de todo o Brasil, que trocam informações sobre como projetos sociais e políticas desenvolvidas por aplicativo de mensagens. No dia da

¹⁸ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

última entrevista realizada, presenciou-se a entrega de cartão de vale alimentação fornecido pela ANCAT¹⁹ aos associados, fruto dessa rede de informações, nas palavras da Associada:

catador é um, uma classe trabalhadora muito unida. É... a gente tem grupos né no whatsapp e daí o pessoal de Belém do Pará, o pessoal de Brasília “olha tem tal coisa vocês se antenem vamos fazer isso, óh não”. Sabe? E daí manda o link vê como é que faz liga pra alguém, vê quem é que tá. E daí a gente começa, começou a agilizar, agilizar, e daí ficamos sabendo que em Porto Alegre tinha uma pessoa que era responsável disso em Porto Alegre e daí a gente entrou em contato, eles mandaram pra nós o link pra gente fazer o cadastramento e daí tavam acompanhando. Eles que nos deram toda a instrução hoje pra gente poder é... que tinha que fazer um vídeo né de agradecimento, tinha que tirar uma foto nossa com o cartão pra confirmar que a gente realmente recebeu e eles que tão nos dando essa orientação, eles que nos ensinaram a fazer toda essas coisas²⁰.

Cumpré destacar que essa ação desenvolvida pela ANCAT não se trata de política pública, pois para ser considerada é necessária que seja adotada por instituições governamentais. No ponto, de suma importância mencionar que a luta da associação para a concretização de direitos e demais demandas da Associação também é feita no âmbito do poder público, como se deu no processo de construção da nova sede, com o terreno cedido pela prefeitura municipal, após ser solicitada a devolução do prédio cedido pela Universidade Franciscana.

Nesse sentido, no que tange à resposta ao problema de pesquisa proposto, dirigiu-se às entrevistadas, o questionamento sobre o conhecimento de políticas públicas voltadas para a Associação. Desse

¹⁹ A Associação Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT), é uma associação fundada pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), que tem como foco de atuação o apoio a organização social e econômica dos catadores de materiais recicláveis e suas organizações, realizando ações e projetos voltados a qualificação produtiva e fortalecimento econômico da categoria. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS REICLÁVEIS, 2020).

²⁰ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

modo, fez-se uma análise das diferentes respostas das associadas, com base no conceito de políticas públicas²¹ (BUCCI, 2006).

Assim, concluiu-se que alguns dos exemplos dados como políticas públicas, em verdade não se tratam de políticas públicas, como a resposta de Teresa, que mencionou o auxílio alimentação fornecido pela ANCAT, e a resposta da associada Maria, que respondeu o questionamento negativamente, porém mencionou o programa Mesa Brasil²², que também não se trata de política pública, como se observa do seguinte recorte da entrevista realizada pela associada:

Não. É bonito no papel, mas, é bonito como tu diz né, tu diz, tu orienta, mas a política pública ela não nos ampara, ãn ãn não vem com essa não, é muito bonita no papel, é muito bonita a ação, mas tem poucas (mais) palavras mas pouca ação, eu acho. Já que a vida política né, a nós mesmos tem que pagar água, luz, comida, claro, a gente tem Mesa Brasil, a gente é amparado pelo Mesa Brasil, que temos pelo governo²³.

Salienta-se, também, a resposta da selecionadora Paula sobre a existência de políticas públicas, que menciona “agora que eles estão por causa da eleição né, aí tão mexendo os pauzinhos”, mas sem se referir a alguma política pública específica²⁴. Por fim, destaca-se a fala de duas

²¹ Nesse sentido, Maria Bucci (2006, p. 39) destaca que é de suma importância teorizar juridicamente o conceito de políticas públicas, pois é no direito que há o quadro institucional de atuação da política, de comunicação entre o poder legislativo, o governo (direção política) e a administração pública (direção burocrática), determinada pelo regramento jurídico, que impõe os limites de atuação das políticas dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade⁴⁶. Assim, para a autora, o conceito jurídico de políticas públicas, que serve para os juristas, pois não é possível formular um conceito jurídico formal, tendo em vista a complexidade e interdisciplinaridade da matéria, pode ser considerado como “[...] o programa de ação governamental que resulta de um 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” (BUCCI, 2006, p. 39).

Como tipo ideal, a 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 resultados⁴⁷.

²² O Mesa Brasil é um programa de segurança alimentar e nutricional promovido pelo SESC, que visa contribuir para a promoção da cidadania e a melhoria da qualidade de vida de pessoas em situação de pobreza, realizando ações educativas e distribuição de alimentos. (SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO, 2020).

²³ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

²⁴ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

associadas, que responderam que não há políticas públicas voltadas para a Associação, mas fizeram menção à coleta seletiva em momentos distintos das entrevistas, ambas referindo-se de forma positiva, como uma ação que trazia benefícios para a Associação, mas que não mais existia, como se observa dos seguintes recortes da entrevista realizada por Geralda:

Teria que ter mais um tipo, uma ajuda da prefeitura né, uma vez nós tinha, só que agora eles tiraram de nós e agora esse novo prefeito não teve como dar, ele diz que não tem verba pra ajudar nós. [...]
[...] a gente trabalhava tinha que faze tantos por dia, né de tantos, como é que se diz, como é que era o, agora não me lembro bem como que é, mas assim tinha que tantos por dia de material, que era medido no caminhão e no fim do mês a gente recebia, era uma parceria boa que a gente tinha com a prefeitura, bei era boa, até pra pagar assim, combustive, sobre o caminhão ne quando estraga, assim, essas coisas a gente sempre tinha dinheiro pra... agora a gente tá assim meio quebrado sobre isso pra manter dois caminhões na rua não é fácil né sem ajuda de ninguém²⁵.

Nesse sentido, convém destacar que, embora não mencionado pelas associadas, em pesquisa realizada, constatou-se que a coleta seletiva implantada em 2011 pela prefeitura municipal de Santa Maria, foi retomada no fim de 2019 pela ASMAR, com um novo sistema de coletas a partir de contêineres laranjas instalados em determinados pontos pela prefeitura. (WEGNER, 2019).

4 Conclusão

Este presente trabalho se propôs a analisar o processo de luta por reconhecimento de direitos fundamentais sociais assegurados na Constituição Federal de 1988 da Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR), à luz da teoria do reconhecimento social de Axel Honneth e da ralé estrutural de Jessé Souza, e seus reflexos no instrumento do Estado de concretização destes direitos.

²⁵ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

Diante dessa base teórica, analisou-se as narrativas das associadas, a fim de responder o problema de pesquisa inicialmente lançado, qual seja, no que se refere à concretização de direitos fundamentais sociais constitucionalmente assegurados e à luta por reconhecimento de direitos fundamentais sociais da Associação dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR), pode-se afirmar que existem políticas públicas eficientes voltadas para a Associação?

De pronto, adianta-se que da pesquisa realizada conclui-se que, praticamente, inexistem políticas públicas que busquem a concretização de direitos fundamentais sociais e uma vida digna para os associados, quanto mais políticas públicas eficientes, em que pese toda a luta da Associação.

De acordo com o trabalho desenvolvido, percebeu-se que as associadas sofreram e sofrem inúmeras situações de não reconhecimento social, com situações de desrespeito, privações e ofensas morais, bem como que há um sentimento de indignação moral nas associadas, que impulsiona a luta por reconhecimento. Percebeu-se também que a luta, na forma de ação política, se encontra centrada na figura da associada à frente da Associação e que os movimentos de lutas por direitos e uma vida digna reforçam-se com uma rede de apoio de outras associações e cooperativas espalhadas pelo Brasil, e nos diálogos com o Poder Público. Contudo, há ainda barreiras muito fortes centradas na falta de vontade política e interesse com o povo, com a ralé brasileira por parte do Poder Executivo, como na fala de Paula, que afirma que o poder público só se interessa se “botar uma, uma gravura, um sabe, um título”.

Ainda, com relação à eficiência de políticas públicas, percebeu-se que a coleta seletiva implantada no município de Santa Maria em 2011, com base na Lei 12.305 de 2010, permaneceu esquecida pela administração pública municipal. Primeiro, porque foi retomada pela prefeitura de Santa Maria no final de 2019, com um novo sistema de coleta em contêineres instalados em pontos estratégicos, sem, contudo, obter êxito nos primeiros processos de reciclagem, pois o material coletado estava com muito

material orgânico, o que denota falta de planejamento dos elementos operacionais da política desenvolvida.

Desse modo, a prefeitura informou que seriam desenvolvidas ações de conscientização para a comunidade santa-mariense, que não foi constatado pela pesquisa. Segundo, porque embora a coleta seletiva prestada pela ASMAR tenha iniciado há 09 anos, nas entrevistas realizadas não foram mencionadas recentes e efetivas coletas seletivas realizadas pela ASMAR, ainda, as respostas foram no sentido de inexistirem políticas públicas, como a de Teresa,

Não tem política pública que garanta isso pra um reciclador, não tem ãn... a gente vê agora com a questão da pandemia que as pessoas começaram a se preocupar com essas pessoas. Mas elas tão se preocupando com isso é... nesse momento por causa da pandemia, mas quando terminar a pandemia não tem nada que nos garanta que eu possa, que eu possa ir lá na Caixa e me inscrever pra uma casa e eu ter financiamento pra isso porque a nossa renda ela é muito baixa, não existe um financiamento pra uma renda tão baixa que nem a nossa. Então se não tiver política pública que garanta isso pra o reciclador, pro catador ele sempre vai ser é... vai tá sempre embaixo do mal tempo, ele vai tê que tá sempre lutando ele não vai poder dizer “não, eu trabalhei tantos anos, mas agora eu tô descansado, mas agora eu tenho algum direito, agora eu posso me aposentar, agora eu posso”. Não, a gente tem essa dificuldade, porque não tem uma política pública é... efetiva pra nos garantir esses direitos aí. Dizer que tem é uma coisa, garantir que tenha é uma diferença, tem diferença²⁶.

O processo de desenvolvimento e implantação de políticas públicas é complexo e demanda o envolvimento de diferentes atores, estudo interdisciplinar, bem como deve se dar de forma horizontal com participação popular, ouvindo-se as suas demandas para que seja efetiva. Desse modo, percebeu-se no trabalho de campo realizado que de nada adianta para a concretização de direitos fundamentais sociais dizer que há coleta seletiva em Santa Maria e encaminhar para essas pessoas toneladas de lixo orgânico em meio a materiais recicláveis apenas para “colocar uma

²⁶ Trecho da entrevista com selecionadora de material reciclável da ASMAR.

faixa, uma placa” ou para receber recursos Federais. É preciso se atentar para a dignidade dos selecionadores, que com certeza não é respeitada quando o trabalho é realizado em meio ao nosso lixo orgânico produzido.

Por fim, cumpre destacar a relevância do trabalho desenvolvido pela ASMAR (e por tantas outras associações, cooperativas, catadores autônomos), trabalhadores e trabalhadoras invisíveis em condições de trabalho precárias naturalizadas, que de “pedra em pedra ajuntadas pelo caminho” exercem um trabalho de uma importância social e ambiental enorme. Assim como, a urgência de desenvolvimento de políticas públicas eficientes, voltadas para os anseios dos associados de “qualidade de vida” no desenvolvimento do seu labor, expresso no respeito com a matéria prima encaminhada, no reconhecimento dos seus direitos e no respeito a sua dignidade.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CATADORES E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **ANCAT**. São Paulo: Cultural, 2020. Disponível em: <https://ancat.org.br/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 out. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAROLINA, Cora. **Melhores Poemas**. 1ª edição digital. São Paulo: Global. 2012.

OLIVEIRA, Catherine Figueira de. **ASMAR**. 2020. 1 fotografia. Foto tirada para o trabalho de conclusão de curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

OLIVEIRA, Catherine Figueira de. **ASMAR**. 2020. 1 fotografia. Foto tirada para o presente trabalho de conclusão de curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Luta por Reconhecimento e Desigualdade Social: uma análise da experiência dos catadores da Asmare em Belo Horizonte (MG)**. 2011. 124 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)-Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8224>. Acesso em: 11 jun. 2020.

PINTO, Céli Regina Jardim. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 74, p. 5-58, 2008. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/nacao-intelectuais-e-cultura---ano-2008---no-74>. Acesso em: 03 jul. 2020.

SIMIM, Thiago Aguiar. Entre comunitaristas e liberais: a teoria da justiça de Axel Honneth: a teoria da justiça de Axel Honneth. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 386-412, mar. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21886>. Acesso em: 03 maio 2020.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: Para uma Sociologia da Modernidade Periférica**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

WEGNER, Camille. Após nova coleta sem aproveitamento, prefeitura de Santa Maria fará ação de conscientização sobre separação de resíduos. **Gaúcha ZH**. Porto Alegre. dez. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/ambiente/noticia/2019/12/apos-nova-coleta-sem-aproveitamento-prefeitura-de-santa-maria-fara-acao-de-conscientizacao-sobre-separacao-de-residuos-ck431pnbt01a901qhdtyofplv.html>. Acesso em: 04 jul. 2020.

Intersecções entre ecofemenismo, consumo de luxo e sustentabilidade

*Cátia Rejane Mainardi Liczbinski*¹

*Alessandra Brustolin*²

1 Introdução

O dinamismo e a força motriz da globalização habitam na integração econômica, forjada, imposta e gerenciada pelas regras do liberalismo. Em um sistema capitalista neoliberal, baseado na obtenção do lucro pelas grandes corporações e que se estende para todo o globo terrestre, com algumas tentativas de contra-hegemonia. O incentivo ao consumo é vendido como fonte de felicidade. No entanto os efeitos catastróficos da venda ilimitada de produtos supérfluos, descartáveis, de luxo, sem necessidade apresenta efeitos danosos ao ambiente.

O capítulo analisará a importância de novos movimentos contra-hegemônicos como o ecofeminismo para buscar alternativas do reconhecimento da mulher para a conservação da vida e ações para a sustentabilidade. A mulher historicamente não é a “vilã” da destruição do Planeta, pelo contrário sempre procurou a conexão entre a vida e o meio ambiente.

¹Doutora em Ciências Sociais pela UNISINOS. Mestre. Especialista. Professora Cursos de Direito e Pós-Graduação. Escritora. Pesquisadora. Consultora Ad Hoc Projetos. Palestrante. E-mail: catia.rejane.prof@gmail.com

²Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP (Jacarezinho – PR). Especialista. Professora do curso de direito do Centro Universitário Univel (Cascavel – PR) e da Rede Gonzaga de Ensino Superior (Realeza – PR). E-mail: alessandrabr.adv@outlook.com.

O ecofeminismo procura expor o controle patriarcal, a opressão social em relação as mulheres e a exploração da natureza. A situação do poder de manipular, explorar e oprimir que sempre esteve presente no homem e necessita ser reavaliada com o despertar da consciência sobre o valor do mundo natural.

Nesse contexto a mulher tem inúmeras funções e pode ser o ator social fundamental para a mudança de hábitos de consumo. A própria pandemia refez a vida cotidiana por meio do confinamento e trouxe um novo olhar para a vida. A mulher por meio de um consumo consciente, é capaz de perceber as reais necessidades, deslocando o eixo da felicidade pelo consumo de luxo para a felicidade sustentável, que valoriza hábitos saudáveis, necessidades reais, alternativas de (re)aproveitamento e protegem o meio ambiente.

Será inicialmente realizada no primeiro capítulo uma análise sobre o movimento do Ecofeminismo e suas concepções, buscando demonstrar o significado e importância do mesmo para o reconhecimento social da mulher atrelado ao meio ambiente e conservação da vida. O segundo, apresenta os pressupostos do hiperconsumo e seu incentivo na hegemonia liberal impulsionada pelas grandes corporações e padronização de valores materiais para a felicidade, como o consumo de luxo.

A relação entre o Ecofeminismo, consumo e sustentabilidade é apresentada no terceiro e último capítulo como um alerta para a ruptura dos padrões patriarcais de poder e dominação do mundo. As mulheres sempre exerceram diversas atividades conjuntamente e procuraram cuidar da vida, no entanto, mulheres e o meio ambiente ainda não são respeitados em igualdade na sociedade e valorizados como deveriam.

O texto é um alerta que buscar despertar a discussão e reconhecimento da importância da mulher e meio ambiente e que a sociedade atual do hiperconsumo deve buscar alternativas e ações que promovam a sustentabilidade na mais ampla concepção.

2 Ecofeminismo

A mulher embora não valorizada durante os séculos ela é considerada como uma grande aliada na sustentabilidade e preservação da vida. Pensar no reconhecimento da mulher é enfrentar um machismo estrutural histórico e o questionar sobre é um enfrentamento a hegemonia social mundial.

Estudar temas como ecofeminismo que valoriza a mulher e o meio ambiente é um olhar contra-hegemônico, pois enfrenta um sistema mundial de opressão, discriminação em relação ao gênero, raça, classe, orientação sexual e outros.

Quando começa se buscar a criação de um sistema de direitos humanos mundial, pós-guerra, este é construído com base no antropocentrismo masculino, eurocentrista caracterizado pelo homem branco heterossexual. As mulheres, crianças, idosos e o meio ambiente nas suas diferentes concepções não foram valorizados nesse processo.

O ecofeminismo é uma onda ou corrente do que se denomina de “feminismos”, são concepções de diferentes áreas que buscam a superação do sexismo, da violência diária referente à mulher e sua inserção social nos diferentes campos. São as mulheres e grupos vulneráveis que sofrem mais com os problemas ambientais.

Considerando a situação no âmbito mundial e não só brasileiro, são as mulheres e crianças, por exemplo, que precisam caminhar longas distâncias para buscar água; a pobreza e a vulnerabilidade também têm gênero e leva as mulheres, muitas vezes líderes das suas famílias, a viverem em locais com problemas ambientais, como ocupações. O ecofeminismo permite uma visão ampla das diferentes formas de opressão, dando sentido ao olhar direcionado tanto às mulheres quanto aos animais e a natureza.

O surgimento do termo ecofeminismo, surge no início dos anos 70 do século XX, na França, cunhado por Françoise D’Eaubonne. Na década de 80 efetivamente começa a ter destaque com os protestos e atividades

contra a destruição do ambiente. É uma proposta dos direitos da mulher e a luta pela conservação do meio ambiente e conseqüentemente a vida. Os ecofeministas entendem que ocorre a dominação patriarcal de mulheres por homens como o protótipo de todas as formas de dominação e exploração: hierárquica, militarista, capitalista e industrialista. Eles mostram que a exploração da natureza, em particular, tem marchado de mãos dadas com a das mulheres, que têm sido identificadas com a natureza através dos séculos. Os ecofeministas vêem o conhecimento vivencial feminino como uma das fontes de uma visão ecológica da realidade. Existem três tendências ecofeministas: o clássico, o espiritualista do Terceiro Mundo e o ecofeminismo construtivista (CAPRA, 1996).

O clássico expõe a naturalização da mulher como um dos mecanismos de legitimação do patriarcado. A busca dos homens pelo poder mantém o mundo em guerras catastróficas, ao envenenamento e à degradação do planeta, ocorrendo uma oposição da ética feminina de proteção dos seres vivos à essência agressiva masculina e esta se fundamenta por meio de características igualitárias, como também por atitudes maternas que acabam pré-dispondo as mulheres ao pacifismo e à conservação da natureza.

A relação ao ecofeminismo espiritualista do Terceiro Mundo – originado nos países do sul e influenciado pelos princípios religiosos de Ghandi, na Ásia, e da Teologia da Libertação, na América Latina –, se compreende que o desenvolvimento da sociedade gera um processo de violência contra a mulher e o meio ambiente, tendo suas raízes nas concepções patriarcais de dominação e centralização do poder. Suas principais características são a postura crítica contra a dominação, a luta antisexistista, a anti-racista, a anti-elitista e a anti-antropocêntrica. Confere ao princípio da cosmologia a tendência protetora das mulheres para com a natureza (TORRES, 2009).

Diferentemente dos demais, o ecofeminismo construtivista, defende que a relação profunda da maioria das mulheres com a natureza não está

associada a características próprias do sexo feminino, mas é originária de suas responsabilidades de gênero na economia familiar, criadas através da divisão social do trabalho, da distribuição do poder e da propriedade. Por isso, acredita na necessidade de se assumirem novas práticas de relações de gênero e com a natureza.

O ecofeminismo baseia-se não apenas no reconhecimento das ligações entre a exploração da natureza e a opressão das mulheres ao longo das sociedades patriarcais. Baseia-se também no reconhecimento de que essas formas de dominação estão ligadas à exploração de classe, ao racismo, ao colonialismo e ao neocolonialismo. O ecofeminismo não se fundamenta, simplesmente, numa “conexão entre a exploração e degradação do mundo natural e a subordinação e opressão das mulheres”, mas denuncia todas as formas de opressão ao relacionar as dominações por raça, gênero, classe social, dominação da natureza, do outro (a mulher, a criança, o idoso, o índio, o homossexual), propondo o resgate do Ser a partir de um convívio sem dominante e dominado, visando sempre a complementação e nunca a exploração. Em outras palavras, representa uma prática contemporânea que busca o rompimento com a visão dualista do mundo (TORRES, 2009).

O movimento fez surgir projetos, empreendeu lutas e fez surgir líderes femininas em prol da causa da proteção e preservação da natureza, articulada com a luta pela igualdade de direitos e de responsabilidades entre mulheres e homens.

O ecofeminismo busca pôr fim à cultura patriarcal, de submissão da mulher frente ao homem e aos governos, busca uma relação de parceria, de igualdade e melhoria de condições de vida. Na defesa do meio ambiente, busca a valorização de todos os seres e da vida, como um bem a que todos têm direito.

O ecofeminismo apresenta o alerta em relação a degradação humana que é considerada a insensatez humana relacionada diretamente ao masculino, como a exploração e o domínio do ambiente. É necessário

refletir em relação a essas diferenças e procurar superar valorizando e reconhecendo a função essencial da mulher na sociedade.

Referir-se ao ecofeminismo significa desafiar a lógica das ideologias dominantes no mundo e a hierarquia de uma cultura ocidental sempre relacionada a superioridade do homem em relação à natureza e a consideração da cultura da mulher como inferior. Suplantar a dicotomia que por exemplo homens se tornam excessivamente competitivos e distanciados dos outros; mulheres se tornam excessivamente provedoras e altruístas considerando as mulheres além do papel doméstico e fragilidade.

Para derrubar essa estrutura de dominação do homem para com o meio ambiente e com a mulher, é preciso pensar no sistema global, tratar os temas de forma conjunta, que depende de uma articulação social e com políticas públicas que promovam mudança estrutural e organizacional da sociedade.

Segundo Maria Mies e Vandana Shiva (1997) a perspectiva ecofeminista apresenta a necessidade de uma nova cosmologia que reconhece que a vida na natureza (incluindo os seres humanos) mantém-se por meio da cooperação, cuidado e amor mútuos. Somente deste modo estaremos habilitados a respeitar e a preservar a diversidade de todas as formas de vida, bem como das suas expressões culturais, como fontes verdadeiras do nosso bem estar e felicidade. Para alcançar este fim, as ecofeministas utilizam metáforas como “re-tecer o mundo”, “curar as feridas”, religar e interligar a “teia”. É aí que se sustenta o cerne da proposta ecofeminista. Ao contrário do que possa, de início, parecer, o objetivo não é o de apontar oposições entre natureza e cultura e relacioná-las às polaridades que possam surgir, nem tampouco denunciar os dualismos culturalmente codificados e cristalizados no imaginário ocidental. À crítica ecofeminista, cabe, num diálogo intrínseco com outras áreas das ciências humanas, “oferecer uma perspectiva que complexifique as concepções culturais da identidade humana e dos relacionamentos

humanos com a natureza não-humana, ao invés de confiar em visões não problematizadas de continuidade e diferença”.

Sendo assim, o ecofeminismo considera os desafios do mundo contemporâneo como parâmetros que exigem novas mediações e que, através de uma análise séria e profunda, elabore formas viáveis para um mundo sustentável de vida plena e em abundância entre humanos e não-humanos. Os fundamentos teóricos do feminismo e do ambientalismo buscam analisar por que as mulheres são tratadas como inferiores pelos homens e por que a natureza é tratada como inferior à cultura, assumindo uma análise sobre os papéis de gênero e sobre os dualismos hierárquicos.

3 Consumo de luxo e hiperconsumo

O consumo sempre existiu, mas inicialmente para a sobrevivência humana. Com a Revolução Industrial surge a produção em massa impulsionada pelo Sistema Fordista Americano e com a ideia relacionada a questão do emprego, ou seja quanto maior a venda de produtos, maior o número de empregos. Também o incentivo às compras foi utilizado como “a busca da felicidade”, ou seja, compre para ser feliz.

Com o tempo o consumo invadiu a internet e as redes sociais se tornaram um tipo de capital. Este fato se tornou intenso com o surgimento da COVID-19 no final do ano de 2019. A lógica do consumo é um processo da globalização que propõe a integração entre os indivíduos, ajuda na melhora de suas qualificações, promoção de carreira, aumento da produtividade estímulo e cooperação pelas trocas de informações, o que é bastante positivo. Por outro lado, essa relação também fabrica danos colaterais, o que atinge diretamente o processo de desenvolvimento social humano.

É inegável que o consumo, ou melhor, a forma de consumo, possui influência na construção dos valores e práticas de uma sociedade e, portanto, traz modificações sociais significativas. As práticas cotidianas de consumo na hipermodernidade, atreladas ao fenômeno de influência das

redes sociais atinge todos os setores da sociedade, pois interfere na economia, na política e nas relações interpessoais, refletindo uma sociedade pulverizada de indivíduos solitários e famílias fragmentadas, capazes de gerar um retrocesso no desenvolvimento social humano.

A internet, apesar de suas inegáveis contribuições, apresenta riscos à sociedade e ao ser humano em si. Denota-se que com a utilização das redes sociais, os indivíduos se inclinam para a cultura de exposição em um “Big Brother” da vida real, na busca constante (e urgente) de uma felicidade que necessita ser experimentada, mostrada e isso só é possível por meio do consumo: o consumo das sensações.

Essa nova era anunciada é marcada pela aceleração dos movimentos sociais: difusão de cópias, expansão da falsificação, fusões, aquisições e cessões de marcas em um mercado globalizado, isolamento da população, culto ao individualismo e exclusão das minorias. Tudo isso pode ser sintetizado no definhamento da solidariedade social, que ocorre na medida do desaparecimento do efetivo compartilhamento, quando só se compartilha por meio das redes sociais, a tendência é a do afastamento. De uma sociedade cada vez menos hospitaleira, pois se instala a estabelece e a (auto)exclusão.

O momento atual é marcado “[...] pela aceleração dos movimentos de concentração, pelas fusões, aquisições e cessões de marcas em um mercado globalizado. O momento é o da financeirização do setor, sem que por isso desapareçam os imperativos específicos de criatividade e de excelência dos produtos.” (LIPOVETSKY; ROUX, 2005, p. 14 - 15). Isso agrava a exclusão das minorias.

Com relação às formas de consumo, na atual sociedade de hiperconsumo há um deslocamento do significado e das motivações para o campo dos sentidos, com a valorização das sensações e experiências, sendo o consumo utilizado como sinônimo de merecimento.

Ocorre que a sustentação desse estatuto social apresenta um risco que beira ao fracasso, pois é inegável que o consumo, ou melhor, a forma de consumo, contribuiu para essas modificações sociais.

Em um mundo de rápidas mudanças, as formas tradicionais de confiança se dissolvem. Nossa confiança nas pessoas começava a se basear em comunidades locais, mas, nas sociedades mais globalizadas, nossas vidas são influenciadas por pessoas que jamais conhecemos ou encontramos, que podem viver do outro lado do mundo em relação a nós. Esses relacionamentos interpessoais significam que somos forçados a “confiar” ou ter confiança em “sistemas abstratos” [...]. Dessa forma, a confiança e o risco estão intimamente ligados. A confiança nas autoridades é necessária se quisermos confrontar os riscos que nos rodeiam e reagir a eles de um modo efetivo (GIDDENS, 2012, p. 112).

Na sociedade de hiperconsumo “[...] o hedonismo contemporâneo se conjuga com a ansiedade e violência no relacionamento social, dando origem a um verdadeiro punhal de decepção” (LIPOVETSKY, 2007, p. 279). Os fatores que alimentam a torrente consumista são a “[...] a desagregação dos lados sociais, o recuo dos sentimentos de inclusão numa comunidade, o aumento da incerteza, a fragilização da vida profissional e afetiva, o afrouxamento dos laços familiares [...] crises subjetivas e intersubjetivas” (LIPOVETSKY, 2007, p. 291).

As sensações e experiências geradas pelo consumo, ou, melhor dizendo, aquelas supostamente imaginadas, passam a ser ditadas por hábitos idealmente adquiridos e por uma cultura que envolve sobretudo o esquecimento, não o aprendizado. O que realmente conta é a volatilidade, a instigante experiência em viver aquilo que não sabia que existia, de ser atormentado pelos desejos ainda não percebidos e nem suspeitados.

Uma influência cultural particularmente importante que afeta o caráter e o ritmo da mudança é a natureza dos sistemas de comunicação. [...] Com o advento da internet, a comunicação também se tornou muito mais rápida e distância um obstáculo muito menor. Ela também gerou um senso mais efetivo de sociedade global do que havia antes (GIDDENS, 2012, p. 99).

Por mais que pareça redundante, a realidade é que os usuários (literalmente) ficam felizes por ostentar felicidade, ainda que esta seja

paradoxal: compartilhar sensações, revelar detalhes íntimos de suas vidas pessoais perfeitas, postar fotos e vídeos de bens, serviços e experiências, ou seja, de ostentar o consumo no intercâmbio de informações pessoais através das redes sociais.

E assim, “[...] a vida social já se transformou em vida eletrônica ou cibervida, e a maior parte dela se passa na companhia de um computador, um iPod ou um celular, e secundariamente ao lado de seres de carne e osso” (BAUMAN, 2008, p. 9).

Não estar inserido no contexto das redes sociais é equivalente à chamada “morte social” e os consumidores não tem sequer escolha: vivem uma vida eletronicamente medida, ditada e regulamentada pelas regras de consumo, que não oferece opção.

Na sociedade de hiperconsumo o consumidor passou a centro da sociedade e a ditar as regras de consumo. Com isso, criou-se uma ilusão de que é ele o detentor de plena liberdade de escolha, quando na verdade, não se tem opção. O consumo é utilizado como forma de demarcar identidade, que confere um status social diferenciado, não tanto com a afeição de possuir, com relação ao acúmulo de riqueza no sentido material, mas pautado principalmente na esperança de se alcançar uma felicidade contraditória ou paradoxal.

As práticas cotidianas de consumo na hipermodernidade, atreladas ao fenômeno de influência das redes sociais atinge todos os setores da sociedade, pois interfere nas relações nas relações interpessoais, fortalece a exclusão e o individualismo, refletindo uma sociedade pulverizada de indivíduos solitários e famílias fragmentadas, o que atinge diretamente o processo de desenvolvimento social humano.

Nesse sentido, Bauman levanta a questão sobre a característica distintiva da sociedade de consumo, a qual, não está em seu alto grau de adquirir produtos demasiadamente em si, mas sim na desvinculação da função pragmática ou instrumental. Isto é, nas formações históricas sociais de consumo anteriores estavam presentes as necessidades biológicas e sociais, as quais eram justificadas por padrões sociais de

decência. Mas, nas atuais sociedades de consumo essas necessidades biológicas e sociais, passam a assumir uma nova roupagem, as quais se justificam por qualquer referência não tendo um critério próprio.

O que predomina agora na sociedade de consumo, não é um conjunto fixo finito das necessidades básicas, mas sim o desejo, o capricho de adquirir, possuir, de ter determinado objeto.

E devido, principalmente a inversão desses valores os meios de comunicação em massa conseguem trabalhar de forma livremente. Atuando no psíquico da sociedade de forma geral, a utilização de sons e imagens aliada as edições, são desenvolvidas exatamente para obterem o resultado esperado, ou seja, o consumo do produto.

Dessa forma, o processo de decodificação das imagens o consumidor/espectador desloca suas pulsões psicológicas e transferem de forma estilizada para os personagens e imagens materialmente criadas, e expressa na tela, na internet, no outdoor, qualidades e defeitos que são próprios do consumidor/espectador, ocorrendo assim os processos de valoração e empatia entre consumidor/espectador e imagem.

Esse jogo de sistema de imagens e sons baseando na simulação de uma realidade perfeita, como no comercial da margarina a família feliz, só é possível a partir da dinâmica de identificações com a vida real.

Para as pessoa imersas na cultura de massas, o pensar é algo elementar, superficial, relações simples de causa/efeito, moralismo rígido, informações aceita sem dúvidas articulações aforísticas e proverbiais, inércias e leviandade psicológicas, e a visão da realidade é sempre prática. Hoje a Inteligência da maior parte das pessoas está sendo formada (informado) pelos meios que produzem imagens e sons (ALMEIDA, 1994 p.46)

Nesse sentido, a sociedade de consumo para qual é produzido à cultura de imagens e sons cria uma nova oralidade na qual inteligência circunstancial e a inteligência da reflexão ficam em segundo plano. Pois a linguagem simplificada e de fácil decodificação remetem a irreflexão e a

ausência de pensamentos que reduzem, determinante para a influência ao consumo, do que está sendo apresentado.

Essas narrativas fragmentadas apresentadas diariamente pelos os meios de comunicação limitam a memória do consumidor/espectador a compreender essas mensagens e distinguir o que realmente é necessário do supérfluo.

As sociedades tecem uma rede de representações coletivas a partir de ideias, imagens, cenários compondo um esquema que servirá de referência para sua mundividência. Essa rede de representações dá visibilidade às ações sociais, legibilidade à ordem vigente, orienta comportamentos e condutas, estabelece e hierarquiza valores e objetivos e, sobretudo, dá estrutura a uma narrativa por meio da qual transitam as condições reais de existência e os seus mitos fundadores, aqueles que se expressam em novas linguagens sendo sempre outra e mesma coisa (COUTINHO, 2008, p.145).

Nesse aspecto, as narrativas audiovisuais, exercem papel educador na sociedade, transformam conceitos já estabelecidos e criam novas regras sociais, e dessa maneira essas mensagens, esses signos, poderiam ser abordadas de formas diferentes, ao invés das apelações e técnicas utilizadas para consumo, usos dos meios para incentivo do consumo consciente, da reflexão. Mas o sistema vigente, converte tudo á lógica do mercado, onde tudo vira consumo e mercadorias, almejando o grande objetivo: o lucro.

A realidade tem demonstrado o agravamento dos obstáculos na sociedade de hiperconsumo (individualismo, pobreza, carência de oportunidades econômicas, exclusão social, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos), que precisam ser superados e removidos. Consumidores falhos são solitários e quando ficam sós por muito tempo tendem a se tornar arredios, não veem a sociedade como um grupo social, o que pode afetar todos os setores da sociedade.

Os fatores que alimentam a torrente consumista são a “[...] a desagregação dos lados sociais, o recuo dos sentimentos de inclusão numa

comunidade, o aumento da incerteza, a fragilização da vida profissional e afetiva, o afrouxamento dos laços familiares [...] crises subjetivas e intersubjetivas” (LIPOVETSKY, 2007, p. 291). O que se pretende denunciar não é tanto o consumismo “[...] mas sua excrescência ou seu imperialismo constituindo um obstáculo ao desenvolvimento da diversidade das potencialidades humanas” (LIPOVETSKY, 2007, p. 370).

A sociedade de hiperconsumo pode ser resumida, sem risco de exageros, à experiência paradoxal da excrescência da mercantilização das necessidades e seu adimplemento em contraste com a privação de elementos básicos ao desenvolvimento humano. Democratizou-se o desejo, polinizado em toda a sociedade. Entretanto, o consumo de fato (meio para aplacar este desejo) ainda é um privilégio de poucos.

Pelos caminhos de pedra da hipermodernidade, trilham lado a lado pessoas, de mãos atadas em lugar de mãos dadas (FACHIN, 2015, p. 33).

Portanto, evidente que os padrões impostos pela sociedade de hiperconsumo são capazes de gerar um retrocesso desenvolvimento social humano, na medida em que impõem a prevalência do individualismo, exclusão social e desigualdade, considerados fatores relevante para a mobilização e crescimento social que visa uma sociedade equitativa. “A sociedade de consumidores tende a romper os grupos ou torna-los eminentemente fissíparos, favorecendo a pronta e rápida formação e a difusão dos enxames.” (BAUMAN, 2008, p. 101).

O processo de globalização trouxe sérias implicações na vida do ser humano e gerou uma aceleração muito grande das mudanças sociais. As grandes potências e empresas multinacionais cada dia ganham mais força e domínio sobre os países em desenvolvimento, o que contribui para o agravamento das desigualdades sociais.

Embora o globo não seja mais “[...] exclusivamente um conglomerado de nações, sociedades nacionais, Estados-nações, em suas relações de interdependência, dependência, colonialismo, imperialismo, bilateralismo, multilateralismo” (IANNI, 1999, p. 13), não se pode deixar de considerar que um mundo globalizado denota a ideia de dominação do

mercado, onde o lucro ocupa o principal espaço na economia e se sobrepõe frente a dignidade humana, o que enfraquece a concepção de Estado-nação.

Com a forma de desenvolvimento priorizada no sistema capitalista, a sociedade pós-moderna passou a ser reconhecida como sociedade de consumo, onde “[...] o dilema sobre o qual mais se cogita hoje em dia é se é necessário consumir para viver ou se o homem vive para consumir” (BAUMAN, 1999). O consumo exposto não é apenas aquele decorrente da conduta natural do ser humano, sem limites temporais ou históricos, mas enquanto representação própria de reconhecimento simbólico do indivíduo na sociedade.

Segundo Bauman (1999, p. 101) da atividade do consumo não emergem vínculos duradouros. Os vínculos que conseguem se estabelecer no ato do consumo podem ou não sobreviver ao ato; podem manter os exames unidos pela duração do voo (ou seja até a próxima mudança de alvo), mas são reconhecidamente determinados pela ocasião, sendo frágeis e leves, com pouca influência, se é que possuem alguma, sobre os próximos movimentos das unidades ao mesmo tempo que iluminam muito pouco se é que chegam a iluminar as histórias passadas.

O traço definidor da soberania é a prerrogativa de eximir, excluir e colocar de lado uma categoria de pessoas às quais a lei é aplicada mediante a negação ou revogação de sua aplicação. O consumo como poder simbólico, tal como é posto hoje, com suas normas e exigências por vezes absurdas, pode ser considerado como um dos elementos que contribuem para o isolamento e um apartheid que não separa em razão da raça, mas pelo poder de compra.

E a questão piora quando se analisa o consumo de luxo. Segundo a Fundação Getúlio Vargas (EAE), no Brasil, 70% deste segmento de mercado está concentrado em São Paulo, sendo que 50% dessa parcela representa moda e acessórios.

De acordo com um estudo sobre o mercado de luxo realizado pela consultoria SPC Brasil, 82% dos consumidores levam em consideração a

marca antes de comprar. Já uma pesquisa realizada pela consultoria PwC revelou que pessoas de diversas classes sociais passaram a dar maior importância para acessórios de luxo, visto que o número de consumidores que pretende adquirir um produto deste segmento cresceu 4%, mesmo após a crise econômica em 2014.

Também Segundo estudo feito pela consultoria de geomarketing Escopo, no Brasil, cerca de 58,5 mil pessoas consomem produtos de alto luxo. Neste mesmo estudo, constatou-se que pelo menos 77% das pessoas dos consumidores deste mercado fazem parte dele por considerar os produtos “mais duráveis”.

Dada a complexidade da situação, com a existência da compra de produtos superfluos influenciados pelo forte capitalismo neoliberal, existe uma preocupação em se analisar a importância do ecofeminismo para preservação do meio ambiente e práticas de consumo sustentáveis, evitando o excesso do consumo de luxo não essencial para a qualidade de vida.

4 Intersecções entre ecofeminismo, consumo de luxo e sustentabilidade: contribuições da mulher para a sustentabilidade

Embora a existência dos constantes problemas ambientais, as mudanças estão ocorrendo por meio de leis e da educação. O consumo está aos poucos mais consciente e também em relação aos “produtos de luxo”, buscando evitar o desperdício e valorizar as necessidades básicas.

Isso ocorre embora muitos não reconheçam em razão da amplitude do ecofeminismo e a busca pelo reconhecimento da histórica função da mulher como provedora e cuidadora da vida em todas as suas formas.

A visão estrutural do machismo necessita ser suplantada e isso pode ocorrer com estratégias para os Estados superarem o simbólico e a felicidade paradoxal, visando a concretização da sustentabilidade nas suas concepções, e aplicação de um “o processo de desenvolvimento numa abordagem ampla, integrando considerações econômicas, sociais e

políticas” (SEN, 2000, p. 23) e a “expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 17).

A redução do consumo de produtos não essenciais é necessária, faz parte de uma visão ampla dos sistema global, por meio do consumidor e suas atitudes pensando na sustentabilidade presente e futura, aplicando as práticas de consumo sustentável (SARRETA, 2007, p.177).

O ecofeminismo promove a sustentabilidade que florescerá quando na sociedade existir o reconhecimento e o espaço para a promoção de condutas e/ou ações democráticas para a supressão das desigualdades ou a difusão de comportamento solidário em todos os setores sociais.

A análise do ecofeminismo e a sustentabilidade é muito mais ampla do que transparece. Os obstáculos gerados pela sociedade de hiperconsumo (individualismo, pobreza, carência de oportunidades econômicas, exclusão social, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, problemas econômicos e políticos), precisam ser superados e removidos.

Uma tentativa no âmbito legal é a lei brasileira n. 13.186 de novembro de 2015 referente a Política de Educação para o Consumo Sustentável com a finalidade de adoção de práticas e de técnicas de produção ecologicamente sustentáveis. E apresenta a definição de consumo sustentável como o uso dos recursos naturais de forma a proporcionar qualidade de vida para a geração presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras. Bem como dentre os objetivos tem o incentivo as mudanças de atitude dos consumidores na escolha de produtos que sejam produzidos com base em processos ecologicamente sustentáveis; estimular a redução do consumo de água, energia e de outros recursos naturais, renováveis e não renováveis, no âmbito residencial e das atividades de produção, de comércio e de serviços; promover a redução do acúmulo de resíduos sólidos, pelo retorno pós-consumo de embalagens, pilhas, baterias, pneus, lâmpadas e outros produtos considerados perigosos ou de difícil decomposição e estimular a reutilização e a reciclagem dos produtos e embalagens, dentre outras medidas.

Os princípios do ecofeminismo construtivista, estão presentes nas atividades diárias da mulher e as suas responsabilidades relacionadas a família, ao trabalho e demais atribuições como a econômica. Nesse sentido, um dos caminhos para quebrar esse ciclo chama-se planejamento financeiro, em outras palavras, planejar os gastos de acordo com o orçamento, aliado ao consumo de produtos de fornecedores que utilizam de políticas e práticas sustentáveis para produção dos mesmos. Outro aspecto igualmente importante é realizar o descarte correto, e principalmente utilizar dos meios renováveis, sem agressão ao meio ambiente.

A adoção do consumo sustentável como objetivo cultural permanente envolve a reeducação do mercado consumidor. É necessário que os consumidores avaliem a relação custo-benefício dos produtos com ênfase na sustentabilidade.

O Ecofeminismo é um movimento que necessita ser reconhecido, pensando-se na emergência de um novo paradigma requer instituições apropriadas para a coordenação global e para o cultivo do reforço individual e coletivo. Todos os esforços devem ser empreendidos para libertar a humanidade, principalmente as crianças, da ameaça de viverem em um planeta irreversivelmente prejudicado pelas atividades humanas e cujos recursos não serão suficientes para suas necessidades.

O desafio proposto depende de vários fatores, como uma mudança ética que reavaliar o papel dos indivíduos e cidadãos deste planeta. A humanidade passa por um momento que depende de suas escolhas, do que realizar e como o conjunto dessas escolhas individuais se perfaz numa estratégia coletiva. Uma das alternativas para o meio ambiente é o consumo sustentável, mas sua efetivação dependerá da união e engajamento de todos os atores sociais, como governos, sociedade civil, instituições internacionais, ONGs, setor empresarial, entre outros. O momento para as mudanças é agora.

Pelo exposto, a proposta da aplicação do consumo sustentável é uma alternativa dentro do sistema capitalista. Ao invés de teorizar sobre a

necessidade de mudança de sistema, é mister dentro do sistema capitalista buscar alternativas que transformem a realidade da humanidade. A degradação ambiental, os problemas sociais, como fome, miséria, desemprego, somente serão resolvidos ou amenizados quando houver o fortalecimento da democracia, quando o povo de fato descobrir que o papel transformador da sociedade cabe a ele, assim, articulado, além do poder para exigir mudanças nas políticas públicas, começar a mudar os seus padrões de consumo.

É chegado o momento de pensar conjuntamente, da análise da importância em enxergar a humanidade como um todo, pois o que diferencia as sociedades em termos de degradação ambiental e suas consequências é o “tempo”. Uma são atingidas primeiro pelos impactos ambientais, outras o serão posteriormente. Nesse sentido é preciso ter presente a noção de cidadão do mundo, de uma cidadania planetária, que somente será alcançada quando os interesses egoístas das nações desenvolvidas suplantarem os seus estados, voltando-se para a preocupação real da problemática ambiental que traz sequelas desastrosas aos países em desenvolvimento. É necessário que ocorra uma união global e que o planeta Terra seja considerado como um “ser” único, não fragmentado. Que todos os seres humanos e o meio sejam respeitados, colocando-se então a vida como centro do universo e não simplesmente o capital.

5 Conclusão

Considerando a situação mundial ambiental e o atual sistema ainda opressor em relação a mulher, é fundamental aplicar os princípios do ecofeminismo e seus objetivos no sentido de buscar a justiça social. O ecofeminismo é um novo modelo civilizatório que se busca para reaprender o que é gerar a vida, cuidando da relação entre homens, mulheres e meio ambiente para restabelecer o vínculo.

O movimento ecofeminista é um paradigma para a ruptura do antropocentrismo e sistema patriarcal. Significa a retomada da

conservação da natureza e da melhoria das condições de vida humana até aquelas que se utilizam desse mesmo discurso para se mostrarem simpáticas à opinião pública e, dessa forma, tirar proveitos próprios. O certo é que organismos internacionais constatam que é grande e crescente o número de pessoas, movimentos, empresas e governos que buscam alternativas de atuação em conformidade com a sustentabilidade em suas diversas dimensões, resultantes dos movimentos de reformas sociais e políticas. São movimentos que estão fazendo nascer um novo paradigma de organização social frente aos problemas ambientais. Tais mudanças são a favor de uma perspectiva global e sistêmica, na busca de valores mais integrativos, como cuidado, cooperação e conservação, os quais, no paradigma dominante, foram negligenciados e associados às mulheres. É nesse contexto que surgem movimentos com novas propostas de vida e de organização social como o ecofeminismo com ações que promovem a vida, levando em consideração o valor intrínseco da natureza.

O consumo de luxo está sendo substituído pelo consumo consciente, baseado nas reais necessidades do ser humano para estar em harmonia com o meio ambiente. Busca-se com a conscientização a percepção que o mercado capitalista induz ao consumismo sem necessidade como forma de “felicidade”, no entanto sem um meio ambiente saudável não há vida com qualidade. Nesse sentido, a Pandemia foi e é uma catástrofe que também apresentou benefícios, o poder de valorizar as questões fundamentais da vida e simples como evitar o desperdício da água, dos alimentos e o confinamento também reduziu os passeios e consumo em por exemplo shoppings.

Apesar da sociedade sofrer com a COVID-19, a mesma fez florescer sentimentos e coisas boas também, fez as pessoas perceberem que acima de tudo a vida é importante e considerando a vida, o ecofeminismo está presente.

6 Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 1996.

COUTINHO, Marcelo. Marcas e baixa renda. *GV-Executivo*. v. 7, n. 6, nov./dez., 2008.

FACHIN, Luiz Edson. Reflexões sobre risco e hiperconsumo. In: OLIVEIRA, Andressa Jarletti Gonçalves de; XAVIER, Luciana Pedroso (Orgs.). *Repensando o direito do consumidor III: 25 anos de CDC: conquistas e desafios*. v. 19. col. Comissões. Curitiba: OABPR, 2015.

GIDDENS, Antony. *Sociologia*. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. 6. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

IANNI, O. *Teorias da globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LIPOVETSKY, Gilles. *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. Tradução Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LIPOVETSKY, Gilles; ROUX, Elyette. *O luxo eterno: da idade do sagrado ao tempo das marcas*. Tradução Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

MIES, Maria; SHIVA, Vandana. *Ecofeminismo*. Tradução Fernando Dias Antunes. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

SARRETA, Cátia Rejane Lickzbinski. *Meio ambiente e consumo sustentável: direitos e deveres do consumidor*. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2007.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TORRES, Maximiliano. *O Ecofeminismo: "Um termo novo para um saber antigo"*. Jan./jul. 2009, p. 157-175. Terceira Margem: Rio de Janeiro.

A política energética nacional diante das diretrizes constitucionais e os compromissos da agenda 2030

*Clarissa Bueno Wandscheer*¹

*Gabriel Miguel*²

*Hugo Henrique Weiss*³

Introdução

A preocupação com o desenvolvimento sustentável emerge no século XX com a publicação de importantes relatórios identificando a finitude dos recursos terrestres e a necessidade de equilibrar a exploração/extração dos recursos não renováveis com o consumo da humanidade. Exemplos são os relatórios “Os limites do Crescimento” (1972) e “Nosso Futuro Comum” (1987).

No mesmo período também se iniciam as discussões sobre políticas públicas na Europa com foco no planejamento de políticas setoriais impulsionadas pelo reforço de partidos da social democracia (FREY, 2000. p.214.). E, no Brasil, os estudos e preocupações sobre políticas públicas são

¹ Doutora em Direito Econômico e Socioambiental (PUCPR). Membro do Centro de Pesquisa Jurídica e Social (CPJUS) da Universidade Positivo. Professora na Escola de Direito e Ciências Sociais da Universidade Positivo, nos cursos de Graduação e Pós-Graduação Strictu Sensu (Mestrado). Coordenadora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UP). E-mail: clarissa.wandscheer@up.edu.br

² Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Positivo. Pós-Graduado em Direito Tributário Empresarial e Processual Tributário (PUCPR). Bacharel em Direito (UP). Advogado. E-mail: gabrielmigueladv@gmail.com

³ Aluno do 5º ano do curso de Direito da Universidade Positivo. Voluntário do Programa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC) da UP para o ciclo 2019-2020. E-mail: hugo.weiss@hotmail.com.

incentivados pela sinalização de medidas restritivas de gastos públicos por parte do governo (GELINSKI; SEIBEL. 2008. p.227).

Em fins do século XX já despontam proposta para o uso adequado dos recursos naturais em prol do bem-estar humano, mas também com a preocupação de preservação para as futuras gerações. Autores como Ignacy Sachs (2002, p.85-88) apresentaram a proposta de um Ecodesenvolvimento com a inclusão do desenvolvimento sustentável sobre os aspectos: social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, político nacional e internacional.

A temática aparece, também, em tratados internacionais como por exemplo nos princípios 3 e 4 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Princípio 3. O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.

Princípio 4. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

As discussões internacionais são reforçadas com a Rio+20, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em que os temas principais foram economia verde, erradicação da pobreza, a necessidade de fortalecer e/ou criar uma estrutura institucional capaz de implementar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: ambiental, econômica e social.

Corroborando essa preocupação foi aprovada a Agenda 2030, que representa um compromisso dos líderes mundiais com um conjunto de objetivos universais e indivisíveis (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) ao mesmo tempo que contempla as três dimensões do desenvolvimento sustentável.

Importante destacar que a Constituição brasileira a partir da interpretação sistemática de artigos como o 170 e o 225 também é norteadora de políticas públicas promotoras de soluções para os

problemas causados pelo consumo insustentável e pelos padrões de produção intensivos em calor e energia, dentre outros.

Diante disso, a sociedade depara-se com a necessidade de rever sistemas sociais, jurídicos e tecnológicos. Assim, o texto, está dividido da seguinte forma: apresentação do tema e problemática, apresentação dos dados, discussão dos resultados, conclusões e referências.

O presente trabalho utilizará a revisão bibliográfica para a construção do primeiro capítulo. O segundo capítulo pretende avaliar empiricamente a incorporação das orientações internacionais e constitucionais sobre desenvolvimento sustentável no aspecto energético por meio da identificação de políticas públicas para o setor a nível nacional. Para isso, será realizado levantamento da existência de legislação nacional dos últimos dez anos com foco na utilização de tecnologias sustentáveis e inovadoras para a produção de energia e que contribuam para o desenvolvimento sustentável. Tal atividade será realizada por meio de busca em sites oficiais do governo⁴.

O método de coleta de dados será prioritariamente secundário e documental. Secundário porque utilizará a base disponível nos sites oficiais dos governos federal, o principal deles: www.planalto.gov.br. E documental na modalidade de leis. O corte temporal está nos últimos dez anos, ou seja, de 2009 a 2019, que coincide com o período de impulso internacional para o desenvolvimento sustentável com o Relatório do PNUD de 2010, o encerramento do ciclo dos Objetivos do Milênio (2000-2015) e o início da implantação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015-2030).

O terceiro capítulo corresponderá a discussão e análise dos dados encontrados na pesquisa e sua relação com os objetivos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil. Por fim, serão apresentadas a conclusão e as referências utilizadas.

⁴ Os dados utilizados nesse trabalho foram retirados do relatório final do projeto de pesquisa desenvolvido por WEISS, Hugo Henrique; WANDSCHEER, Clarissa Bueno. A influência institucional (favorecendo ou prejudicando) a transição para a sustentabilidade e a sua relação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: **Relatório Final** de Pesquisa do Ciclo de Iniciação Científica 2019-2020 da Universidade Positivo. Curitiba, 2020. 42p.

1. Constituição, políticas públicas e energia

A preocupação com a finitude dos recursos naturais juntamente com o interesse pelo fomento de políticas públicas cresceu nos últimos anos. No Brasil, estas proteções estão contidas no Texto Constitucional.

A Constituição estabeleceu a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permitindo o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje não se esgotem ou tornem-se inócuos no futuro (FIORILLO, 2015. p.203).

No capítulo dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, a Constituição Federal em seu artigo 170, ressalta que a ordem econômica, com a finalidade de assegurar a existência digna, fundamentada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, deve observar o princípio da proteção ao meio ambiente, dando ao Estado a liberdade de tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração.

Deste modo, não se pode falar em crescimento da ordem econômica, ou desenvolvimento econômico, desatrelado a proteção do meio ambiente. O Constituinte, através do artigo supracitado, buscou vincular o desenvolvimento econômico, conjuntamente com a preservação ambiental. Sendo assim, estes valores necessitam estar em equivalência, com a finalidade de atender o desenvolvimento sustentável.

Adiante, no capítulo referente ao meio ambiente, o artigo 225 da Constituição Federal, garante uma proteção ambiental. Neste artigo, pode-se entender duas preocupações do constituinte. Uma primeira que assegura a todos o direito de uso ao meio ambiente, bem como o dever de protegê-lo. A segunda interpretação não está ligada aos cidadãos, mas sim a restrita proteção a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações futuras e presentes.

Ademais, a competência para legislar sobre energia é privativa da união, conforme artigo 22, inciso IV da Constituição Federal. Desta forma, como um preceito constitucional, a União deve legislar sobre energia de

forma que englobe de maneira harmônica o desenvolvimento sustentável, respaldado na economia e no meio ambiente equilibrado.

A matriz energética de um país reflete diretamente nos artigos citados anteriormente. Primeiramente, ressalta-se a importância do tema, que em âmbito mundial está contido dentro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, representados pelo “Objetivo 7 – Energia Limpa e acessível”, que integra a Agenda 2030.

Dentre o objetivo e as metas estão o fomento da participação e desenvolvimento das tecnologias de energia limpa. Ou seja, há uma preocupação mundial com a transição energética, de uma fonte finita, com alta emissão de carbono para uma fonte sustentável e com baixa produção de gases poluidores.

Em outras palavras, há a intenção da troca de fontes que se utilizam de combustíveis fósseis, como petróleo, carvão para gerar energia elétrica, por fontes conhecidas como renováveis, como eólica, solar, hidráulica, biomassa, entre outras.

Para demonstrar a relação entre a preocupação com os recursos naturais finitos e os agentes geradores e consumidores do setor elétrico, será apresentado dados do Balanço Energético Nacional 2020 (BEN, EPE, 2020), que avaliou os dados apresentados no ano anterior, 2019. Insta salientar que há variações ano a ano em decorrência de diretrizes escolhidas, impactos no mercado, novas tecnologias, entre outros fatores.

O Brasil atingiu 419,9 milhões de toneladas de dióxido de carbono, referente a matriz energética, isso reflete uma média de 2,0 toneladas por habitante. Deste valor, 45,4% (203 MtCO²e) são causados pelo setor de transporte, 18% (82 MtCO²e) pelo setor industrial, apenas 4,4% (20 MtCO²e) por residências e 32,2% causados por outros setores. (BEN, EPE, 2020b, p.49).

Há a previsão de aumento em toneladas de dióxido de carbono para o ano de 2029. Dessa forma, os setores acima citados passarão a emitir os gases de efeito estufa nas quantidades: transporte 247 MtCO²e, indústria 99 MtCO²e e residência 23 MtCO²e (PDE 2029, EPE, p.268).

Apesar destes números, o Brasil é destaque na utilização de fontes renováveis. Dados do Balanço Energético Nacional 2020, demonstram que a oferta interna de energia, ou seja, a soma de energia produzida nacionalmente mais a importada, é composta de 46,2% de fontes renováveis, com predomínio para os derivados da cana de açúcar representando 18% e as fontes hídricas representando 12,4%. (BEN, EPE, 2020a, p.23).

Dados muito positivos quando comparados com a média mundial. No ano de 2017 a média do mundo foi de 22% e a da OCDE de 26% na participação de renováveis na matriz elétrica. Ou seja, aproximadamente, 2 vezes menor que a média nacional.

Em contrapartida, identifica-se um grave problema no fomento das demais energias limpas, como a eólica representando 1,6%, e solar com apenas 0,2% da oferta interna de energia brasileira.

O uso de petróleo e derivados aumentou 7,8%, em comparação com o crescimento no ano de 2018, o que representa uma média de 2,79 milhões de barris diários (BEN, EPE, 2020a, p. 18). Por outro lado, a fonte eólica atingiu 15,5% de crescimento se comparado com o crescimento do ano anterior (BEN, EPE, 2020a, p.17).

Nesse sentido, se torna necessário a análise da outra ponta da cadeia do setor elétrico, ou seja, qual a participação de fontes limpas no consumo dos setores da sociedade e se há políticas públicas que impulsionam as mudanças necessárias para uma transição da matriz energética nacional.

Para esse estudo entende-se por políticas públicas um conjunto de ações governamentais orientadas a resolver determinadas necessidades públicas que dependem da ação direta ou indireta do governo, ora financiado, ora orientado as ações (GELINSKI, SEIBEL, 2008. p.228; DIAS, 2012. p.2). Não se ignora que para a construção de políticas públicas há a interação de múltiplos atores com diferentes estratégias para alcançar objetivos diferentes. Contudo, esse estudo não se preocupa com a disputa de poder entre os atores e sim com o resultado concretizado ou confirmado em leis que impactam no setor energético nacional.

Reconhece-se a importância da governança pelo envolvimento, não só do Estado por meio de políticas públicas (regras), instrumentos, mecanismos de financiamento para promover a mudança da política energética nacional junto com a sociedade, empresas, organizações sem fins lucrativos, ou seja, com o envolvimento de múltiplos atores com objetivos diferentes. A partir de modelo que considera mudanças sociais, econômicas, tecnológicas e ambientais, a governança abrange número maior de atores, sobretudo os não estatais, na formulação e implementação de Políticas Públicas (JACOBI; SINISGALLI, 2012, p. 1470).

O consumo de energia é dividido em 6 setores pelo relatório Síntese, Balanço Energético Nacional, sendo eles, acompanhando da percentagem de consumo no ano de 2019: (i) transporte 32,7%; (ii) indústrias 30,4%; (iii) setor energético 11,2%; (iv) residências; (v) serviços 5,1%; (vi) agropecuária 4,9%. (BEN, EPE, 2020b, p.25).

O setor de transporte cresceu uma média de 3,3% em comparação com o ano anterior e desta forma representou um acréscimo no consumo de etanol (11,3%), óleo diesel (1,9%), biodiesel (9,4%) e um declínio na gasolina (-0,5%). Números que representam um aumento de apenas 1% na participação de energia renovável no setor, e somente 5% nos últimos 9 anos. (BEN, EPE, 2020b, p.29).

Em contrapartida, na indústria há uma queda de 2,7% no consumo total, o que representou uma queda de -10% no uso de gás natural, -8,6% no carvão mineral, -2,4% no uso da eletricidade e -5,9% na lixívia. Tal declínio representa a queda na produção de alguns ramos, como celulose, indústria química, aço e açúcar. A participação de energias renováveis no setor industrial corresponde a 58%. (BEN, EPE, 2020b, p.27).

O consumo residencial, pelo alto uso de eletricidade (46%), detém 66% de fontes renováveis. Destaca-se ainda um alto uso de lenha, que representa 26,6% na totalidade do consumo. (BEN, EPE, 2020b, 2020, p.32).

O relatório final do Balanço Energético Nacional 2020 (BEN, EPE, 2020) demonstra a precariedade no uso de fontes limpas no Setor

Agropecuário, que fica dividido em óleo diesel (48,3%), lenha (25%), eletricidade (21,1%), outras (5,6%). (BEN, EPE, 2020a, p.81). Há uma ínfima variação em comparação com o ano de 2018, não atingindo, em nenhuma das fontes 1%.

Visto a realidade atual do país, é necessário entender a importância e a participação do Estado nas diretrizes para o setor elétrico, tendo como preocupações a eficiência energética, a segurança no abastecimento e a sustentabilidade ambiental.

Ademais, conforme dados levantados pela *International Renewable Energy Agency* – (IRENA, 2020), as fontes limpas de energias não atuam apenas no critério ambiental, mas, de forma indireta atuam nas demais áreas, como por exemplo, no âmbito laboral. As energias renováveis geraram 11,5 milhões de empregos no ano de 2019, uma evolução de 500 mil em comparação com o ano anterior. Cerca de 32% deste número é preenchido pelo sexo feminino.

Nesta toada o Brasil está classificado em primeiro em geração de empregos na fonte de biocombustíveis líquidos, segundo nas fontes hídricas, oitavo na fonte solar e último na fonte eólica. (IRENA, 2020)

Nesta construção “a política energética é, de forma incontornável, uma política pública e o seu sujeito é o Estado” (BALDAM, 2016. P. 343). Ou seja, alinhado com as diretrizes e necessidades nacionais e mundiais, através de políticas públicas o Estado tem que agir.

Dessa forma, no próximo tópico serão apresentados alguns dados sobre a produção legislativa nacional referente à matriz energética nacional, tecnologias limpas e possibilidade de transição alinhadas com os preceitos constitucionais e com os compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil.

2. Apresentação dos dados

Conforme exposto na introdução o objetivo da busca empírica está em identificar a incorporação das orientações internacionais e

constitucionais sobre desenvolvimento sustentável no aspecto energético em políticas públicas nacionais. A coleta de dados foi realizada em sites oficiais do governo, com destaque para www.planalto.gov.br.

Na busca legislativa foram utilizadas as palavras-chaves: Transição e Matriz energética; Infraestrutura de energia e Inovação; Políticas Públicas e Matriz energética; Matriz Energética e Agenda 2030; Energia limpa e Acesso Universal, e; Tecnologias Limpas e Investimentos. Essas palavras foram escolhidas tendo em vista a relação com a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e energia.

Tabela 1 – Representa o resultado da busca na legislação federal

PALAVRAS-CHAVE (de acordo com a temática escolhida)	Instrumento normativo (Lei, Decreto, IN, Resolução)	Entidade federada/órgão responsável (IN, R, Portaria)	Artigo de referente a temática da pesquisa
Transição e Matriz energética	Lei 10438 de 2002. Instituiu o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfra), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	Lei Federal	Art. 3º e 13.
	Lei 13576 de 2017. (Política Nacional de biocombustíveis).	Lei Federal	Art. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6.
	Decreto 9557 de 2018. Regulamenta a Medida Provisória nº 843, de 5 de julho de 2018, que estabelece requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no País, institui o Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística e dispõe sobre o regime tributário de autopeças não produzidas.	Decreto Federal	Art. 9 e 10
Infraestrutura de energia e Inovação	Lei 10438 de 2002. Instituiu o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfra), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	Lei Federal	Art. 3 e 13.
	Lei 13576 de 2017. (Política Nacional de biocombustíveis)	Lei Federal	Art. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6.
	Decreto 9557 de 2018. Regulamenta a Medida Provisória nº 843, de 5 de julho de 2018, que estabelece requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no País, institui o Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística e dispõe sobre o regime tributário de autopeças não produzidas.	Decreto Federal	Art 9 e 10.

Políticas Públicas e Matriz energética	Decreto 9863 de 2019. Dispõe sobre o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica - Procel e sobre o Prêmio Nacional de Conservação e Uso Racional da Energia.	Decreto Federal	1- Art. 1º, 2º e 4º.
	Lei 13898 de 2019 (LDO 2020). Desenvolvimento Energético (CDE). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.	Lei Federal	Da política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento. Art. 112 e ss.
	Lei 10438 de 2002. Instituiu o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	Lei federal	Art 3 e 13.
Matriz Energética e Agenda 2030	Lei 13576 de 2017. (Política Nacional de biocombustíveis).	Lei Federal	Art. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6.
Energia limpa e Acesso Universal	Lei 10438 de 2002. Instituiu o Programa de Incentivo às fontes alternativas de energia elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	Lei federal	Art 3 e 13
	Decreto 10221/2020 (Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica na Amazônia Legal)	Lei federal	Art. 1º, Art. 4º
	Decreto 9022 de 2017. Dispõe sobre a Conta de Desenvolvimento Energético, a Reserva Global de Reversão e o Operador Nacional do Sistema Elétrico e dá outras providências.	Decreto Federal	Art. 4º, Art. 25.
	Decreto 8461 de 2015. Regulamenta a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica, de que trata o art. 7º da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, e o art. 4º -B da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.	Decreto Federal	Art. 1º.
	Lei 13576 de 2017. (Política Nacional de biocombustíveis).	Lei Federal	Art. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6.
Tecnologias Limpas e Investimentos	Lei 13898 de 2019 (LDO/LOA 2020). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.	Lei Federal	Da política de aplicação dos recursos das agências

			financeiras oficiais de fomento. Art. 112 e ss.
	Decreto 9022 de 2017. Dispõe sobre a Conta de Desenvolvimento Energético, a Reserva Global de Reversão e o Operador Nacional do Sistema Elétrico e dá outras providências.	Decreto Federal	Art. 4º, Art. 25.
	Decreto 8461 de 2015. Regulamenta a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica, de que trata o art. 7º da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, e o art. 4º -B da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.	Decreto Federal	Art. 2º.

Fonte: Weiss; Wandscheer. 2020. p.15.

Observa-se na tabela que o resultado se concentra em duas políticas públicas: o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), conforme a Lei 10.438/2002 e a Política Nacional de Biocombustíveis, indicada na Lei 13.576/2017. Dos seis subgrupos pesquisados as Leis 10.438/2002 e 13.576/2017 aparecem em quatro deles. Note-se que a Lei 10.438/2002 está em período anterior ao pretendido na busca, mas optou-se por apresentar na descrição dos dados por indicar uma continuidade da proposta de utilização e incentivo por fontes alternativas com a edição da Lei 13.576 em 2017.

Assim, em um primeiro momento é possível afirmar que as iniciativas federais para orientar a política energética para a transição concentram-se em incentivos às fontes alternativas com base eólica, pequenas centrais hidrelétricas e biomassa (artigo 3º da Lei 10.438/2002) que é impulsionada em 2017 com a Política Nacional de Biocombustíveis, também derivada de compromissos internacionais, não só a Agenda 2030, mas também o Acordo de Paris (artigo 1º, I da Lei 13.576/2017).

Outra observação pertinente é que no período selecionado há um predomínio da atuação do Poder executivo com a edição cinco Decretos regulamentares. De mesma forma, como na questão legislativa os decretos se repetem em temáticas aproximadas: os Decretos 9.022/2017 e 8.461/2015 coincidem nos temas: i) energia limpa e acesso universal e ii) tecnologias limpas e investimentos. Enquanto que o Decreto 9.557/2018

aparece nas buscas das temáticas: i) transição e matriz energética e ii) infraestrutura de energia e inovação.

Representa uma atuação maior do Poder executivo se comparado com a atuação conjunta entre poderes Legislativo e Executivo para o período selecionado para a pesquisa. A atuação executiva, por característica é mais ágil. Contudo, para um resultado permanente e de longo prazo é preciso a construção de consensos ao redor de políticas públicas com o envolvimento do maior número de atores possíveis.

3. Discussão e análise dos resultados: políticas públicas e ODS 7

No levantamento realizado foram identificados dispositivos legais que abrangem a transição energética e aspectos relacionados como inovação tecnológica, sustentabilidade, matriz energética limpa e renovável, investimentos e agenda 2030. Entretanto, a legislação destacada não atinge a efetividade esperada como se observam nos números apresentados no item 1, referentes ao Balanço Energético Nacional.

Isso, implica na insuficiência de esforços para incluir na matriz energética nacional fontes alternativas como as indicadas nas duas políticas públicas destacadas no item 2 desse texto. Nos trabalhos de Patrícia Nunes Lima Bianchi (2018, p. 181-206) e de Debora Sotto (2019, p. 68-70) se identificou a necessidade da sintonia da governança com as políticas públicas para que se atinjam os objetivos da transição. Para as autoras o conceito de governança se trata de ações que partem do ambiente institucional, indicadas como centrais para a mudança nos rumos do desenvolvimento sustentável.

Assim, para aprofundar a ideia de governança como problemática e prejudicial à sustentabilidade, parte-se da argumentação de Debora Sotto (2019, P. 62) em seu trabalho sobre sustentabilidade urbana apontando que os 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável devem se traduzir

em políticas públicas sistêmicas abrangendo todos os objetivos. E não é o que se nota nos dados apresentados no item 2.

Percebe-se, também, a falta de articulação de políticas pública energética com os aspectos ambiental, econômico e social do desenvolvimento, também presentes na Constituição brasileira. Como por exemplo, Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Estatuto das Cidades, instrumentos existentes destacados por Sotto (2019, p. 65). Bianchi (2018, p.181-182) reforça a falta de estratégias adotadas por Políticas Públicas de modo que apesar de avanços em setores específicos faltam estratégias pertinentes, relacionadas diretamente ao desenvolvimento sustentável e econômico no setor energético nacional.

Apesar da legislação favorecer o uso de fontes alternativas, ainda são perceptíveis expressivos investimentos em hidrelétricas de grande porte que dificultam a busca por diversificação da matriz energética e o direcionamento de investimentos para esses setores (BIANCHI, 2018, p. 182-184).

Outro problema ligado às hidrelétricas é que tal fonte, mesmo sendo apresentada como renovável, costuma gerar consideráveis impactos socioambientais (BIANCHI, 2018, p. 182-184; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2015, p.8-22; PORTO; MILANEZ, 2009, p.1988-1989). Esse aspecto torna discutível o uso da energia advinda de fontes hidrelétricas, perceptível na bibliografia analisada que problematiza se essa fonte é de fato sustentável econômica, social e ambientalmente.

Demais obstáculos para a implementação da legislação são identificados no âmbito político, que atravessa contexto de lutas internas no legislativo do Brasil no que se refere às questões ambientais. Esses conflitos se agravaram motivados sobretudo por fortalecimento da representatividade de setores conservadores nos últimos anos. Outro aspecto negativo decorre de programas de mitigação de impactos socioambientais que são aprovados, mas não chegam a ser executados

(BIANCHI, 2018, P. 185-188; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2015. p.37-45; WANDSCHEER; VENTURI, 2017.p.116-119).

Dentre os entraves para a efetivação de legislação favorável à transição energética é a descontinuidade político-administrativa entre gestões distintas no poder público, um problema comum de diversas políticas públicas no Brasil (STRAPAZZON, WANDSCHEER, 2019. p.371-372). A formação de redes de interesse para trocas ou concessão de apoio eleitoral infelizmente acaba por determinar que políticas são estabelecidas ou mantidas (BIANCHI, 2018. P.189-191).

Nesse mesmo sentido Flávia Mendes de Almeida Collaço e Célio Bermann (2013. p. 227.) destacam quanto a gestão de energia especificamente em âmbito municipal, que o ciclo político interfere na manutenção de programas que visam o desenvolvimento local e a eficiência energética, pois não existem garantias de continuidade, o que implica em desperdício de dinheiro público.

Especificamente quanto ao ODS 7, que se refere a energia limpa e acessível, existem cinco metas estabelecidas que são:

- I- Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia;
- II- Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global;
- III- Até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética;
- IV- Até 2030, reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso a pesquisa e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas, e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa;
- V- Até 2030, expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos nos países em desenvolvimento, particularmente nos países menos desenvolvidos, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio (BRASIL, 2020).

De acordo com relatório elaborado pelo IPEA (2018, p. 181), publicado em 2018, três metas foram adequadas a partir da realidade brasileira quanto ao uso de energias limpas e renováveis, em comparação com o contexto internacional. Como se observa no quadro abaixo:

Tabela 2 – Quadro comparativo Metas ODS e Metas de Adequação Brasil

	Meta ODS	Meta segundo a proposta adequação IPEA
7.2	Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global.	Até 2030, manter elevada a participação de energias renováveis na matriz energética nacional
7.3	Até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética.	Até 2030, aumentar a taxa de melhoria da eficiência energética da economia brasileira.
7.b	Até 2030, expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos nos países em desenvolvimento, particularmente nos países de menor desenvolvimento relativo, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio	Até 2030, expandir a infraestrutura e aprimorar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de IPEA, 2018, p.185-188 e 191-192)

A justificativa para a adequação é que o Brasil, por ser vanguarda em termos de participação preponderante de fontes renováveis na matriz energética nacional, precisa somente manter seus resultados. É destacado que o Brasil, apesar de figurar entre as maiores economias do mundo, é uma das nações que a produção energética menos emite gases que contribuam para o efeito estufa, o que também motiva a adaptação da meta (IPEA, 2018, p. 185-186).

No tocante à taxa de melhoria a alteração foi necessária para o contexto brasileiro por se entender que nos últimos 20 anos essa taxa é estável, pois o Brasil passou por mudanças que trouxeram resultados, de forma que seria inviável a meta da ONU de dobrar tal eficiência. Considerou-se suficiente, portanto, que o Brasil apenas mantenha resultados favoráveis quanto a esse quesito, dentro do possível (IPEA, 2018, p. 187-188). Por fim, destaca-se a utilização da palavra aprimorar no lugar de modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos (IPEA, 2018, p. 191-192).

Atrelados as metas, existem 6 indicadores válidos para o Brasil, que são:

- I- percentagem da população com acesso à eletricidade;
- II- percentagem da população com acesso primário a combustíveis e tecnologias limpas;
- III- participação das energias renováveis na Oferta Interna de Energia (OIE);
- IV- intensidade energética medida em termos de energia primária e de PIB;
- V- fluxos financeiros internacionais para países em desenvolvimento para apoio à pesquisa e desenvolvimento de energias limpas e à produção de energia renovável, incluindo sistemas híbridos;
- VI- Capacidade instalada de geração de energia renovável nos países em desenvolvimento (em watts per capita) (IPEA, 2018. p. 191-192).

Considerando os dados disponibilizados pelo Governo Federal, o ODS 7 apresenta boa quantidade de informações produzidas, acima da média se comparado a outros objetivos, ficando atrás somente do ODS 6. É um ponto favorável para se comparar os resultados da pesquisa com os indicadores, sendo, portanto, através desses que se avaliará as metas propostas para o objetivo.

Sob a perspectiva do acompanhamento realizado pelo Governo Federal, através de dados disponibilizados de forma virtual, dos seis indicadores considerados, quatro apresentam dados produzidos, um não possui dados e outro encontra-se em fase de construção, o que evidentemente não é um ponto favorável.

Para a análise desses resultados começaremos pelos indicadores que possuem informações produzidas. O primeiro indicador a ser analisado é o 7.1.1, que versa sobre a percentagem da população com acesso à eletricidade. Os dados disponibilizados mostram que no Brasil, desde 2012 o número está acima dos 99,5%, sendo que em 2019 chegou a 99,8%, números que em um primeiro momento são otimistas (BRASIL, 2020).

A importância de oferecer eletricidade a toda população parte da justificativa de que essa ação está diretamente atrelada ao desenvolvimento sustentável em várias dimensões, como por exemplo, na

geração de renda, impactando diretamente no âmbito socioeconômico (BRASIL, 2020).

Sendo assim, se tem a importância desse fator como um indicativo, entretanto, algumas considerações devem ser feitas. A população brasileira tende a continuar aumentando nos próximos anos, além de que o modo de vida atual, cada dia mais dependente de tecnologia e eletricidade, possibilita a interpretação de que a demanda energética continuará a aumentar.

O estudo de Flávia Mendes de Almeida Collaço e Célio Bermann indica que a resolução do problema de demanda energética deve ser concebida de maneira que colabore também com os atuais problemas ambientais. O que agrava a situação é que mais da metade da população mundial vive em grandes cidades e a projeção para 2050 é que 66% das pessoas vivam em centros urbanos que normalmente dispõe de poucos recursos naturais e que consomem a maior parte de recursos energéticos mundiais (COLLAÇO; BERMANN, 2013. P. 213).

No Brasil a situação é mais preocupante, pois segundo dados do IBGE de 2014, 85% da população é urbana, o que causa elevado consumo de energia, matéria e geração de resíduos (COLLAÇO; BERMANN, 2013. P. 216). Em dados mais recentes obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o IBGE corrobora o percentual de 2014 detalhando que na região Sudeste, a mais populosa do país, 93% da população é urbana. (IBGE, 2015).

A atual matriz energética brasileira tem considerável representatividade de energias renováveis, longe do ideal, mas que é mais expressiva do que se comparada a outros países. Exemplo disso é a participação da energia eólica indicada pelo IPEA, que em 2014 no Brasil correspondia a 3,6% da energia produzida, números baixos se considerado o potencial brasileiro, mas que faz do Brasil líder na produção desse tipo de energia na América Latina (IPEA, 2019. p. 14-15).

A busca por acesso pleno a energia é indissociável da busca por novas fontes eficientes, limpas e duráveis, no contexto de qualquer projeto

sustentável. Sendo assim, o que deve ser repensado no indicador analisado é que o fornecimento energia elétrica a 100% da população, deve priorizar outras fontes limpas e renováveis além da hidrelétrica, que entre seus pontos negativos estão: ser totalmente dependente de recursos hídricos e de chuvas, tornando sua eficiência duvidosa, não se reconhecer que as usinas têm vida útil, que em alguns casos se aproxima de 100 anos e, a inexistência de estudos suficientes sobre impactos da demolição de barragens (HERNANDEZ, 2012. P.792-793). Além do impacto social e ambiental sobre os modos de vida e trabalho das populações locais, e a alteração do ecossistema mencionados anteriormente.

O segundo indicador analisado se relaciona com a porcentagem da população que possui acesso primário a combustíveis e tecnologias limpas, e está relacionado a mesma meta do indicador analisado anteriormente.

O conceito do indicador 7.1.2 considera o acesso para uso doméstico, e especificamente no caso brasileiro, principalmente, para cozimento, e não para aquecimento ou iluminação. São apontados como limpos os combustíveis e tecnologias que possuem metas de utilização definidas pela Organização Mundial da Saúde, por não prejudicarem a qualidade do ar doméstico, como o gás ou a eletricidade, no caso de um fogão elétrico, por exemplo (BRASIL, 2020).

A problematização cabível advém de fora do âmbito doméstico, e questiona novamente a produção da energia elétrica que chega aos lares a partir de matriz que se renova lentamente, conforme foi analisado anteriormente através do indicador 7.1.1, bem como a produção de gás, associado geralmente ao petróleo, um combustível fóssil (BRASIL 2020).

Ocorre também que segundo os dados disponibilizados, 96,1% da população brasileira possuía, no ano de 2015 acesso primário a tais combustíveis e tecnologias limpas. Entretanto, o indicador não especifica o que entende por tecnologias limpas (BRASIL, 2020), ou seja, não é possível afirmar que nesse item estão incluídas as fontes indicadas nas leis Lei 10.438/2002 e 13.576/2017.

Adentrando na segunda meta estabelecida, o indicador 7.2.1 tem relevante importância pois indica a participação das energias renováveis na oferta interna de energia⁵. Entre 2011 e 2018 o indicador apresenta números que oscilam entre 39,4% e 45,3%, sendo o maior percentual referente ao ano de 2018, último ano com informações disponíveis (BRASIL, 2020).

O indicador 7.3.1 é o último que possui dados produzidos e disponibilizados pelo governo federal, trata da intensidade energética medida em termos de energia primária e de PIB. É o segundo indicador que se relaciona diretamente com a oferta interna de energia e de caráter mais técnico que os demais.

Basicamente é indicado que quanto menor for a relação entre a oferta interna de energia e o PIB de um país, maior será a eficiência no uso da energia. (BRASIL, 2020). Ou seja, quanto mais se consegue produzir em termos de PIB com menos energia aplicada aos processos produtivos. A ideia de baixa quantidade de energia necessária para movimentar a economia mostra que o sistema possui meios adequados para aproveitar eficientemente a energia produzida.

É um indicador importante pois aborda diretamente questões de eficiência energética, vinculado diretamente à meta definindo que até 2030 a taxa global de eficiência energética deve dobrar. Existe, portanto, aspecto essencial ao processo de transição que é vinculado a questões como o uso da energia, transmissão, distribuição de forma adequada sem que se ocorra desperdício da energia produzida.

No que refere à meta 7.a destaca-se que o Brasil passou a integrar e colaborar de forma mais ativa com esforços internacionais visando o desenvolvimento energético sustentável. Ainda em 2018, por exemplo, o Brasil ingressou na Agência Internacional de Energia Renovável, o que ajuda na difusão das experiências brasileiras com energias renováveis.

⁵ Entende-se por oferta interna de energia a quantidade necessária para manter a economia de uma região ou país. Considerando os dados apresentados percebem-se oscilações que acabam interferindo para que a meta proposta seja alcançada, no caso, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis nas matrizes energéticas (BRASIL, 2020).

Antes dessa adesão o Brasil já trabalhava com parceiros fornecendo contribuições no âmbito do planejamento energético, bem como na área da energia hidrelétrica e na integração de sistemas elétricos e de bioenergia (IPEA, 2019. P.13).

O último indicador do ODS 7 trata da capacidade instalada de geração de energia renovável nos países em desenvolvimento. O relatório do IPEA (2019. p.14) indica expansão da produção de energia com base em energias renováveis e que, especificamente, quanto à eletricidade, as fontes hidráulicas, biomassa, eólica e solar chegaram a corresponder em dezembro de 2018 a 83% da capacidade total, que era de 78,7% em 2013.

Referente a capacidade instalada de energia solar, o IPEA faz a menção de que a mesma cresceu lentamente nos últimos anos, mas que vem acelerando significativamente desde 2018. Esse crescimento é justificado pelo elevado potencial que o Brasil possui para geração distribuída, modalidade onde ocorre geração e consumo simultâneo da energia gerada através de painéis fotovoltaicos, utilizada em residências e prédios comerciais de forma cada vez mais significativa (IPEA, 2019. P.14).

Desse modo, conclui-se que as fontes eólica e solar conjuntamente, elevaram seu percentual de participação na capacidade total de geração de energia elétrica de 1,7% para 10,2% no período entre 2013 e 2018 (IPEA, 2019. P.14).

É importante destacar que das fontes mencionadas a eólica é a que possui maior crescimento de capacidade instalada, que em dezembro de 2019 era de 15.378 MW, sendo que em 2013 era de somente 2.202 MW (BEN, EPE, 2020a, p. 17). Dentro da capacidade total brasileira, o valor aumentou de 1,7% para 9,0%, algo significativo considerando que a produção se concentra em 12 estados o que não impediu o Brasil de, em 2017, chegar a oitava posição mundial em capacidade instalada desse tipo de energia. A projeção para 2024 é que a capacidade ultrapasse 19.000 MW (IPEA, 2019. P.14).

Por fim, entende-se que os indicadores e as metas são importantes instrumentos para que os objetivos sejam monitorados e atingidos,

entretanto, conforme levantamento bibliográfico e legislativo realizado, o ODS 7 e seus indicadores necessitam de acompanhamento e incentivos dos diversos atores envolvidos e comprometidos, pois conforme analisado problemas continuam existindo e objetivos a longo prazo necessitam de adequações.

Conclusões

Preliminarmente, há de se ressaltar a alta participação de energias limpas, em comparação com a média mundial, na matriz energética nacional, porém, não se pode deixar enganar pelos números positivos.

O Brasil, diferentemente da grande maioria dos países, tem, ao longo de seu território, grandes potenciais para a geração de energias renováveis, destacando-se a região nordeste para a produção solar e eólica. Apesar disso, o Estado não vem atuando de forma eficiente no fomento da produção destas energias.

A partir dos dados identificados na pesquisa se observa que há uma atuação predominante do Poder Executivo, por meio da utilização de Decretos regulamentadores. O que se por um lado, demonstra a força estatal para orientar políticas públicas, de outro, enfraquece o comprometimento da sociedade para a construção políticas públicas de longo prazo, pois a diminui o espaço de discussão.

Ainda que a Lei 13.576/2017 represente uma continuidade da proposta na Lei 10.438/2002 percebe-se a necessidade de fontes de financiamento ou disponibilização de recursos como se percebe na indicação da Lei 13.898/2019, que possui um capítulo intitulado “Da política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento”, com orientação explícita para que as agências de fomento considerem como prioritárias para a concessão de empréstimos ou financiamentos “as empresas que desenvolvam projetos de responsabilidade socioambiental; promovam a aquisição e instalação, ou **adquiram e instalem sistemas de geração de energia elétrica solar**

fotovoltaica e/ou eólica (...)” (grifado), conforme artigo 112, § 5º, III da referida lei.

De outro lado, não é possível ignorar as iniciativas Poder Executivo federal com a criação dos programas i) Nacional de Conservação de Energia Elétrica (2019), que dentre seus objetivos está a redução das emissões de gases de efeito estufa e, conseqüentemente, diminuição dos impactos ambientais associados, e; ii) de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica na Amazônia Legal (2020).

Apesar de aparecer na pesquisa o Programa Rota 2030 – Mobilidade (2018), que objetiva “apoiar o desenvolvimento tecnológico, a competitividade, a inovação, a segurança veicular, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade de automóveis, caminhões, ônibus, chassis com motor e autopeças” (artigo 9º), ele não contribui com o objetivo do presente trabalho, com foco no fornecimento de energia elétrica sustentável, acessível e segura.

É preciso coordenar as ações previstas nas Políticas públicas identificadas com os objetivos constitucionais e da Agenda 2030, principalmente, os vinculados ao ODS 7. Até que isso ocorra, percebe-se que existe prejuízo legislativo para a implementação de uma transição sustentável não só energética, mas também social e econômica.

Esse prejuízo pode ser compreendido sobretudo no campo das ações de governança, que não são tomadas adequadamente, e se relacionam com problemas políticos, descontinuidade administrativa, medidas centralizadas que não apoiam ações locais e regionais, Políticas Públicas e investimentos que quando efetivados tem objetivos opostos.

Um ponto que merece destaque é o caráter controverso e questionável da inclusão da produção energética por hidrelétricas como sustentável, que conforme apresentado no item discussão e análise dos resultados possui impactos socioambientais mesmo que incluída no tipo de produção limpa ou renovável.

Por fim, entende-se que apesar de ser incontestável que alguns indicadores possuem dados produzidos com resultados positivos,

sobretudo quanto a participação crescente de fontes renováveis e limpas na matriz energética nacional, não se pode esquecer que o ODS 7 trata de acesso à energia de baixo custo, confiável, e sustentável para todos, e não somente para uma parcela da população, através de participação parcial de fontes limpas e sustentáveis na matriz energética brasileira. Nesses pontos, a legislação identificada é insuficiente para atingir os compromissos assumidos internacionalmente.

Referências

BALDAN, Roquemar. **Economia da energia**: fundamentos econômicos: evolução histórica e organização industrial - 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. P.343.

BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. A (in)eficácia das políticas públicas energéticas: estudo comparativo entre Brasil e União Europeia. **Revista de Direito Ambiental**. V. 91. Jul-set.2018. Disponível em: https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fperiodical%2F93332142Fv20180091.6&titleStage=F&titleAcct=ia744803f0000016465dc89fdf375bc4a#sl=e&eid=bde6f5822f1299b1c9ed99d25f48f7d7&eat=DTR_2018_19407&pg=&psl=&nvgS=false. Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=7> . Acesso em: 30 mai. 2020.

COLLAÇO, Flávia Mendes de Almeida; BERMANN, Célio. Perspectivas da Gestão de Energia em âmbito municipal no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 31, n. 89, p. 213-235, abril 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100213&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 30 Mai. 2020.

DIAS, Reinaldo. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

EPE [Empresa de Pesquisa Energética] **Plano Decenal de Expansão de Energia 2029**. (BEN, EPE, 2020a). Disponível em < <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2029>>. Acesso em out/2020.

EPE [Empresa de Pesquisa Energética] **Balanco Energético Nacional (BEN) 2020**: Ano base 2019. (BEN, EPE, 2020b). Disponível em < <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2020> >. Acesso em out/2020.

EPE [Empresa de Pesquisa Energética] **Balanco Energético Nacional (BEN) 2020**: Relatório Síntese, Ano base 2019. Disponível em < <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2020> >. Acesso em out/2020.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso De Direito de Energia**: Tutela Jurídica da Água, do Petróleo, do Gás Natural, do Biocombustível, dos Combustíveis, Nucleares, do Vento e do Sol. – 3 Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Edição Kindle.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, nº 21 – Jun-dez, 2000. P.211-259.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, Abril e Outubro de 2008. p. 227-240.

HERNANDEZ, Francisco Del Moral. Hidrelétricas na Amazônia: renovabilidade e não renovabilidade da política energética. Se é desejável a renovabilidade das formas de conversão de energia, por que não é desejável renovar a política energética? **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências humanas. Belém, v. 7, n. 3, p. 791-811, Dec. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-81222012000300012&lng=en&nrm=iso . acesso em: 01 Jun. 2020

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2015. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 11 de out. de 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Dossiê Belo Monte**: não há condições para a licença de operação. Instituto Socioambiental: Mott Foundation: Rainforest Foundation Norway. Junho de 2015. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/31046_20150701_170921.pdf

IPEA. **Caderno ODS**: O que mostra o retrato do Brasil? 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9205/1/Cadernos_ODS_Objetoivo_7.pdf. Acesso em: 14 de jul. de 2020.

IPEA. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Proposta de adequação**. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8636>. Acesso em 6 de jul. 2020.

IRENA, International Renewable Energy Agency, **Renewable Energy and Jobs – Annual Review 2020**. Disponível em: <https://www.irena.org/publications/2020/Sep/Renewable-Energy-and-Jobs-Annual-Review-2020>. Acesso em: Out 2020

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antônio de Almeida. Governança Ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17(6): 1469-1478, 2012. Disponível em: <https://scielosp.org/article/csc/2012.v17n6/1469-1478/#ModalArticles>. Acesso em: 28 mai. 2020.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Organização Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SIMAS, Moana; PACCA, Sergio. Energia eólica, geração de empregos e desenvolvimento sustentável. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 27, n. 77, p. 99-116, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 Jun. 2020.

PORTO, Marcelo Firpo; MILANEZ, Bruno. Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. **Ciências & Saúde**, v.14, n.6. P.1983-1994, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010** (A verdadeira riqueza das Nações: vias para o desenvolvimento humano). Nova Iorque: PNUD. 2010 (ISBN: 9780230284456 90101).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Transformando Nosso Mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido do inglês pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio) e revisado pela Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento

Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Última edição em 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>.

Acesso: 12nov.2016.

SOTTO, Debora et al. Sustentabilidade urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação. **Estud. av.**, São Paulo, v. 33, n. 97, p. 61-80, Dec. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So103-40142019000400061&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 Mai 2020.

STRAPAZZON, C.L., WANDSCHEER, C. Brazilian Legal Time of Sustainable Development: a Short Term View in Contrast with Agenda 2030 In: Leal Filho W., Tortato U., Frankenberger F. (eds). (Org.). **Universities and Sustainable Communities: Meeting the Goals of the Agenda 2030**. World Sustainability Series.. 1ed.Cham: Springer, 2019, v. 0, p. 363-374.

WANDSCHEER, Clarissa Bueno; VENTURI, Thais G. Pascoaloto. Desenvolvimento humano e produção de energia elétrica no brasil: uma discussão sobre os impactos. **Revista Jurídica (FURB)** – CCJ, v.21, n° 45. p.109-132. maio/ago, 2017.

WEISS, Hugo Henrique; WANDSCHEER, Clarissa Bueno. A influência institucional (favorecendo ou prejudicando) a transição para a sustentabilidade e a sua relação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: **Relatório Final de Pesquisa** do Ciclo de Iniciação Científica 2019-2020 da Universidade Positivo. Curitiba, 2020. 42p.

As necessárias políticas públicas socioambientais para reduzir o déficit social do saneamento básico no Brasil

*Clovis Gorczevski*¹
*Micheli Capuano Irigaray*²

Introdução

O saneamento básico no Brasil apresenta um cenário de déficit social segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dos 5.570 municípios, 2.211 unidades da federação, constam como a especificação “sem rede de esgotamento sanitário” no ano base de demonstrativos de 2017. Esse cenário agrava-se pela pandemia provocada pela Covid – 19, em um contexto de mais de 100 milhões de moradias sem conexão à rede de coleta e tratamento de esgoto (PORTAL DO SANAMENTO BÁSICO, 2020).

A Organização das Nações Unidas, em agosto de 2019, divulgou dados sobre a crítica situação de déficit do saneamento básico no Brasil, sendo que mais de 35 milhões de pessoas não tem acesso à água potável, o equivalente à população do Canadá, e mais de 100 milhões não tem acesso à coleta de esgoto – duas vezes a população da Espanha. Apenas 46% do

¹ Doutor em Direito (Universidad de Burgos 2002), pós-doutor pela Universidad de Sevilla (CAPES 2007) e pela Universidad de La Laguna (CAPES/FUNDACIÓN CAROLINA 2011). Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Advogado. E-mail: clovisg@unisc.br

² Doutoranda em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, integrante do Grupo de Estudos Constitucionalismo Contemporâneo, possui Especialização em Direito Civil e Direito Constitucional e Ambiental, pela Universidade da Região da Campanha – URCAMP. Advogada. E-mail: capgaray@gmail.com

esgoto gerado no país são tratados, gerando poluição ininterrupta às águas, e vultosos gastos relacionados à saúde pública, por conta de doenças e contaminações. Enquanto a região Sudeste tem melhores indicadores, o Norte possui desafios imensos, o que mostra ainda a desigualdade pelo país (ONU, 2020).

A ausência de implementação de políticas públicas pautadas em uma universalização do atendimento do serviço de saneamento, provoca um efeito devastador em termos de baixa efetividade dos direitos fundamentais sociais, especialmente quanto à promoção de saúde. Nesse contexto emergem os desafios do saneamento básico no Brasil, em um cenário de necessidade de superação de paradigmas capazes de consolidar um fortalecimento, pela via das políticas públicas, dos propósitos escolhidos e consolidados no texto constitucional dos direitos fundamentais, em uma perspectiva de satisfação pelo Poder Público desses direitos, de forma integral e igualitária, de uma tutela administrativa efetiva na construção de um novo patamar de realização dos direitos fundamentais.

A problemática do presente trabalho visa verificar as condições e possibilidades das políticas públicas socioambientais consolidarem a superação do atual cenário de déficit do saneamento básico, em atendimento a um direito humano, de forma igualitária, integral e espontânea na prestação desse serviço público. Analisando-se no primeiro tópico a dívida social do saneamento básico no Brasil; no segundo as políticas públicas socioambientais como perspectiva para avanços na implementação do saneamento básico; e no terceiro, possibilidades de superação do atual paradigma do saneamento básico.

Metodologicamente adota-se a teoria sistêmico-complexa, interligando-se saberes, sob uma lente multidisciplinar, para atender realidades e problemas cada vez mais polidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais e planetários, que torna-se situações de conjuntos complexos, de interações e retroações entre partes e todo, visando à construção de uma nova base de implementação de

políticas socioambientais de saneamento básico, o método dedutivo que parte das teorias e leis, centra-se em fenômenos particulares de conexão descendente (LAKATOS; MARCONI, 2003) e pesquisa bibliográfica.

Nesse cenário, verifica-se a necessidade da implementação de políticas públicas socioambientais, de forma igualitária, integral e espontânea, para superação do atual paradigma de dívida social e democrática, em decorrência do déficit de implementação de saneamento básico no país.

1 Déficit social do saneamento básico no Brasil

A definição do saneamento básico de forma mais específica foi introduzida pela Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007, através do artigo 3º que delimitou saneamento básico, como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas.

A primeira fase da prestação dos serviços de saneamento no Brasil enquadra-se até 1970, na prestação pelos Municípios, passando para uma segunda fase, entre 1970-1990, por serviços prestados pelos Estados, e ainda uma terceira fase, a partir de 1990, pautada por conflito de competência (DEMOLINER, 2008, p. 111).

O Saneamento Básico apresenta-se como componente fundamental na aferição do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, como medida utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – ONU, para a avaliação da dimensão social e cultural dos países, em um contraponto ao indicador do Produto Interno Bruto – PIB, de renda per capita, de viés econômico da noção do desenvolvimento (DEMOLINER, 2008, p. 134). Nesse contexto observa-se grande distanciamento entre os índices de IDH e do PIB no Brasil, em decorrência da grave crise de distribuição, pelo desnível entre os mais ricos e mais pobres da população, situando-se entre os 12 países mais desiguais.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2018), o número de municípios com rede de esgotamento sanitário é de 3.359 unidades, sendo que o número de municípios sem rede de esgotamento sanitário é de 2.211 unidades. Essa estrutura divide-se na esfera administrativa da entidade prestadora do serviço, em 1 unidade Federal; 3.934 unidades Estaduais; 2.535 unidades Municipais; 835 unidades Privadas; 1 unidade Inter federativa; e, 10 unidades Intermunicipais (IBGE, 2020).

O cenário do déficit de saneamento básico agrava-se no enfrentamento da pandemia pela Covid – 19, em um contexto de mais de 120.828 óbitos confirmados até 31 de agosto de 2020 e mais de 3.862.311 casos confirmados no mesmo período no país, o saneamento básico emerge como condição para o desenvolvimento humano, para o índice de bem estar, de saúde e de dignidade. A pandemia do Covid – 19 reforçou a emergência de implementação de políticas públicas de universalização dos empreendimentos e serviços de saneamento básico, pelo cenário de 35 milhões de brasileiros que não possuem acesso à água potável e 100 milhões moradias não possuem conexão à rede de coleta e tratamento de esgoto (PORTAL SANEAMENTO BÁSICO, 2020).

A expansão de doenças relacionadas à veiculação hídrica relaciona-se a falta de acesso à higienização mínima, de lavar as mãos para evitar a contaminação do novo coronavírus, além da proliferação de doenças como a dengue, diarreia, cólera, febre tifoide, esquistossomose, hepatite infecciosa, entre outros, conforme dados do IBGE, 34,7% dos municípios brasileiros registram avanços de epidemias ou endemias relacionadas à transmissão hídrica nos últimos anos (IBGE, 2020).

A dívida social do déficit de saneamento básico insurge-se no país, desde a concepção de desenvolvimentismo do período inicial da Comissão de Economia para a América Latina (CEPAL), na década de 1950, que conduziu a reflexão para a saída do caminho de subdesenvolvimento, até a promessa de redemocratização do Brasil, na promessa de um processo de reconstrução do Estado brasileiro, com a consolidação da democracia,

que se segue a três décadas de vigência da Constituição de 1988, de estabilização econômica, de uma organização da vida democrática, com o financiamento da infraestrutura para as tarefas civilizatórias (BUCCI, 2013, p. 26).

Nesse contexto as políticas públicas emergem com papel fundamental na redução de desigualdades sociais, visto que a condição de atraso e pobreza não pode ser tomada como uma condenação, mas encarada como problema que pode ser superado, na perspectiva de ação dos governos e da sociedade, na promoção de um novo período de crescimento e desenvolvimento em um patamar de sustentabilidade das conquistas sociais e dos avanços institucionais (BUCCI, 2013, p. 30). Esses elementos conduzem a emergência de uma tutela administrativa dos direitos fundamentais sociais, que elevem a compreensão do indivíduo a sua condição de humano, pelo princípio Constitucional que impõem a Administração Pública o dever prioritário de criar condições materiais e jurídicas para satisfazer esses direitos com integralidade, para além de um mínimo existencial (HACHEM, 2014, p. 5).

As políticas públicas sociais devem estar presentes na Agenda de Políticas Públicas, como via de transformar o discurso em ações, em projetos e programas de Estado, para uma formulação além de uma abordagem meramente sequencial de políticas públicas, mas que efetivamente implemente uma tutela administrativa, de forma espontânea, integral e igualitária (HACHEM, 2014, p. 8). Assim as políticas públicas constituem-se como resposta aos problemas sociais, merecedores de inserção na agenda governamental, para uma situação de realidade social inaceitável. (SUBIRATS, 2012, p. 33)

Nesse sentido as políticas públicas constituem uma resposta a um problema público que reflete um problema social, o qual se destaca por articulações dos meios de comunicação, de movimentos sociais, partidos políticos, grupos de interesses determinados, levando-se essas questões posteriormente, para o processo democrático de tomada de decisões, sendo que não existe uma resposta institucional linear, mecânica que se

possa prever como resultado para um problema coletivo. (SUBIRATS, 2012, p. 34)

Muller e Surel (2002) contribuem para esse aprofundamento na análise de políticas públicas, para além de uma abordagem sequencial, de concepções cognitivas, para além da complexidade própria ao objeto “política pública”. Ou ainda na contribuição de Morin de uma proposta de complexidade para religar conhecimentos, como uma nova postura do sujeito diante da dinâmica dos sistemas vivos planetários, tendo como principais desafios “realidades” e “problemas” cada vez mais polidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais, planetários, repensando assim o pensamento, para solidarizar conhecimentos separados, para uma aprendizagem cidadã: comunidade/sociedade, em contribuição com o pensar a análise de políticas públicas.

O déficit de saneamento básico no país reveste-se dessas condições de emergência na categoria de um problema estrutural que necessita da implementação de políticas públicas que visem à redução de desigualdades sociais graves e permitam uma elevação no índice do próprio IDH, e de uma nova estruturação social para o país. Demoliner (2008, p. 137) observa que os dados de saneamento básico tornam-se decisivos para que o Brasil permaneça em posição desconfortável no ranking geral do IDH, em níveis distantes dos patamares dos Objetivos do Milênio³, que estabelece na agenda para 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade (ONU, 2020).

³ Os ODS e metas são integrados e indivisíveis, de natureza global e universalmente aplicável, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e respeitando as políticas e prioridades nacionais. As metas são definidas como aspiracionais e globais, com cada governo definindo suas próprias metas nacionais, guiados pelo nível global de ambição, mas levando em conta as circunstâncias nacionais. Cada governo também vai decidir como essas metas aspiracionais e globais devem ser incorporadas nos processos, políticas e estratégias nacionais de planejamento. É importante reconhecer o vínculo entre o desenvolvimento sustentável e outros processos relevantes em curso nos campos econômico, social e ambiental (ONU. OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – AGENDA 2030, 2020).

A agenda da ONU para o Desenvolvimento Sustentável elenca os objetivos para transformação do mundo, a partir de um plano de ação para as pessoas, para o planeta, para a prosperidade, em busca do fortalecimento da paz universal com mais liberdade, que possibilitem a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, como o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2020).

O Brasil enfrenta esses desafios em contextos de conflitos e desencaixes, pela necessidade de promover políticas públicas emancipadoras e de resgate social. A Lei 14.026 de 15 de julho de 2020 atualiza o marco legal do saneamento no país em perspectivas e conflitos que deveram delinear-se na condução dos objetivos da agenda 2030 da ONU. O novo marco de atualização do saneamento atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, como entidade federal responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e pela regulação dos serviços públicos de saneamento básico, sua estruturação administrativa e suas fontes de recursos (BRASIL, 2020).

Dentre as principais atribuições na nova composição da ANA, destacam-se as competências para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observado as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, pelos mecanismos de regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico, com o direcionamento de metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2020).

Observa-se que as políticas públicas delineadas até o presente contexto brasileiro, não implementaram de forma eficaz a universalização na prestação do serviço público de saneamento básico, sem a demonstração de sua inserção na agenda política democrática do Estado,

necessitando de um avanço de seus ciclos implementados através de uma tutela administrativa efetiva, direcionando-se a uma prestação espontânea, igualitária e integral.

2 Políticas públicas socioambientais para o saneamento básico

A Política Pública incorpora um conjunto de atividades normativas e administrativas que tratam sobre a melhor forma de resolver problemas reais, sendo que esses atos normativos só produzem efeito quando tem a participação dos atores em todos os níveis – “desde el centro a la periferia” (SUBIRATS, 2012, p. 37).

O saneamento básico apresenta-se como um problema ambiental e social, que necessita de um novo paradigma de desenvolvimento social, que também permita um desenvolvimento econômico, mas que supere a ruptura de discontinuidades entre o homem e a natureza (SANTILLI, 2005, p. 34). Nesse contexto abre-se a perspectiva para refletir-se sobre as diretrizes Constitucionais ambientais, sociais e éticas, para verificar-se o papel do Estado para a realização dos objetivos democráticos já escolhidos no texto constitucional.

Nesse contexto de déficit do saneamento básico, interliga-se diretamente com a baixa efetividade dos direitos fundamentais, especialmente para o atendimento da saúde pública, conservação da higiene e dignidade em patamares de um mínimo existencial, o Socioambientalismo emerge como condição emancipatória para implementação de políticas públicas pautadas em pressupostos ambientais, com eficácia social e sustentabilidade política de inserção universal.

O Socioambientalismo que permeia a Constituição brasileira privilegia e valoriza as dimensões materiais e imateriais, tangíveis e intangíveis dos bens e direitos socioambientais, em uma concepção de proteção inter e transdisciplinar dessa nova área do direito, em que os conhecimentos produzidos pela dogmática jurídica são insuficientes para compreender as complexas interações entre o homem e a natureza,

necessitando da contribuição de outras áreas do conhecimento (SANTILLI, 2005, p. 248).

O viés das políticas públicas para reorganização do Estado Democrático reclama essa cultura – política transdisciplinar e social fortemente entrelaçada com uma tutela administrativa efetiva, capaz de abordar os elementos constitutivos de uma política pública para solução de um problema público.

Assim a base democrática de uma política pública deve pautar-se pela análise de grupos- objetivo, na origem de um problema público, em coerência com uma base conceitual, verificando-se as possibilidades da existência de diversas decisões e atividades, para sua inserção em programas de intervenção construídos por diversos atores sociais (SUBIRATS, 2012, p. 38-40).

O saneamento básico necessita da perspectiva das políticas públicas socioambientais pautadas em atos que não se traduzam em atos mecanizados, mas sim que as mesmas respeitem seus ciclos em um fluxo contínuo de decisões e procedimentos para cada caso concreto, pela necessidade de democratização dessas políticas, especialmente no contexto socioambiental, pela emergência em atender e minimizar o déficit social ocasionado pela falta de políticas públicas que garantam direitos fundamentais de forma universal (SUBIRATS, 2012, p. 42).

Pela análise sequencial das políticas públicas observa-se que devem ser verificadas as necessidades coletivas para as perspectivas de inclusão na agenda, sendo que nesse contexto os atores são responsáveis pela decisão do sistema político e administrativo, promovendo a escolha de uma dentre as múltiplas demandas existentes (SUBIRATS, 2012, p. 44). Em um viés socioambiental das políticas públicas deve levar em consideração a necessidade de articulação das variáveis jurídicas da organização política, pautadas na configuração social de cada lugar, em sua cultura e vulnerabilidades.

Santilli (2005, p.19) observa que o movimento socioambiental permeia uma influencia sobre o sistema jurídico constitucional e

infraconstitucional brasileiro, enfocando especialmente os dispositivos constitucionais referentes à cultura, ao meio ambiente, aos povos tradicionais, às minorias étnicas e a função socioambiental da propriedade. Esse contexto das políticas públicas socioambientais reflete a própria busca do humano, das condições de dignidade em um mínimo existencial, que pautam os objetivos do milênio, na agenda para 2030, visando consolidar um acesso universal ao saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, eliminando a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade (ONU, 2020).

Os ciclos de uma política devem ser respeitados, desde a sua formulação em etapas analíticas, hipóteses e teorias que permitam uma análise da função das diferentes disciplinas inter-relacionadas, como a sociologia, o direito, ciências políticas, economia, geografia, entre outras, em uma interação de saberes que promovam a emancipação social em condições de prestação de um serviço de saneamento básico para além de uma abordagem meramente sequencial, mas que garanta uma tutela administrativa efetiva de igualdade social (HACHEM, 2014, p.8).

Assim as políticas públicas socioambientais devem compreender as transformações de seu contexto – relações e interpretações que permitam perceber os acontecimentos com os quais são confrontadas, utilizando-se da melhor forma da participação de seus atores e dos constructos necessários para o êxito em sua aplicação, respeitando-se a participação de diferentes tipos de atores envolvidos em uma política pública, como: os empíricos – caracterizados tanto por um como por vários indivíduos, pessoas jurídicas ou grupo social, que devem atuar com homogeneidade interna sobre os valores e interesses que definam seus objetivos; os atores intencionais – motivados por uma maximização de sua utilidade tanto material como abstrata (SUBIRATS, 2012, p. 49-54).

Bucci (2013, p.33) observa a necessidades de (re) pensar as políticas públicas, em um contexto que a articulação da ação requerida, seja capaz de promover a modificação das estruturas que atualmente reproduzem o

atraso e desigualdades. O governo recebe as funções de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública, além de coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis de abrangências, em um prazo suficiente para realizar os objetivos, mas para um horizonte temporal breve, na medida necessária a que não se perca a credibilidade no processo.

A emergência no redirecionamento das políticas públicas socioambientais do saneamento básico exige um modo de exercício do poder em nome da proteção aos direitos e aos valores da cidadania, da democracia e da sustentabilidade ambiental, na promoção de integração das dimensões política e jurídica no interior do aparelho de Estado, combinando as esferas da Administração Pública e do governo, imbricando-se a política com a técnica de gestão pública institucionalizada e regada pelo direito (BUCCI, 2013, p. 34). Essa perspectiva direciona-se a um contexto de cidadania socioambiental no acesso ao saneamento básico, visto que a cidadania ecológica se ocupa dos deveres que não possuem caráter contratual, refere-se tanto à esfera pública como a privada e centra-se no ponto de vista de que a cidadania ambiental e a ecológica são complementares, se organizam em diferentes âmbitos, mas ambas dirigem seus propósitos na direção de uma sociedade sustentável (MARTIN; GORCZEWSKI, 2018, p. 81).

Assim os direitos ambientais previstos na Constituição Federal implicam no reconhecimento de um projeto político de sustentabilidade e responsabilidade ecológica e socioambiental (MARTIN; GORCZEWSKI, 2018, p. 81). Nesse contexto o direito ao saneamento básico implica diretamente no reconhecimento do direito a saúde e ao bem estar, na promoção de dignidade, como qualidade intrínseca ao ser humano, visto que a vida sem o mínimo de infraestrutura é indigna, é sofrida, é excludente (DEMOLINER, 2008, p. 139).

O saneamento básico como um direito fundamental respalda-se na posição de Sarlet (2002, p. 83) ao definir que direitos fundamentais são aqueles expressa e implicitamente positivados como tais pela Constituição

Federal e que encontram seu fim último na dignidade da pessoa humana, em atendimento a um mínimo existencial. Nesse sentido Demoliner (2008, p. 139-140) destaca o voto do Ministro Luiz Fux em Acórdão proferido em Recurso Especial nº 617588, que consignou ser ilegal o corte de água de um consumidor inadimplente, considerando o seu estado de pobreza e a essencialidade deste serviço, em análise aos princípios constitucionais dentre os quais ressaltou o da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

O norte de um desenvolvimento sustentável pauta-se na implementação de políticas públicas socioambientais definidas a partir da compreensão dos elementos de um processo multidimensional da sustentabilidade, em suas dimensões pluridimensionais, sociais, éticas, jurídicas, políticas, econômicas e ambientais, que devem ser revertidas para uma ampla construção de sustentabilidade e educação, indispensáveis para construção de um novo Direito Administrativo (FREITAS, 2012, p. 15-16).

Um Estado sustentável terá que adequar-se a um modelo que viabilize a responsabilidade pelas presentes e futuras gerações, essa construção perpassa pelo princípio da solidariedade emancipatória, de um planejamento intertemporal de políticas públicas socioambientais, no enfrentamento a uma gestão de riscos. Essa perspectiva de um novo modelo cobra a introjeção do princípio constitucional da sustentabilidade em todo o tecido do sistema jurídico-político (FREITAS, 2012, p. 263-264). Essa releitura permeia pela perspectiva de que o Estado não persista o quadro de omissivismo inconstitucional, especialmente nas relações administrativas e ambientais, a ausência de uma tutela administrativa efetiva do serviço de saneamento básico, implica em desregulamentação do próprio serviço público (HACHEM, 2014, p. 8).

Assim destaca-se a emergência do papel das políticas públicas socioambientais na superação do atual paradigma do saneamento básico no Brasil, como forma de rever os processos de exclusão social impostos pelo cenário de déficit de infraestrutura no acesso a esse direito.

3 Superação do atual paradigma do saneamento básico

A superação de um paradigma evoca a superação de mentalidades, de racionalidades concebidas a partir de construções ideológicas. Em termos de compreensão do conceito de desenvolvimento Veiga (2010, p. 17-18) observa que este é tratado como sinônimo de crescimento econômico, desvinculado do contexto de desenvolvimento humano. O Saneamento Básico apresenta-se como componente fundamental na aferição do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, como medida utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – ONU, para a avaliação da dimensão social e cultural dos países, em um contraponto ao indicador do Produto Interno Bruto – PIB, de renda per capita, de viés econômico da noção do desenvolvimento (DEMOLINER, 2008, p. 134).

Hachem (2014, p. 1) observa o grande distanciamento entre os índices de IDH e do PIB no Brasil, em decorrência da grave crise de distribuição, pelo desnível entre os mais ricos e mais pobres da população, situando-se entre os 12 países mais desiguais. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2018). A superação desse paradigma conduz para superação de uma sociedade do espetáculo, na percepção de Debord, ao referir-se a sociedade que apresenta-se em um atuar de representação, de um constructo social entendido como regulador de expectativas sociais, na medida em que as imagens produzidas e o enredo desenvolvido passam a condicionar as relações humanas, as pessoas, que são os consumidores do espetáculo, e assim exercem dupla função, de atuar e de assistir, e assim, influenciam no desenvolvimento e são influenciadas pelo espetáculo (CASARA, 2018, p. 159).

No cenário internacional o reconhecimento do direito de saneamento básico como direito humano foi aprovado pela Resolução A/RES/64/292, que declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos, como meta do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, pela

redução para metade, até 2015, sendo que esses objetivos ainda não foram alcançados, retornando a agenda dos objetivos para 2030, através do objeto número 6 – assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos (ONU, 2019).

Superar o paradigma de um subdesenvolvimento, de um cenário de déficit social, implica em (re) ver conceitos, perspectivas e possibilidades da construção de novas bases de políticas públicas socioambientais, como condição de (re) estruturação do Estado em sintonia com uma tutela administrativa efetiva, espontânea e integral de direitos fundamentais, pautados em uma crítica a obscuridade do enfrentamento quanto ao dever de prestar direitos fundamentais, ao referir-se a direitos universais como os sociais, econômicos e culturais, que destacam-se em Cartas e Declarações internacionais, sem mostrar o que liga cada pretensão detentor do direito a algum portador especificado da obrigação.

Sen (2010, 16-17) observa que na superação desses problemas de privações, de destituições, opressões, persistência de pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas, fome crônica, violação de liberdades políticas, negligência da condição de dignidade de mulheres e crianças, de graves ameaças de nosso meio ambiente e à sustentabilidade da vida econômica e social, deve-se buscar um tratamento ético ambiental fundamentado em princípios éticos universais a serem aplicados na distribuição dos recursos hídricos e nos serviços de saneamento básico.

O paradigma insustentável do saneamento reflete-se em promessas não cumpridas pela democracia, uma promessa do futuro como desafio do presente, que evoca a atribuição de deveres, à imposição de obrigações e o exercício de responsabilidades entre todos os membros da sociedade e do Estado, em um modelo ético de compromisso constitucional, instituído pelo artigo 225 (LEITE; AYALA, 2004, p. 114). Assim a gestão dos riscos nas sociedades contemporâneas supõe o direito a um futuro, em uma perspectiva de comprometimento ético no presente, como forma de compromisso jurídico de solidariedade intergeracional para o futuro.

Assim a perspectiva de ruptura do atual paradigma de déficit do saneamento requer uma abordagem transdisciplinar como alternativa para otimizar a capacidade de regulação jurídica da proteção ambiental, social e humana, contextualizando o direito perante as novas exigências e necessidades de atendimento de serviços públicos espontâneos e integrais, em patamares democráticos. Sen (2011, p. 381) observa que se o desenvolvimento é entendido de forma mais ampla, com ênfase nas vidas humanas, torna-se necessário (re) ver essa posição como uma ligação constitutiva, e não apenas como ligações externas, reconhecendo-se uma conexão central capaz de superar os aspectos meramente calcados em índices de crescimento pautados no PIB, para enfrentar os problemas de pobreza, déficit de saneamento básico e de acesso à água potável, que refletem-se em baixos indicadores de saúde pública, como problemas que devem ser enfrentados pelos governos, sob a proteção da democracia, pelo viés das políticas públicas socioambientais.

Uma releitura democrática e inclusiva do instituto do serviço público, pelo viés das políticas públicas socioambientais, implica em uma fundamentação de base dogmática constitucional, como mecanismo que permita assegurar a máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais por ele instrumentalizados. Nesse contexto emerge a necessidade de reconhecimento do direito de acesso ao saneamento básico, ligado a um patamar de mínimo existencial, sob os princípios de universalidade, modicidade e continuidade, em sua natureza de garantia fundamental (SCHIER, 2009, p. 196).

Essa ruptura clama por uma análise crítica que oriente a busca de políticas e estratégias de desenvolvimento capazes de opor-se ao bioimperialismo, que impõe monoculturas, para construção de uma biodemocracia, que respeite e cultive a biodiversidade, para proposição de novos modelos adequados as mudanças globais, as demandas regionais e comunitárias, em um patamar de desenvolvimento sustentado (SHIVA, 2003, p. 12). Demoliner (2008, p. 208) observa que o Brasil está longe de possuir um IDH elevado, pelo alto índice de pobreza extrema, com baixos

índices de acesso ao saneamento básico, de saúde e educação de qualidade, como fatores que comprometem a garantia de um mínimo existencial, que reflete o retrato da exclusão social e da solidariedade.

Nesse contexto Hachem (2014, p.544) observa que faz-se imprescindível a observância do princípio da igualdade na distribuição dos ônus sociais, se a Constituição de 1988 previu em seus princípios fundamentais, os objetivos de constituir uma sociedade livre, justa e solidária, conforme seu artigo 3º, I, assim como de reduzir as desigualdades sociais, artigo 3º, III, significa que vigoram no topo do ordenamento jurídico pátrio de forma inequívoca, os princípios de equidade e solidariedade. Logo torna-se imperioso e urgente, a mudança do atual paradigma de acesso ao saneamento básico no país, em decorrência das insuficiências e exclusões sociais produzidas a partir da inefetividade de implementação de políticas públicas universais que atendam um contexto socioambiental pela interligação desse direito com outros direitos fundamentais previstos no catálogo constitucional vigente.

Freitas (2012, p. 113) destaca que na vertente multifacetada, deve-se observar a ascensão valorativa da sustentabilidade nos pressupostos socioambientais, como forma de catalisar uma transformação de estilo de pensamento ético e jurídico-político, para o acesso de políticas públicas capazes de acessar uma fonte de desenvolvimento durável, resiliente e socialmente justas. Esse desenvolvimento deve pautar-se em uma perspectiva sistematicamente sustentável, com a eficiência a serviço da eficácia, em uma proposta renovadora da hermenêutica das relações jurídicas, preferencialmente adotando-se soluções em conformidade com a natureza e a igualdade.

Hachem (2014, p. 545) analisa os elementos que configuram uma responsabilidade por violação ao princípio da eficiência em termos de estruturação de políticas públicas pautadas nos ditames constitucionais, que configura-se em um descumprimento de um dever jurídico concreto de agir (uma omissão) ou ainda em um cumprimento precário (ação) por parte do Estado ou de quem lhe represente, acarretando um nexo de

causalidade entre o comportamento estatal e o prejuízo sofrido. Esse posicionamento aponta para necessidade de superação de diversos entraves em decorrência de dogmas do Direito Administrativo clássico do século XIX, de modo a abrir-se um novo caminho de políticas públicas socioambientais, de sustentabilidade, a fim de atender ao interesse geral, como condição imprescindível para mitigar a dívida de saneamento básico no país, e que essa tutela seja igualitária, estendendo-se a todos os cidadãos.

Pensar novos mecanismos a partir do prisma das políticas públicas socioambientais para alcançar objetivos fundamentais da República, emerge como condição de uma sociedade livre, justa e solidária, norteando-se pela sustentabilidade, entendida como valor e como princípio constitucional, de garantia da dignidade dos seres vivos, para além de um antropocentrismo exacerbado, e com a prevalência de uma responsabilidade antecipatória, que vise um desenvolvimento social em horizontes espaciais e temporais das políticas regulatórias (FREITAS, 2012, 117).

Sarlet (2015, p. 367) observa que no plano de um mínimo existencial na prestação dos direitos sociais, aplica-se a observância de um mínimo de qualidade, de dignidade, especialmente em prestações inequivocamente tidas como necessárias à preservação da vida, como o direito à saúde e sua interligação com outros direitos fundamentais. Hachem (2014, p. 76) analisa que o direito ao mínimo existencial, ainda que esteja associado ao conteúdo essencial dos direitos sociais como saúde, educação, alimentação, etc., amplia essas características aos direitos fundamentais de liberdade, como condição pré-constitucional, por ser intrínseco à pessoa humana, vinculando-se ao reconhecimento dos direitos humanos.

Nesse sentido Gorczewski (2005, p.22-23) refere-se aos direitos humanos como direitos que todos os homens em toda parte, em todos os tempos, devem ter, algo do qual ninguém pode ser privado, sem uma grave ofensa à justiça, algo que é devido a todo ser humano simplesmente porque é um ser humano, apontando três critérios relevantes: o direito

deve ser fundamental; deve ser universal, nos dois sentidos, tanto universalmente reconhecido e garantido a todos; e, deve ser suscetível de uma formulação suficientemente precisa e clara, para dar lugar a obrigações da parte do Estado não apenas para estabelecer um padrão. Esses critérios devem nortear também o plano internacional, no contexto de refletir um fundamental e importante valor social, por ser relevante, inevitavelmente em grau variável num mundo de diferentes sistemas de valor, devem ainda, ser capaz de alcançar um alto nível de consenso internacional.

Impõe-se a necessidade de resgate das políticas públicas como meio de satisfação das potencialidades humanas, no anseio de um projeto constitucional de democratização da sociedade, promovendo uma atuação do Estado em sua função no jogo democrático, de respeito aos direitos fundamentais na construção da democracia (CASARA 2018, p. 134). Esses fundamentos embasam a concretude dos direitos fundamentais considerados essenciais ao resguardo e à promoção da dignidade humana; no exercício de uma função social ligados preponderantemente aos direitos humanos (PES, 2019, p. 77).

Esses elementos devem repercutir os pressupostos indispensáveis ao exercício de uma cidadania ambiental no direito brasileiro, sob o amparo de uma educação ambiental, que promova uma participação democrática, para a inserção na agenda política, as políticas públicas socioambientais, vinculadas a uma prestação espontânea, integral e igualitária do direito de acesso ao saneamento básico, para além de um mínimo existencial, na promoção de dignidade em respeito à vida e as liberdades.

Considerações finais

A intrínseca relação do constitucionalismo como o meio ambiente apresenta-se como diretriz fundamental na inserção de políticas públicas socioambientais na seara do saneamento básico no Brasil, como forma de mitigação do déficit do acesso a esse direito por grande parte da população.

Esse cenário de desigualdades e insuficiências necessita de uma releitura da política e do direito, na discussão das diretrizes constitucionais ambientais, sociais e éticas para inserção de políticas públicas socioambientais pautadas em uma perspectiva de tutela administrativa efetiva, com a prestação desse serviço público de forma espontânea, integral e igualitária.

O enfrentamento da pandemia pela Covid - 19 evidencia a emergência na superação do atual cenário de déficit social, em que 2.211 unidades da federação não possuem esgotamento sanitário, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano base de demonstrativos de 2017, sendo que mais de 35 milhões de pessoas não tem acesso à água potável e mais de 100 milhões não tem acesso à coleta de esgoto. Esse cenário implica em rever realidades de exclusão social que implicam diretamente na condição de saúde pública, de bem estar, da própria condição de dignidade da pessoa humana, contrariando de forma frontal princípios fundamentais da Constituição de 1988.

O presente trabalho visa refletir e apontar caminhos para superação do atual paradigma, para além de um mínimo existencial, através da inserção na agenda política, de políticas públicas socioambientais, capazes da promoção de um desenvolvimento que não vincule-se a índices de crescimento econômico, mas que possibilite através da inclusão dessas políticas públicas um crescimento humano, de liberdades, de igualdade pelo viés socioambiental que privilegie e valorize as dimensões materiais e imateriais, tangíveis e intangíveis dos bens e direitos socioambientais, em uma concepção de proteção inter e transdisciplinar dessa nova área do direito, visando atender e compreender as complexas interações entre o homem e a natureza, necessitando da contribuição de outras áreas do conhecimento em um processo de sustentabilidade.

A Lei 14.026 de 15 de julho de 2020 atualiza o marco legal do saneamento no país em um cenário de incertezas, na condição de expectativa sobre derrubada de vetos, com a inclusão de competências regulatórias para a Agência Nacional de Águas e Saneamento básico. Esse

momento requer fundamentalmente a aplicação de políticas públicas socioambientais democráticas, na concepção do mapeamento e atendimento de questões locais, que possibilitem a construção de um novo paradigma para superação do cenário de exclusão.

Pensar um novo paradigma, implica em rever o atual modelo insustentável do saneamento básico, que se reflete nas promessas não cumpridas pela democracia, evocando responsabilidades entre todos os membros da sociedade e do Estado, em um modelo ético de compromisso constitucional, instituído pelo artigo 225, em uma abordagem transdisciplinar como alternativa para otimizar a capacidade de regulação jurídica da proteção ambiental, social e humana, contextualizando o direito perante as novas exigências e necessidades de atendimento de serviços públicos espontâneos e integrais, em patamares democráticos.

Assim as políticas públicas socioambientais apresentam-se como um caminho de resgate e valorização do humano, para além de um mínimo existencial, em reconhecimento ao direito de acesso ao saneamento básico, como um direito humano fundamental interligado fundamentalmente com o direito à saúde e a própria condição de vida digna.

Referências

- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. *Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. Disponível em < <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>>. Acesso em 31 jul. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação

- pela Lei nº 14.026, de 2020). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em 31 jul. 2020.
- CASARA, Ruben R.R. *Estado Pós-Democrático - Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. São Paulo, 2018.
- DEMOLINER, Karine Silva. *Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatório no ordenamento brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GORCZEWSKI, Clovis. *Direitos Humanos: dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005.
- GORCZEWSKI, Clovis. MARTIN, Nuria Beloso. *Cidadania, Democracia e Participação Política: os desafios do século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.
- HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*. Curitiba, PR. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2014. 614 p. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/>>. Acesso em: 23 de julho 2020.
- IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/30/84366>>. Acesso em 02 ago. 2020.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.
- ONU. *O Direito Humano à Água e Saneamento*. Disponível em <https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf> . Acesso em 02 out. de 2019.

ONU. *World Toilet Summit – Saneamento Básico na América Latina*. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/sao-paulo-sedia-em-novembro-principal-evento-internacional-sobre-saneamento-basico/>>. Acesso em 05 set. 2020.

PES, João Hélio. *Água potável: direito fundamental de acesso, dever fundamental de fornecimento*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PORTAL DO SANEAMENTO BÁSICO. *Covid-19 e o novo cenário do saneamento*. Disponível em: < <https://www.saneamentobasico.com.br/covid-19-cenario-saneamento/>>. Acesso em 31 ago. 2020.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Petrópolis – Realização IEB- Instituto de Educação do Brasil e ISA – Instituto Socioambiental, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottmann, Ricardo Donielli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime Jurídico do Serviço Público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social*. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/>>. Acesso em 24 nov. 2019.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.

Os aspectos socioambientais e constitucionais da água: importância, multiplicidade e lutas

*Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho*¹

*Wallace Ferreira Carvalhosa*²

*Eid Badr*³

1. Introdução

A água é um bem indispensável à vida humana, animal e vegetal. Assim sendo, é um bem insuscetível de apropriação privada e como recurso de imensurável necessidade sua gestão torna-se indispensável.

Portanto, o uso da água não pode ser apropriado por uma pessoa física ou jurídica com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial. O seu uso não pode significar a poluição ou agressão desse bem e a sua concessão ou autorização de uso deve ser motivada e fundamentada pelo gestor público, levando em conta esta primazia.

Imperioso ressaltar que comercializar a água é mercantilizar à vida, privatizar esse serviço significa tratar a água como mercadoria. Por se tratar de bem essencial e insubstituível não é viável, confiar o poder de decisão a seu respeito, exclusivamente, a entes privados.

¹ Prof. Dr. dos Programas de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA) e do Mestrado em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGD-UFAM). Membro do Grupo de Estudos de Direito de Águas (GEDA). E-mail: erivaldofilho@hotmail.com

² Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). E-mail: wallacecarvalhosa@gmail.com

³ Prof. Dr. dos Programas de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA). E-mail: ebadr@uol.com.br.

Diferentemente do que se pensava antes, atualmente é cediço que a água é um recurso natural limitado. Tal limitação se deve, entre outros motivos, à poluição das bacias hidrográficas e ao aumento do consumo pela população. Por essa razão ela é suscetível de valor econômico. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos busca reconhecer a água como um bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor. Esse valor econômico possui o escopo de fazer com que o usuário não desperdice e a utilize de forma racional. É uma forma do poder público obter os recursos financeiros necessários para o financiamento dos programas e intervenções contempladas nos planos de recursos hídricos.

De um modo geral o entendimento predominante é que a água é um bem público vital e que a privatização de sua gestão traz poucos benefícios para o consumidor final. No entanto, a prática das políticas que se instauram nas grandes cidades do mundo e, inclusive no Brasil, é no sentido de permitir, cada vez mais, o envolvimento do setor privado na gestão dos serviços de abastecimento de água por intermédio de títulos de utilização dos recursos hídricos ou no financiamento de infraestrutura e serviços, obedecendo os critérios definidos na Constituição federal

Na falta de uma regulação internacional do acesso aos recursos hídricos, o bem água, elemento vital da humanidade, é visto, por parte de grandes empresas multinacionais, como um elemento de “marketing”, utilizado para conquistar novos espaços de atuação, possibilitando a ampliação do capital em detrimento do atendimento das necessidades coletivas como a universalização e regularidade do acesso, bem como a melhoria da qualidade e a modicidade das tarifas.

Com a escassez da água, surge um problema econômico e a água deixa de ser vista como direito humano fundamental e passa a ser tratada pelo mercado como um elemento de lucro. É a regra básica da economia: as necessidades humanas a serem satisfeitas através do consumo são infinitas e ilimitadas, ao passo que os recursos à disposição da sociedade são finitos e limitados. Nesse sentido, o lucro é certo, pois o consumo por água potável cresce velozmente.

Em todo mundo está em curso um processo de privatização da água. Há uma considerável ofensiva com intuito de privatizar o produto dos rios e de suas bacias, e esses processos envolvem grandes corporações internacionais, que perceberam na água um negócio lucrativo. Por outro lado, em diferentes partes do mundo, vê-se uma forte resistência a essas investidas privatizantes.

Nesse contexto, do ponto de vista da dinâmica dos mercados em expansão, o interesse mundial despertado recentemente pela água está relacionado a pressões empresariais para ampliar a mercantilização deste recurso. Assim, na última década do século passado, a água começou a ser considerada pelas agências internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) como tema central para negociações nas arenas econômicas.

Neste panorama, o presente artigo busca realizar uma análise dos aspectos socioambientais e constitucional da água, levando em conta sua importância e variedade de uso, abordando temas como poluição, escassez e guerras por águas.

Cumprir dizer que a metodologia utilizada foi à pesquisa bibliográfica e documental, recorrendo-se a livros e artigos relacionados ao tema.

Nesse sentido, dividiu-se o artigo em três seções: na primeira são abordados assuntos relacionados a importância da água para a civilização; posteriormente, é elucidado o uso múltiplo da água, com apontamentos a respeito da poluição e escassez; e, por fim, se explora o tema de lutas por águas.

2. A importância da água para a civilização

A água doce é um dos recursos naturais mais importantes para a sobrevivência do homem na Terra, sendo essencial a toda espécie de vida do planeta. A vida das pessoas depende da água, tanto para saciar a sede quanto para o asseio pessoal, tanto para a geração e preparo de alimentos como para a construção de moradia, ou seja, sem água não há, também auxílio material à vida.

Neste ponto, convém registrar que nenhum tipo de vida é possível sem água. Muitas missões espaciais foram cumpridas para procurar resquícios de água ou de vida em outros planetas (Marte, por exemplo). A visão do planeta Terra pelo espaço é azul. Essa é a imagem que se tem do nosso planeta denominado “Água”. Essa importância também se reflete no provérbio “The water is the blood of the Earth” - A água é o sangue da terra (SIRVINSKAS, 2015, p. 396).

A existência humana está intrinsecamente ligada à vida do planeta. Nesse sentido, Arendt (2010, p. 2) assenta:

A Terra é a própria quintessência da condição humana, e a natureza terrestre, ao que sabemos, pode ser a única no universo capaz de proporcionar aos seres humanos um *habitat* no qual eles podem mover-se e respirar sem esforço nem artifício. O artifício humano do mundo separa a existência humana de todo ambiente meramente animal, mas a vida mesma permanece fora desse mundo artificial, e por meio da vida o homem permanece ligado a todos os outros organismos vivos.

Ademais, vale ressaltar que a Terra é o único corpo do universo, até o presente momento, em que a água se apresenta, ao mesmo tempo, nos três estados físicos fundamentais: sólido, líquido e gasoso.

Cumprir dizer que a hidrosfera da Terra abarca os rios, os lagos, as águas subterrâneas e os oceanos. Este último cobre a maior parte da sua superfície. Destarte, desde os tempos mais remotos a humanidade vem utilizando e explorando os ecossistemas aquáticos encontrados em sua hidrosfera.

Nessa linha de pensamento, Silva (2011, p.126) nos diz que a água é a mais abundante substância simples da biosfera. Existe em forma líquida (salgada e doce), sólida (doce) e de vapor (doce), nos oceanos e mares, calotas de gelo, geleiras, lagos, rios, solos e na atmosfera. Perto de 97% das águas são salgadas e constituem os oceanos e mares; 2,25% localizam-se em estado sólido (gelo), nas calotas polares e nas geleiras; o resto (0,72%) está nos rios, lagos etc.; e uma ínfima quantidade na atmosfera (0,03%).

Imperioso dizer que a água doce é elemento básico ao provimento do consumo humano e ao crescimento de suas atividades industriais e agrícolas, sendo, também, de singular relevância aos ecossistemas, tanto vegetal como animal. Ou seja, a água potável representa uma questão de suma importância, porque é indispensável para a vida humana e para a manutenção dos ecossistemas terrestres e aquáticos, possibilitando o abastecimento dos setores sanitários, agropecuários e industriais.

De fato, por ser elemento fundamental da vida humana, Ribeiro (2008, p. 23) destaca que cerca de 70% do corpo humano é composto por água. Daí sua importância para a nossa sobrevivência.

A água fez do homem um ser migrante e conquistador de novos territórios, fazendo com que lutasse para se estabelecer aonde ela pudesse ser captada com abundância. Foi a água que garantiu a sobrevivência da espécie humana. Ou seja, sempre foi o elemento vital do homem em sua trajetória sobre a Terra, firmando-se como a personagem principal nas diferentes mitologias, religiões, povos e culturas, em todas as gerações.

No período da Era Glacial, há cerca de cinquenta mil anos, ergueu-se o *Homo sapiens sapiens*. Nesse espaço de tempo, caçadores e juntadores de alimentos foram impulsionados a povoar as áreas mais quentes da Terra, como a Mesopotâmia dos Rios Tigre e Eufrates, os vales dos Rios Indu, na Índia, e o Amarelo na China.

Durante a pré-história, entre dez e doze mil anos atrás, no período do neolítico ou da pedra polida, indivíduos que coletavam alimentos perceberam que alguns grãos que eram apanhados da natureza poderiam ser enterrados, ou seja, semeados, a fim de produzir novas plantas iguais às que as originaram. Os primeiros sistemas de cultivo e criação surgiram próximos das vazantes dos rios.

Segundo Morin (2011, p. 15-16), a história da humanidade nasce há talvez dez mil anos na Mesopotâmia, há quatro mil anos no Egito, há dois mil e quinhentos anos no vale do Indo e no vale do Haung Po na China. Em uma metamorfose sociológica, as pequenas sociedades sem agricultura, sem estado, sem cidade, sem exército, dão lugar a centros

urbanos, reinos e impérios de várias dezenas de milhares, depois centenas de milhares e milhões de súditos com agricultura, cidades, estados, com repartição do trabalho, classes sociais, conflitos armados, escravidão, e posteriormente, diversas religiões e grandes civilizações.

Na civilização judaico-cristã, na história do dilúvio de Noé, a água é associada a imagem de um fim da humanidade que já ocorreu uma vez. Ou seja, a água está relacionada com a história do povo judeu, num contexto de inclusão e de exclusão, de cooperação e de guerra, de racionalidade e de mistificação, de arte e de destruição.

Na Idade Antiga, há cinco mil anos, graças às cheias e inundações regulares do rio Nilo, entre julho e outubro, foi possível cultivar cereais após o recuo das águas, quando os solos eram embebidos e enriquecidos pelos depósitos de aluviões, realizando-se a colheita na primavera. Nesse sentido, o historiador grego Heródoto cunhou a célebre frase: “O Egito é uma dádiva do Nilo”.

De acordo com Shiva (2006, p. 17), a água é à matriz da cultura, a base da vida. Urdu, hindustani e “ab”, formam a expressão “Abad raho” que é uma saudação para prosperidade e abundância. Ademais o próprio nome Índia é derivado do grande rio Indus e a Índia era chamada de terra além do indus. Ou seja, a água tem papel central no bem-estar material e cultural das sociedades por todo o mundo.

A palavra “civilização” está intimamente ligada à ideia de viver em cidades, sendo que as primeiras cidades surgiram há 4.000 a.C., como resultado culminante do crescimento da população e do aumento da produção agrícola, que se originou nos vales irrigados pelos rios Tigre e Eufrates. Porém, eram terras que mantinham um delicado e frágil equilíbrio, onde era preciso defesa constante, tanto da natureza como dos vizinhos famintos e predatórios vindos de todo lugar.

Nesse diapasão Petrella (2004, p. 59 - 60), confirma que:

Desde tempos primórdios, a água sempre foi um dos reguladores sociais mais importantes. As estruturas das sociedades camponesas e das comunidades aldeãs, onde as condições de vida estão intimamente ligadas ao solo, eram

organizadas ao redor da água. E, na grande maioria dos casos, mesmo quando era considerada um bem comum, a água tornava-se uma fonte de poder, tanto material quanto imaterial. Eram raros os casos em que todos os membros de uma comunidade estivessem em um mesmo nível com relação à água; o acesso a ela quase sempre envolveu desigualdade.

Convém assentar que na Mesopotâmia, por volta de 8.000 a.C., já existiam cidades fortificadas em torno de poços escavados, demonstrando que, desde remota época, havia necessidade de proteção contra as investidas de grupos rivais. Nesse sentido, necessário se faz anotar que a palavra “rival” ou “rivalidade” tem origem no latim *rivus* (corrente ou riacho). Logo, um rival é aquele que, da margem oposta, usa a mesma fonte de água. Daí a ideia de risco ou de investida.

Nesse aspecto, Rebouças, Braga e Tundisi (2006, p. 16-17) afirmam que:

Desde os primórdios das civilizações antigas, a posse da água representou um instrumento político de poder. O controle dos rios, como forma de dominação dos povos que habitavam os setores hidrográficos de jusante (no sentido da corrente), foi praticado desde, pelo menos, 4 mil a.C. na Mesopotâmia. O controle das inundações do Rio Nilo foi a base do poder da civilização Egípcia, desde cerca de 3,4 mil anos a.C. O controle do Rio Eufrates foi a base do poder da Primeira Dinastia da Babilônia, possibilitando ao rei Hamurabi – 1792 a 1750 a.C. - unificar a Mesopotâmia e elevar sua Região Norte a uma posição hegemônica. Dessa forma, o poder que reinava no Sul da Mesopotâmia, desde o terceiro milênio a.C., foi deslocado para a Região Norte, onde permaneceu por mais de mil anos. Para alguns, a politização e a centralização atuais do poder sobre a água teriam tido suas origens nessa época.

Como se vê, a água sempre foi fonte de vida para todos os povos. Todos os agrupamentos de pessoas, que ocuparam um território com limites definidos, com laços históricos, culturais e linguísticos, só puderam se firmar como nação porque tinham acesso à água. Nesse ponto, Souza (2009, p. 19), aduz que a água e a história da humanidade se confundem e se completam, misturam-se e coabitam num mesmo espaço. Ou seja, sem a água não há que se falar na história da humanidade, nem na sua

própria existência, tendo em vista a dependência do ser humano e demais seres vivos deste bem vital.

3. O uso múltiplo das águas

A pluralidade dos usos da água é gigantesca, levando em conta que sua utilidade não se destina somente ao consumo humano e animal, mas também para movimentar a economia. Por isso, o seu uso deve ser racionalizado por todos os setores da sociedade. Sendo assim, essa água tem que ser de boa qualidade e em quantidade suficiente para atender à demanda cada vez maior da população.

Atualmente, perto de 70% da água do mundo é utilizada na agricultura, 20% nas indústrias, 10% no abastecimento doméstico e 6% de outras formas. Já no Brasil, 54% destinam-se à agricultura, 17% às indústrias e 23% ao abastecimento doméstico. Em São Paulo, 22% vão para a agricultura, 37% para as indústrias e 38% para o abastecimento doméstico (FOLHA, 2014, p. C-10/11).

Importante destacar o que o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas descreve sobre os usos múltiplos da água:

A água é necessária para uma série de diferentes usos, entre o pessoal e doméstico, para realizar muitos dos Direitos de Convênio (*Convenant Rights*). Por exemplo, água é necessária para produzir alimento (direito a alimentos adequados) e garantir higiene ambiental (direito à saúde). Água é essencial para assegurar o sustento (direito de ganhar a vida pelo trabalho) e o desfrutar de certas práticas culturais (direito de tomar parte da vida cultural). Não obstante, a prioridade na alocação deve ser dada ao direito de uso da água para fins pessoais e domésticos. Prioridade também deve ser dada a recursos hídricos necessários para prevenir fome e doenças, assim como a água necessária para obter as principais obrigações de cada um dos Direitos de Convênio (COMITÊ, 2020, p.8).

Os diversos benefícios da água permitem as mais variadas formas de uso pela humanidade, acarretando uma das tensões ambientais mais críticas da atualidade: o descompasso entre fluxo natural de reposição da

água e o acelerado desenvolvimento da sociedade de consumo ávida por bens materiais.

Imperioso registrar a diferença entre o conceito de água e o de recurso hídrico, qual seja: água é o elemento natural, é o gênero, sem compromisso com uma utilização específica. Já recurso hídrico é a água como bem econômico, sujeito a um uso determinado.

Nessa esteira, Rebouças, Braga e Tundisi (2006, p. 1) asseveram que:

O termo “água” refere-se, regra geral, ao elemento natural, desvinculado de qualquer uso ou utilização. Por sua vez, o termo “recurso hídrico” é a consideração da água como bem econômico, passível de utilização com tal fim. Entretanto, deve-se ressaltar que toda a água da Terra não é, necessariamente, um recurso hídrico, na medida em que seu uso ou utilização nem sempre tem viabilidade econômica.

Nesta linha, Pompeu (2010, p. 602) afirma que: “o termo água é o gênero, concernente à substância natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. Enquanto recurso hídrico é a água entendida como bem econômico, passível de utilização para tal fim”.

A Constituição vigente direta ou indiretamente apresenta o tema em seus artigos 20, III a VIII e no 225.

Importante se faz ressaltar o conceito de água virtual, que leva em consideração o volume total de água gasta em toda cadeia de produção dos bens manufaturados e na produção dos alimentos. A quantidade de água virtual é mensurada pela soma do volume gasto na produção, em todas as fases do processo produtivo de um objeto.

Convém, assim, registrar a análise de água virtual trazido por Cavalcanti (2020, p. 96), qual seja:

Água virtual é aquela utilizada nos processos de produção de bens manufaturados e alimentos. Para se ter uma ideia, só a produção de alimentos é responsável pelo gasto de 75% deste recurso natural de acordo com relatório do Conselho Mundial de Água. Os maiores exportadores mundiais de água virtual são os Estados Unidos, o Brasil, a Índia e a China. Exemplificando: para consumirmos 1 kg de carne de boi, o gasto virtual é de 15.500 litros de água; 1

kg de açúcar – 1500 litros; 1 kg de frango – 3.900 litros; 1 simples hambúrguer representa o gasto de 2.400 litros; 1 folha de papel A-4 – 10 litros; 1 kg de soja – 1.800 litros e 1 kg de trigo – 1.300 litros; fabricar 1 carro gasta 40.000 litros; para produzir 1 litro de gasolina – 10 litros; 1 kg de queijo – 5.280 litros. E ainda, para 1 kg de arroz são gastos 2.500 litros; para confeccionar 1 par de calças jeans o gasto é de mais de 10.000 litros de água.

A identificação do volume de água virtual embutido em um produto específico representa uma ferramenta estratégica tanto para o planejamento e gestão dos recursos hídricos, especialmente em localidades com pouca disponibilidade de água, como para a análise do real consumo de água pela sociedade, quanto para a verificação do impacto dos processos produtivos nas reservas de água doce.

Diante de tamanha diversidade dos múltiplos usos da água, pode-se perceber o quanto cada indivíduo consome de água para satisfazer suas necessidades diárias. A esse consumo embutido nos bens fungíveis e infungíveis, dá-se o nome de “pegada hídrica”. Esta é um valioso instrumento de gestão de recursos hídricos, uma vez que indica o consumo de água total ao longo da cadeia produtiva de bens e serviços, possibilitando, assim, traçar estratégias para se evitar o desperdício.

O conceito de pegada hídrica está intimamente ligado ao conceito de água virtual, representando um mecanismo para se alcançar um indicador, lastreado no consumo, que possibilita a criação de informações relacionadas ao volume de água efetivamente consumido no planeta, indo além das quantidades tradicionalmente medidas pelos setores de produção.

Uma questão fundamental que deve ser levada em conta é a má qualidade da água. Sua poluição é vista como modificação de suas propriedades físicas, químicas ou biológicas que possa acarretar dano à saúde, à segurança e ao bem-estar das pessoas, provocar prejuízo à flora e à fauna ou expor risco ao seu uso para fins econômicos e sociais.

Importante ressaltar que o termo poluição significa degradação das características químicas ou físicas de um ecossistema; consequência do ato de sujar, corromper, degradar, no sentido físico ou não. Nesse aspecto é

oportuno apontar o conceito de poluição hídrica trazido por Sirvinskas (2015, p. 396), qual seja:

Degradação da qualidade ambiental resultante da atividade que direta ou indiretamente lance matérias ou energia nas águas em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. Em outras palavras, é a alteração dos elementos constitutivos da água, tornando-a imprópria ao consumo humano ou à utilização para outros fins.

Cumprе ressaltar que a maior fonte de degradação da água no planeta consiste no uso demasiado em mecanismos de produção industrial e agrícola e seu despejo em rios e lagos sem o devido tratamento.

Segundo o relatório da ONU de 2017, a principal causa de poluição das águas doces no mundo tem origem nos centros urbanos (lixo e esgoto), acrescida pelas atividades agropecuárias e industriais. Aduz ainda, que 80% do esgoto produzido no planeta é lançado sem qualquer tipo de tratamento diretamente nas fontes d'águas. A estimativa é que o setor industrial despeje entre 300 e 400 milhões de toneladas de resíduos tóxicos nas águas por ano (ORGANIZAÇÃO, 2020, p.12).

A demanda pela utilização da água cresce de acordo com a urbanização. Por isso, a desigualdade no acesso à água representa uma grave preocupação na gestão dos recursos hídricos, pois a urbanização acelerada e desordenada, que ocorre com frequência em cidades e bairros de baixa renda causando a formação de paisagens urbanas com infraestrutura precária de coleta de esgotos em áreas de risco, acaba transformando a água em um vetor de doenças e mortes.

A poluição dos oceanos e mares também pode influenciar na condição da água doce se houver penetração no continente. Logo, haverá degradação das fontes de água doce se estas se misturarem com as salgadas contaminadas com esgotos lançados sem tratamento no mar.

Cumprе aqui assentar que o principal fator da crise da água é a poluição ambiental. Nesse aspecto, Viegas (2012, p. 26) assevera que:

O principal fator da crise da água é a poluição ambiental. Ao longo da história de desenvolvimento dos povos e sobretudo a partir da Revolução Industrial, a preocupação da humanidade centrou-se fundamentalmente na produção, sem maiores cuidados com a preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, de seus recursos. Tanto é assim que, nos dias de hoje, a maioria dos principais rios que banham cidades importantes, independente do continente onde se situem, é considerada tecnicamente poluída, o que decorre, além de outros motivos, da falta de saneamento básico, do lançamento dos resíduos industriais diretamente nas águas correntes, do despejo nestas também de produtos tóxicos utilizados na agricultura.

Pelo exposto, tem-se que a principal causa da poluição hídrica, no agravamento da degradação dos recursos hídricos é o lançamento de esgoto doméstico e de efluente industrial sem tratamento nos rios é o despejo de dejetos industriais urbanos nos mananciais, criando impactos substanciais na reposição de água doce.

A água contaminada possui organismos causadores de doença ou substâncias que podem trazer problemas de saúde às pessoas. Logo, podemos concluir que nem toda água poluída está contaminada, mas toda água contaminada está poluída, ou seja, a água contaminada é um tipo de água poluída.

Mesmo sendo essencial para a humanidade também pode ser uma grande intermediária de transmissão de muitas patologias: dengue, zica vírus, febre chicungunha, febre amarela, febre tifoide, malária, cólera, disenteria, hepatite infecciosa, entre outras.

Segundo Amorim (2015, p. 86): “a cada ano, mais de 3,5 milhões de pessoas, a maioria crianças abaixo de cinco anos de idade, morrem por causa de água contaminada, imprópria para o consumo ou inexistente”.

Neste ponto, se faz necessário anotar os dados trazidos por Tundisi e Tundisi (2005, p. 58 - 59) com relação à contaminação das águas:

A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que 1,7 milhão de mortes anuais sejam causadas pelas águas poluídas. A maioria dessas mortes é de crianças, provocada pela diarreia (desidratação), cuja causa decorre da ingestão de coliformes fecais. Calcula-se ainda que a água impura, o

saneamento precário e as péssimas condições de higiene causem a morte de 200 pessoas a cada hora, ou seja, 200 pessoas todas as horas, de todos os dias, de todos os anos.

Para Ribeiro (2008, p. 56), a contaminação das águas tem relação direta com o surgimento de doenças. Nesse sentido, demonstra sua preocupação com o tema afirmando que:

Doenças e produção de alimentos têm relação direta com recursos hídricos. Condições sanitárias inadequadas ou uso de água contaminada podem acarretar o adoecimento de pessoas na cidade e também no campo. Além disso, a produção de alimentos depende muito de água para o desenvolvimento de plantas e o crescimento de animais. Falta de água ou água de má qualidade geram problemas de saúde. Milhões de mortes são associadas à água todos os anos. A diarreia, efeito da ingestão de água contaminada, decorrência da falta de saneamento básico, é a causa de maior incidência das mortes.

Francisco (2015, p. 25 - 26), em sua Carta Encíclica destaca que:

Um problema particularmente sério é o da qualidade da água disponível para os pobres, que diariamente ceifa muitas vidas. Entre os pobres, são frequentes as doenças relacionadas com a água, incluindo as causadas por micro-organismos e substâncias químicas. A diarreia e a cólera, devidas a serviços de higiene e reservas de água inadequados, constituem um fator significativo de sofrimento e mortalidade infantil. Em muitos lugares, os lençóis freáticos estão ameaçados pela poluição produzida por algumas atividades extrativas, agrícolas e industriais, sobretudo em países desprovidos de regulamentação e controles suficientes. Não pensamos apenas nas descargas provenientes das fabricas; os detergentes e produtos químicos que a população utiliza em muitas partes do mundo continuam a ser derramados em rios, lagos e mares.

Com efeito, para ser própria para o consumo humano, a água deve estar com sabor, cor e odor inalterados e não possuir substâncias tóxicas nem micro-organismos patogênicos, as águas com essas características são chamadas de potáveis.

Há que se reconhecer que atualmente está cada vez mais difícil encontrar água potável, fazendo com que as cidades enfrentem racionamento. Este se dá, em grande parte, em decorrência da poluição e da contaminação de rios e lagos que diminuem a quantidade e a qualidade de água disponível.

Segundo Amorim (2015, p. 85), em 2011, cerca de 10% da população mundial não tinha acesso à água limpa. E averba:

Apesar de melhorias pontuais significativas, nos últimos 25 anos, hoje, aproximadamente, 3 milhões de pessoas não possuem acesso à água potável e 768 milhões de pessoas, aproximadamente 10% da população mundial, não possuíam acesso a quaisquer fontes de água limpa em 2011.

Para agravar a situação, a ONU (2020) publicou relatório afirmando que dos 6,2 bilhões de pessoas que possuem acesso a fontes confiáveis de água, quase 40% não possuem água encanada à sua disposição, precisando se deslocar até fontes de águas públicas, poços e rios para efetuar seu acesso. Ademais, 2,6 bilhões de pessoas não possuem saneamento básico adequado, sendo que 1 bilhão dessas pessoas não possuem nem mesmo uma instalação sanitária precária, tendo que satisfazer suas necessidades fisiológicas ao ar livre. Por fim, 1 bilhão e 200 milhões vivem em áreas de escassez física de água, e mais de 500 milhões se aproximam de forma acelerada desse contexto, sendo que 1,6 bilhão de pessoas no mundo enfrentam escassez econômica de água.

Lamentavelmente, os mais vulneráveis nesse quadro de precariedade de acesso à água são as pessoas pobres e segregadas, esse cenário fica claramente comprovado em áreas urbanas, onde as pessoas pagam caro por uma quantidade de água insuficiente e de qualidade questionável, aumentando a dependência direta dos rios e lagos para a satisfação das necessidades hídricas diárias.

Várias são as razões que levaram o planeta ao patamar atual da crise pela escassez de recursos hídricos, tanto pela insuficiência, como pela sua precária potabilidade, que fragiliza a quantidade e qualidade do seu uso

para o consumo humano e para a dessedentação de animais. Em paralelo com a escassez natural e histórica de água que assola algumas regiões do mundo, há também a carência desencadeada pela ação do homem.

Ressaltamos que políticas de viés universalista e de ações afirmativas são instrumentos de distribuição de justiça com o objetivo de promover a inclusão social, especialmente daqueles que, historicamente, teriam sido obrigados a viver à margem da sociedade. Destarte, a justiça distributiva possibilita a superação das desigualdades no universo dos fatos, por meio de uma intervenção estatal que promova o acesso à água de forma igualitária e em benefício de todos.

Para maior eficiência no uso da água é imperioso rever os processos produtivos, tanto na indústria como na agricultura, a fim de se proporcionar um consumo igualitário dos recursos hídricos, pois o acesso à água é de sobremaneira vital para a manutenção da vida de qualquer ser vivo no planeta.

A seguir abordaremos o problema da dificuldade em normalizar o acesso à água em âmbito mundial que vai de encontro aos interesses de corporações transnacionais.

4. Lutas por águas

O acesso à água pela humanidade nem sempre provocou o envolvimento do ramo privado e dos governos. Por um longo período a água esteve sob o controle das pessoas que se organizavam em comunidades. Em todo o mundo, sistemas complexos de manutenção e divisão da água promoveram acessibilidade às sociedades organizadas.

Contudo, com o passar dos anos o seu acesso sofreu ingerências tanto do setor público como do setor privado. Nesse sentido, Shiva (2006, p. 69) assevera:

O controle da comunidade indicava que a água era administrada localmente e como um recurso comum. Sistemas desse tipo, baseados na comunidade ainda podem ser encontrados nos Andes, no México, na África e na Ásia. O controle

da comunidade foi corroído quando os Estados tomaram o controle sobre as reservas de água. No Oeste norte-americano, o Estado colaborou para que empresários privados adquirissem direitos sobre a água. No Terceiro Mundo, o controle governamental foi facilitado por gigantescos empréstimos para projetos ligados à água do Banco Mundial. Represas eram um meio especialmente popular de transferência de controle da água das comunidades para governos centrais e para a colonização de rios e pessoas. Para os colonizadores europeus que vieram para a América, a colonização dos rios era uma obsessão cultural e uma necessidade imperialista. A natureza, em geral, e os rios, em particular, foram valorizados pelo seu benefício comercial e eram vistos como algo que deveria ser domado.

Imperioso ressaltar que em 1997 a ONU sediou a Convenção sobre o Direito referente ao uso dos cursos d'água internacionais, como assevera Shiva (2006, p. 93):

Em 1997, as Nações Unidas sediaram a Convenção sobre o Direito referente ao uso dos cursos d'água internacionais para fins outros que a navegação com o objetivo de criar as diretrizes para a partilha das águas de rios internacionais. Os dois princípios utilizados na convenção foram a utilização razoável e equitativa e a determinação de não causar danos: uso equitativo referia-se à partilha de água numa base equitativa entre múltiplos usuários e a determinação de não causar danos referia-se aos danos aos estados coribeirinhos.

Acontece que, em uma realidade crescente de escassez, onde a falta de água eleva de forma significativa o custo da produção de alimentos e produtos manufaturados, há um aumento considerável da potencialidade de conflitos e de agravamento de tensões em torno da luta pelo domínio das reservas de água.

Disputas em torno do acesso à água não se restringem apenas aos interesses nacionais, mas, também, acarretam guerras entre países. Exemplo disso é o que ocorre na região em torno dos rios Tigre e Eufrates, cujos corpos d'água são os responsáveis pelo sustento da agricultura na Turquia, Síria e Iraque, causando inúmeros conflitos significativos entre os três países. Uma das principais causas desses conflitos decorre do fato

de ambos os rios se originarem na Turquia, fazendo com que esse país detenha a soberania absoluta sobre as águas em seu território. Em contrapartida, o Iraque, com o argumento de resguardar seus direitos históricos, reclama a norma do “uso anterior”, defendendo a tese do uso dos rios pelos povos da Mesopotâmia há mais de seis mil anos. Por fim, mais recentemente foram observadas disputas pelas águas dos referidos rios, devido o aumento da necessidade de água por conta da industrialização.

Convém destacar que a guerra entre israelenses e palestinos também é uma guerra por águas, na medida que o rio Jordão é usado por Israel, Jordânia e Síria. No entanto, a indústria agrícola israelense é de sobremaneira dependente das águas desse rio, tendo em vista que o mesmo é responsável por 60% do suprimento de sua necessidade por água, embora apenas 3% da bacia do Jordão se encontre no território de Israel.

Também importante destacar que os israelenses têm acesso e consomem 4 vezes mais água que os palestinos. Nesse sentido, Elmusa (2020, p. 224) colaciona que o estado de Israel sustenta, desde 1997, uma política desigual de exploração e utilização das águas comuns com a Palestina, apoderando-se de mais de 80% do reabastecimento dos aquíferos da região, impondo rígidas condições de acesso aos palestinos. Pesquisas estatísticas apontam que o consumo palestino de água na Cisjordânia, desde o início da ocupação dos territórios por Israel, aumentou em 20 milhões de m³/ano, enquanto o crescimento do consumo israelense foi 20 vezes maior. Ademais, entendemos ser isso um tipo de *apartheid* hídrico que ocorre na região.

Segundo Viegas (2012), a região do Oriente Médio abraça 3% da população mundial, contudo, dispõe somente de 1% da água doce do mundo, sem falar que 50% da água fornecida para o consumo urbano se perde no processo de distribuição. Nesse sentido, o referido autor afirma que tal disparidade acaba por gerar um quadro preocupante de conflitos:

Essencial a estes problemas é o fato de que a escassez de recursos e certas formas de degradação ambiental são fatores importantes na instabilidade política ou nos conflitos violentos a nível local, regional e interestadual. Resumindo, existe cada vez mais certidão de que as deficiências ambientais locais, regionais e globais, bem como a escassez de recursos levarão cada vez mais a conflitos. Os líderes do Oriente Médio, tanto do passado como do presente, têm declarado que a água é o fator que mais provavelmente levaria seus países à guerra. Tanto no Oriente Médio quanto na África do Norte, a pobreza em aumento, as pressões de população, retiradas não sustentáveis da água, contínuas disputas territoriais vinculadas a um crescente nacionalismo, degradação ambiental e escassez de água são os fatores predominantes que contribuem para aumentar o conflito violento regional (2012, p. 133).

Outro exemplo de conflito se dá em torno do rio Nilo, que é fonte de fornecimento de água para 10 países africanos. Nesse aspecto, Shiva (2006, p. 92) acrescenta:

O Nilo é o maior rio do mundo e é partilhado por dez países africanos, incluindo Etiópia, Sudão, Egito, Uganda, Quênia, Tanzânia, Ruanda, República Democrática do Congo e Eritreia. É também outro foco de complicações no conflito por água. Em 1990, a população total dos países da bacia do Nilo era estimada em duzentos e quarenta e cinco milhões de habitantes e projetada para atingir oitocentos e cinquenta e nove milhões em 2025. A Etiópia contribuiu com oitenta e seis por cento do fluxo total anual do Nilo, ao passo que os quatorze por cento remanescentes vêm do Quênia, de Uganda, da Tanzânia, de Ruanda, da República Democrática do Congo e do Burundi.

Infelizmente, os conflitos por águas não ocorrem somente no contexto internacional. Segundo a Comissão Pastoral da Terra (2020) e o seu “Relatório Conflitos no Campo Brasil 2013”, utilizado neste trabalho por corresponder a um período de conflitos, o número de litígios pela água registrados no Brasil, mais especificamente no campo, com um crescimento de 1.163% de 2002 até 2013, afetando um total de 300.000 famílias. O relatório descreve que:

Os conflitos pela água registrados em 2013 se deram em todas as regiões do Brasil. Dos 93 conflitos, 37 estão no Nordeste, 27 no Norte, 18 no Sudeste, 8

no Sul e 3 no Centro-Oeste. Ocorrem em todas as grandes bacias hidrográficas do Brasil, mais na Caatinga (29) e na Mata Atlântica (30) do que na Amazônia (27) e no Cerrado (7). Os conflitos não se restringem às regiões com menor disponibilidade de água, já que nos biomas Amazônia e Mata Atlântica, ricos em água, ocorrem mais de 60% dos casos. Como também não ocorrem apenas nos rincões longínquos das ‘fronteiras do capital’, mas em regiões ditas ‘desenvolvidas’, como no Sul e Sudeste do país, o que revela a fragilidade e insustentabilidade do modelo de desenvolvimento imposto, onde se insere aí o modelo de gestão hídrica em curso (COMISSÃO, 2020).

Ainda de acordo com o mesmo documento dos conflitos registrados, 45 envolveram disputas por uso e preservação, 43 foram relativos a barragens e açudes e 5 foram travados com particulares. O referido relatório acrescenta:

Os governos federal, estaduais e municipais são os causadores diretos de 13 conflitos. As empresas são responsáveis por 18 casos. Apenas quatro dos casos envolveram fazendeiros e grileiros de terra. Os conflitos gerados pelas mineradoras, hidrelétricas e empresários somam 80,5% dos casos. Desse modo, fica clara a disputa entre grandes empresas de capital nacional e/ou estrangeiro pelos territórios – terra e água – de comunidades camponesas. Estes conflitos envolvem e prejudicam principalmente comunidades de pescadores, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pequenos agricultores, assentados pela reforma agrária, dentre outras (COMISSÃO, 2020).

Não há dúvida que o aumento da densidade demográfica também gera estresse hídrico em algumas cidades do mundo, no entanto, essa não é a causa central da situação de escassez em que se encontram as reservas de água doce do planeta. Pois, o aumento da população só representa um elemento de tensão sobre as reservas de água doce no mundo devido à carência de oferta hídrica, em consequência da poluição, dos impactos ambientais causados pela demanda industrial, da privatização dos mananciais e da preferência da sua aplicação na produção de bens de consumo em grandes proporções. De certo, a principal razão da escassez da água e por conseguinte os seus conflitos se dá em virtude dos padrões de produção e de consumo predatórios, dos modelos insustentáveis de

apropriação e poluição determinados pelo patrimônio e da má gestão dos recursos hídricos.

5. Considerações finais

Importa ressaltar que a água sempre foi um componente essencial para a percurso do homem sobre a terra, não somente por ser essencial para a manutenção da vida, mas por ser um elemento fundamental do desenvolvimento social, econômico, cultural, agrícola, militar e religioso.

A pluralidade dos usos da água é imensurável. Esse bem é essencial não só para o consumo humano, mas também, para a geração de energia elétrica, o transporte aquaviário, a agricultura, a prática de esportes, entre outros. É certo que a água de qualidade deve ser um recurso farto para a continuidade de vida no planeta.

Ao contrário, com o crescimento da urbanização, acelerou-se a poluição e a contaminação das águas doces no mundo. Segundo relatório da ONU de 2013, a maior causa de poluição tem origem nos centros urbanos através do lançamento de lixo e esgoto nas fontes d'águas.

Assim, no último século, diante do aumento do consumo, poluição e contaminação das fontes, a água passou a ser reconhecida como um bem escasso e não acessível a grande parte da humanidade, ocasionando o surgimento de conflitos.

Nesse sentido, passa a ser inquestionável o reconhecimento da importância da água para a sobrevivência da vida na Terra, a partir do momento em que esse recurso ambiental já não mais vem sendo explorado com a mesma abundância e pureza de antes.

Diante desse panorama, em 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou uma resolução que assegura a água e o saneamento básico como Direitos Humanos Fundamentais.

Ademais, o Fórum Mundial Alternativo da Água, ocorrido em Marselha, no ano de 2010, reiterou a necessidade de resgatar o conceito de água como fonte de vida e não de lucro.

Nesse mesmo sentido, a Conferência de Berlim, ocorrida em 2014, assentou o discernimento de que “uso sustentado” significa o gerenciamento integrado dos recursos hídricos, para garantir o uso eficaz e o acesso equitativo das águas, em benefício das presentes e das futuras gerações.

É possível concluir com o estudo, que tanto no âmbito doméstico quanto no cenário mundial, a atuação privada com base na concepção da água enquanto recurso econômico priorizou o capital em detrimento do interesse público, que busca a eficiência na prestação de serviço de abastecimento, o que alentou o número de conflitos hídricos.

Portanto, diante do exposto, urge a necessidade de conscientizar a todos de que a água, tal como o ar que respiramos, não deve ser objeto de lucro, nem minimizada à condição de mercadoria. Assim, deve ser entendida como um patrimônio vital, comum a toda humanidade, não podendo ser objeto de transações comerciais tradicionais

Referências

AMORIM, João Alberto Alves. *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

CAVALCANTI, Erivaldo. *Água e cidadania: a privatização dos recursos hídricos e os atores sociais*. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/992>. Acesso em 17 jan 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. *Conflitos no Campo 2013*. Disponível em <http://cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/viewdownload/43-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/344-conflitos-no-campo-brasil-2013?Itemid=23>>. Acesso em 17 jan 2020.

COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DAS NAÇÕES UNIDAS. “The Right to Water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)” in General Comment nº 15. Disponível em www.unhchr.ch/html/menu2/6/cescr.htm. Acesso em 17 jan 2020.

ELMUSA, Sharif S. Diving. *Common water resources according to international water law: the case of Palestinian-israel waters*. Natural resources journal. V. 35, p. 223-242. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Do céu à torneira: O caminho da água das chuvas ao abastecimento doméstico*, 27 de abril de 2014, p. C - 10 - 11.

FRANCISCO. *Carta Encíclica do Sumo Pontífice*. São Paulo: Paulus/Loyola, 2015.

MORIN, Edgar. *Terra-Pátria*. 6.ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de águas e saneamento básico*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/aguas>. Acesso em 17 jan 2020.

PETRELLA, Riccardo. *O manifesto da água: argumentos para um contrato*. Petrópolis: Vozes, 2004.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

REBOUÇAS, Aldo; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Orgs). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006.

RIBEIRO, Wagner Costa. *Geografia política da água*. São Paulo: Annablume, 2008.

SHIVA, Vandana. *Guerras por água: privatização, poluição e lucro*. São Paulo: Radical, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 9. ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 13. ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA, Luciana Cordeiro. *Águas subterrâneas e a legislação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2009.

TUNDISI, José Galizia & TUNDISI, Takako Matsumura. *A água*. São Paulo: Publifolha, 2005.

VIEGAS, Eduardo Coral. *Gestão da água e princípios ambientais*. Caxias do Sul: Educus, 2012.

O dano ao projeto de vida dos índios Krenak e sua reparação: um estudo a partir do desastre ambiental de Mariana

*Evelyn Pinheiro Tenório de Albuquerque*¹

*Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Moraes*²

1 Introdução

No dia 5 de novembro de 2015 o país registrou o maior desastre ambiental de sua história, ocasionado pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração da empresa Samarco Mineração S.A. no município de Mariana, no Estado de Minas Gerais. Toneladas de lama foram dispersas no ambiente, afetando a fauna e flora local e provocando severos impactos à vida das comunidades que viviam nas regiões por onde a onda de lama tóxica percorreu. Nesse contexto, se apresentam os impactos sofridos pelos índios Krenak, cujo território por eles habitado se encontra às margens do Rio Doce, o qual denominam *Uatu*.

Os Krenak mantêm uma forte ligação com o rio, sendo que suas práticas culturais estão diretamente a ele relacionadas. Da mesma forma, existe uma dependência do rio no que se refere às práticas de subsistência, uma vez que a pesca, a caça e a agricultura restaram comprometidas com

¹ Mestre em Direito pela Fundação Universidade de Itaúna. Especialista em Direito processual pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Especialista em Ciências criminais pelo Instituto Panamericano de Política Criminal. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Email: evelynalbuquerque@gmail.com

² Doutor em Teoria do Direito pela PUC Minas. Mestre em Teoria do Direito pela PUC Minas. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Gama Filho/RJ. Professor da graduação e do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna/MG. Professor da Faculdade de Pará de Minas. Email: marcioeduardopedrosamoraes@gmail.com

a poluição e a toxidez das águas do *Uatu*. Dessa forma, entende-se que os desastre de Mariana causou dano ao projeto de vida dos índios Krenak, que tiveram afetado o seu modo tradicional de vida, sendo obrigados a se readequarem com a nova realidade de poluição de suas águas.

O direito ao projeto de vida tem sido reconhecido no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) enquanto expressão do direito de liberdade exercido pelos indivíduos que determinam a maneira que pretendem guiar suas vidas. Já são inúmeros os casos em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) foi acionada para se manifestar a respeito da reparação de dano ao projeto de vida, não havendo ainda, contudo, uma jurisprudência sólida a respeito dos meios adequados para a reparação desta espécie de dano.

Nesse contexto, por meio da presente pesquisa, busca-se responder a problemática metodológica que se apresenta a respeito de qual o meio adequado de se identificar as formas de reparação do dano ao projeto de vida suportado pelos índios Krenak em decorrência do rompimento das barragens da mineradora Samarco. A fim de responder à questão, em um primeiro momento este trabalho traz o conceito de comunidades indígenas, apontando suas características primordiais e evidenciando a forte ligação existente entre esses povos e o meio ambiente em que vivem. Ainda nesta seção, com base no entendimento de que as comunidades indígenas pautam o seu projeto de vida nas práticas que estão diretamente relacionadas ao ambiente natural, apresenta-se o conceito de projeto de vida e o reconhecimento do dever de reparação quando este sobre dano.

A segunda seção se ocupa em abordar o desastre ambiental de Mariana e os impactos dele decorrentes suportados pela comunidade indígena Krenak, para então, na terceira seção da pesquisa, abordar-se a questão da adequada reparação de danos ao projeto de vida, apresentando-se a consulta prévia por meio dos protocolos autônomos de consulta como meio adequado para se estabelecer parâmetros de reparação.

O desastre ambiental de Mariana está prestes a completar cinco anos e ainda não se sabe a dimensão dos danos por ele causados e, tampouco, foi possível promover a reparação em sua integralidade. Nesse sentido, a pesquisa se justifica pela importância de se buscar ferramentas que sejam efetivas para a mitigação dos impactos sofridos pela comunidade indígena Krenak, possibilitando que o dano ao projeto de vida possa ser restabelecido na maior medida possível.

No que tange à metodologia adotada, utilizou-se da pesquisa teórico-bibliográfica e documental. Além da legislação pátria e das normas internacionais que versam sobre a tutela dos direitos dos povos indígenas, foram consultados autores que abordam a temática, os quais serviram de suporte teórico para a linha de raciocínio que se buscou construir no presente estudo.

2 Comunidades indígenas e o projeto de vida

A definição do que são comunidades indígenas no ordenamento jurídico brasileiro encontra-se no Estatuto do Índio, aprovado por meio da Lei n.º 6.001/1973 que, em seu artigo 3º, inciso II, as definem como “conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados” (BRASIL, 1973).

A despeito das inúmeras críticas direcionadas à referida lei no que tange ao seu caráter assimilacionista, a mesma reconhece aos povos indígenas o direito de autodeterminação ao garantir-lhes a “possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência”, bem como a “garantia de permanência voluntária no seu habitat”. (BRASIL, 1973, artigo 2º).

Essas garantias, de maneira particular, decorrem do reconhecimento, ainda que incipiente quando da sua promulgação, da importância dos direitos culturais para os povos indígenas. Tal

reconhecimento foi ampliado pela constituinte de 1988, que sob influência dos movimentos internacionais de Direitos Humanos, reconheceu em seu texto o direito à cultura enquanto direito fundamental, cuidando especialmente de garantir as manifestações culturais das populações indígenas, bem como a reconhecer o seu direito sobre o território ancestral. (BRASIL, 1988).

A confirmação do reconhecimento de referidos direitos restou sobretudo evidenciado quando, por meio do Decreto n.º 5.051/2004 (BRASIL, 2004), foi promulgada a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Importante marco internacional da conquista dos direitos dos povos indígenas, referida convenção internaliza conceitos e apresenta diretrizes que devem ser adotados pelos Estados em seus procedimentos administrativos e legislativos, bem como devem ser observados na esfera judiciária no momento de resolução de conflitos.

Além de abordar questões referentes aos direitos culturais dos povos indígenas e reconhecer e buscar proteger seus valores tradicionais, religiosos e culturais, a Convenção n.º 169 da OIT, ainda determina em seu texto medidas que visam o exercício de autodeterminação desses povos, na medida em que estabelece que o Estado deverá promover a consulta e obter o consentimento prévio para a execução de ações que possam afetar o seu modo de vida, notadamente no que se refere à utilização dos recursos naturais que são indispensáveis para as práticas culturais e de subsistência desses povos. Isso porque, não resta dúvida que a identidade dos povos indígenas está intrinsecamente relacionada com suas terras ancestrais e com a estreita ligação que estabelecem com os recursos naturais nelas encontradas, sendo, pois, pressuposto para o reconhecimento de quaisquer outros direitos desses povos.

Nesse contexto é que se discute o direito ao projeto de vida das comunidades indígenas e sua necessária reparação quando por alguma ação externa, seja de entes privados ou públicos, tal direito é lesionado. Para Greicy Fraga Almeida:

O projeto de vida está associado ao conceito de realização pessoal, pois se ampara nas opções que o sujeito pode ter para administrar sua vida e alcançar o seu destino e tais opções representam a expressão da garantia da liberdade, tendo em vista que a pessoa pode ser verdadeiramente livre se necessita de opções para conduzir sua existência, levando-a a sua conseqüente e natural culminação. (ALMEIDA, 2016, p. 39).

No ordenamento jurídico pátrio, o dano ao projeto de vida ainda é abordado de maneira incipiente, sendo classificado e indenizado muitas vezes como espécie de dano moral ou, por vezes, como um dano existencial. Nesse sentido, Flaviana Rampazzo Soares (2009) leciona que o dano existencial tem cunho permanente ou temporário sofrido pela vítima, que a obriga a modificar seu modo de vida e sua rotina, tratando-se, assim, de uma lesão ao complexo de relações que promovem o desenvolvimento da personalidade.

Ainda esse respeito, Gilberto Schäfer e Carlos Eduardo Martins Machado (2013) entendem que a possibilidade de fazer escolhas é fator que compõe a natureza humana e está relacionada ao livre desenvolvimento da personalidade. “Essa liberdade é, também, autonomia individual no tomar decisões e escolher um projeto de vida de acordo com as possibilidades e vocações, como forma de criar uma identidade pessoal.” (SCHÄFER; MACHADO, 2013, p. 187) e o dano ao projeto de vida ocorre justamente quando “se interfere no destino da pessoa, frustrando, aviltando ou postergando a sua realização pessoal”. (SCHÄFER; MACHADO, 2013, p. 189). Nessa mesma esteira de entendimento, Olenka Woolcott Oyague e Diego Monje Mayorca entendem que:

[...] projeto é o exercício de idealizar a vida, antecipando nosso futuro para nos realizarmos como pessoas, dar razão de ser à nossa existência e transcendência ao viver. Sob essa noção, o projeto de vida é inconcebível e, conseqüentemente, sem certeza de sucesso ou fracasso por parte de cada pessoa. Por esta razão, o ser humano decide livre e individualmente escolher

um projeto de vida, procurando realizá-lo de múltiplas formas. (WOOLCOTT OYAGUE; MONJE MAYORCA, 2018, p.130, tradução nossa³).

Ainda segundo Schäfer e Machado (2013), o estudo do dano existencial enquanto categoria autônoma de responsabilidade civil possui um importante papel para o especial reconhecimento de transtornos existenciais que decorrem da frustração e impossibilidade de realização das aspirações que o sujeito tem para o futuro, provocando profunda angústia e a carência de uma razão de ser, impossibilitando o seu bem estar integral. Dessa forma, os autores entendem que o direito à liberdade de viver segundo o projetado é um dos fundamentos da pessoa e da dignidade da pessoa humana.

Desta forma, o dano ao projeto de vida é reconhecido enquanto um dano ao exercício do direito fundamental à liberdade de projetar sua vida para o futuro, determinando o seu modo de vida e suas ações. Embora o direito à liberdade seja exercido dentro de condicionantes jurídicas e sociais que limitam a amplitude desse direito em maior ou menor espaço de escolhas individuais, é justamente esse espaço de escolhas que permite ao homem ou uma coletividade a projetar sua vida, o que deve ser protegido de maneira consistente em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana. (SCHÄFER; MACHADO, 2013).

Além do reconhecimento desta categoria de dano no âmbito doutrinário, o dano ao projeto de vida também tem sido objeto de apreciação e reconhecimento no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Segundo estudo feito por Candelaria Aráoz Falcón, a Corte IDH ainda não possui uma jurisprudência consolidada sobre o tema, uma vez que as decisões proferidas por vezes se apresentam controvertidas no que diz respeito ao seu reconhecimento e forma de reparação. Ao proceder à análise de diversas sentenças da Corte IDH, a

³ No original: “[...] proyecto es el ejercicio de idealizar la vida, dibujando nuestro futuro de forma anticipada a fin de realizarnos como personas, darle una razón de ser a nuestra existencia y de transcendencia al vivir. Bajo esta noción el proyecto de vida es inconcebible, y en consecuencia sin una certeza del éxito o fracaso por parte de cada persona. Por esto, los seres humanos decidimos de forma libre e individual elegir un proyecto de vida, intentando de múltiples maneras de alcanzarlo”. (WOOLCOTT OYAGUE; MONJE MAYORCA, 2018, p. 130).

autora as classifica, quanto ao reconhecimento do dano ao projeto de vida e reparação, em: a) Sentenças que garantem o direito ao projeto de vida e reparam seu dano de maneira autônoma; b) Sentenças que reconhecem o direito ao projeto de vida, mas não reparam seu prejuízo de maneira autônoma e; c) Sentenças que não desenvolvem o direito ao projeto de vida nem reparam sua violação de maneira autônoma. (ARÁOZ FALCÓN, 2015). Sobre essa última categoria de sentenças, a autora tece críticas à atuação da Corte, tendo em vista que ela deixa de reconhecer o dano ao projeto de vida enquanto autônomo ao dano moral, ainda quando tal apreciação é solicitada pela vítima ou pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

A esse respeito, cabe ainda destacar o dever de reparação e indenização quando constatado o dano ao projeto de vida. Contudo, tal reparação é de difícil mensuração, uma vez que por vezes os impactos causados podem ser irreparáveis ou, em muitos casos, imensuráveis economicamente, o que dificulta sua quantificação em termos monetários ou a determinação das ações que devem ser tomadas para a atenuação do resultado danoso. Assim, a mera estipulação de um valor monetário a título de reparação, não se mostra eficaz para se restabelecer o *status quo*. A esse respeito, Sergio García Ramírez entende que:

Neste caso, não nos deparamos com uma simples - embora relevante - perda de ativos, assimilável ao conceito material de dano. Aqui o colapso é mais profundo e mais decisivo: o próprio curso da vida foi alterado, o que costumamos chamar de “desenvolvimento de potencialidades” foi impedido, um obstáculo, talvez intransponível, foi colocado na realização do destino pessoal (GARCÍA RAMÍREZ, 1998, p.359, tradução nossa⁴).

Na mesma linha de entendimento, Robert Snyder, Daniel Williams e George Peterson (2004) afirmam a existência de um valor sentimental

⁴ No original: “En este supuesto no nos hallamos ante un simple –aunque relevante– menoscabo patrimonial, asimilable al concepto material de perjuicio. Aquí el quebranto es más profundo y decisivo: se ha alterado el curso de la vida misma, se ha impedido lo que solemos denominar el “despliegue de las potencialidades”, se ha puesto un obstáculo, acaso infranqueable, a la realización del destino personal”. (GARCÍA RAMÍREZ, 1998, p. 359).

exclusivo que as posses possuem para os seus donos e, nesse contexto, a natureza e seus recursos naturais, bem como os lugares, que são repositórios da memória, implicam em um valor de significado na vida das pessoas que não pode ser reduzido a valores monetários.

No que concerne especificamente ao dano ao projeto de vida sofrido por comunidades indígenas em decorrência de desastres ambientais, entende-se que a reparação e até mesmo a indenização se tornam ainda mais desafiadoras para os operadores do direito. Isso porque, tais desastres causam grandes impactos ao meio natural em que as comunidades indígenas desenvolvem o seu projeto de vida, impossibilitando a execução de atividades elementares para os seus modos de vida, tais como práticas culturais ou de subsistência. A esse respeito, Paulo Gilberto Cogo Leivas e Rodrigo de Medeiros Silva (2017) abordam os conflitos sociais e socioambientais decorrentes de empreendimentos e atividades econômicas que causam danos ao projeto de vida da coletividade que vive nos entornos em que tais atividades são executadas, o que atinge os indivíduos em esferas e intensidades diferentes em cada caso.

Nessa perspectiva das comunidades indígenas, entende-se que o projeto de vida está embutido nas histórias locais e no meio ambiente, sendo realizável na medida em que é possível o acesso ao território ancestral e aos seus recursos naturais. Contudo, os projetos de vida das comunidades indígenas, conforme lições de Mario Blaser, divergem do desenvolvimento, compreendido em termos capitalistas, pois estão voltados para a “[...] singularidade das experiências de lugar e das pessoas e na rejeição das visões que se afirmam universais. Assim, os projetos de vida têm como premissa 'fios' de paisagens, memórias, expectativas e desejos entrelaçados de forma densa e única”. (BLASER, 2004, p. 26, tradução nossa⁵), que não se coadunam com os interesses capitalistas de

⁵ No original: “[...] uniqueness of people's experiences of place and self and their rejection of visions that claim to be universal. Thus, life projects are premised on densely and uniquely woven 'threads' of landscapes, memories, expectations and desires”. (BLASER, 2004, p. 26).

exploração do meio ambiente para a geração de riquezas. Tal entendimento encontra respaldo também no âmbito da Corte IDH, a qual proferiu entendimento segundo o qual:

A estreita relação que os indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica. Para as comunidades indígenas, a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras (Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C, n. 214, § 86).

Nesse sentido, é papel do Estado tutelar os interesses dessas minorias, de modo que o seu projeto de vida seja resguardado dos intensos impactos que podem advir da exploração no meio ambiente no qual estão inseridos. A atuação do Estado por meio de políticas públicas e de órgãos de controle, ainda se faz sobremaneira relevante na medida em que tem o papel de impedir que desastres de grande magnitude sejam ocasionados pela execução de atividades econômicas, notadamente as atividades minerárias. Tal tutela não se destina exclusivamente aos direitos das comunidades indígenas. Outrossim, tutelam interesses que são de toda a sociedade.

O desastre ambiental provocado pelo rompimento das barragens de rejeitos de mineração na cidade de Mariana configura-se como um caso emblemático que afetou diretamente o cotidiano e as práticas culturais de comunidades indígenas. Ainda hoje, prestes a completar cinco anos do seu acontecimento, os impactos continuam a ser suportados por esses povos, que não conseguem ter perspectivas de quando suas vidas voltarão a ser como eram antes do desastre. Isso porque, o derramamento de lama tóxica poluiu as águas do Rio Doce, com o qual o povo indígena Krenak mantém forte ligação cultural.

Entende-se assim, que o desastre ambiental de Mariana ocasionou danos ao projeto de vida dos índios Krenak ao privar-lhes de suas práticas culturais e impor-lhes modos de vida distintos daquele por eles traçados. A poluição das águas do Rio Doce inviabilizou atividades de pesca e caça, além de práticas religiosas que estavam diretamente relacionadas ao uso das águas. Além disso, houve ainda impacto nas relações sociais desses povos que se confraternizavam às margens do rio. Tais impactos lhes impuseram uma restrição à liberdade de tal magnitude que foram denominados por Thiago Henrique Fiorott e Izabel Cristina Bruno Bacellar Zaneti como causa de um “exílio forçado dentro do seu próprio território”. (FIOROTT; ZANETI, 2017, p. 142).

A análise do dano ao projeto de vida, suportado pelo povo Krenak em decorrência do desastre ambiental de Mariana, se mostra relevante na medida em que tais danos ainda não foram reparados e carecem de medidas efetivas para que a reparação se dê na maior medida possível e não se prolongue no tempo. Dessa forma, cabe à presente investigação abordar o assunto de forma aprofundada.

3 O Desastre Ambiental de Mariana e os impactos suportados pelos índios Krenak

A atividade minerária desempenha papel significativo no desenvolvimento econômico de um país. Contudo, ao que parece, o impacto ambiental que ela provoca está na mesma ordem de proporção da geração e riquezas dela decorrentes. Assim, apesar de ser fonte geradora de recursos, considerado pilar fundamental da economia brasileira “[...] a indústria extrativa mineral está entre as atividades antrópicas que mais causam impactos socioeconômicos e ambientais negativos, afetando, portanto, o território onde se realiza a mineração”. (ARAÚJO; OLIVIERI; FERNANDES, 2014, p. 2).

Tradicionalmente, a análise dos impactos causados pelos grandes desastres ambientais tem seu foco voltado para as perspectivas capitalistas

ocidentais de dano material/ monetário, e, dessa forma, muito se fala em indenização nessa perspectiva. Contudo, os danos podem ser percebidos para muito além daqueles economicamente quantificáveis. Não raras vezes, implicam na morte de pessoas e no impacto ao projeto de vida de comunidades a quem são impostos modos de vida diversos daqueles que, no exercício de seu direito de liberdade, haviam projetado, seja porque lhes imputam problemas de saúde ou comprometimento de atividades laborais de subsistência, seja porque o local onde residiam antes do desastre se torna inabitável e é necessário que se mudem.

O desastre ambiental de Mariana se enquadra justamente nessa perspectiva. Conforme apontado por Fiorott e Zanetti (2017), em decorrência do rompimento da barragem, 34 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração e ferro foram lançados de uma só vez no meio ambiente, sendo que outros 16 milhões continuaram a serem lançados aos poucos, indo em direção ao mar no estado do Espírito Santo. Antes disso, contudo, a lama tóxica foi ao encontro do Rio Doce, importante rio que banha as terras indígenas Krenak, tendo sido afetadas cerca de 126 famílias deste povo que viviam às margens do Rio Doce. (COSTA, 2017).

Os impactos causados pelo desastre não se restringem à esfera ambiental ou patrimonial. Eles ingressam na vida de diversos sujeitos que foram impactados com as toneladas de rejeitos derramadas, provocando danos imensuráveis na esfera pessoal, com a perda de entes queridos e a forçosa e inesperada mudança de residência, uma vez que a destruição inviabilizou a moradia, seja pela destruição das casas, ou pela poluição daquele ambiente.

A esse respeito, Fiorott e Zanetti (2017) afirmam que por todo o trajeto percorrido pela lama tóxica até que ela desaguasse no Oceano, foram causados danos ao meio ambiente físico, como o solo, os rios e outras fontes de água; e também ao meio biótico, causando impactos à fauna e à flora. Além disso, constatou-se a existência de danos na esfera socioeconômica das comunidades que viviam ao longo deste percurso,

uma vez que distritos foram soterrados pela lama e propriedades rurais, indígenas e unidades de conservação foram atingidas.

É possível afirmar, que os danos ocasionados pelo desastre ambiental em Mariana estão diretamente relacionados ao “direito à vida, ao direito à água, ao direito à moradia adequada, ao direito a um meio ambiente saudável e ao direito à subsistência de comunidades pesqueiras e outros grupos, incluindo indígenas”. (COSTA, 2017, p.543-544, tradução nossa⁶), sendo assim causa de dano a diversos direitos fundamentais. Não obstante à multiplicidade de espécies de dano que podem ser verificados nas mais diversas esferas de direitos, esta investigação se limita a abordar os danos sofridos pela comunidade indígena Krenak que, historicamente, habitam as margens do Rio Doce.

Cabe elucidar que os índios Krenak mantêm uma estreita relação com as águas do Rio Doce, sendo este considerado um ente sagrado para esse povo. Muito além de se tratar de um meio de subsistência, diversas práticas culturais são relacionadas ao uso da água e, estando esta inapropriada para o uso devido à sua toxidez, tais práticas podem se perder. A esse respeito, Fiorott e Zanetti lecionam que “[...] a relação dos Krenak com o Rio Doce (Uatu) supera os conceitos ocidentais de relação – física, econômica e ambiental - com os elementos da natureza. Para eles o rio é um ente sagrado, com quem se relacionam, confiam, respeitam”. (FIOROTT; ZANETTI, 2017, p. 129). Esse também é o ensinamento de Aleixo e Andrade, que afirmam que:

A relação dos Krenak com o Rio Doce, o qual eles denominam Uatu, é espiritual e de afeto. Em relatos recentes, lideranças Krenak descrevem os danos ao Rio Doce decorrentes do rompimento da barragem de rejeitos da empresa Samarco como “a morte de um parente”. Não se trata ele somente de um recurso natural, visto que não há para eles uma separação estanque entre homem e natureza: a morte do rio é a morte dos próprios Krenak. Nesse sentido, o Rio Doce é para os Krenak um local sagrado, uma entidade

⁶ No original: “[...] right to life, the right to water, the right to adequate housing, the right to a healthy environment, and the right to livelihood of fisheries’ communities and other groups, including indigenous people”. (COSTA, 2017, p. 543-544).

integrante de sua cosmologia, um elemento essencial de seus modos de vida tradicionais e um elo entre o passado, o presente e o futuro. (ALEIXO; ANDRADE, 2016, p. 288).

Em artigo intitulado “Tragédia do Povo Krenak pela morte do Rio Doce/Uatu, no Desastre da Samarco/Vale/BHP, Brasil”, Fiorott e Zaneti (2017) classificam cinco espécies de impactos suportados pelo Povo Krenak em decorrência do desastre ambiental de Mariana. Segundo os autores, o primeiro impacto se deve diretamente à contaminação da água causada pela poluição do Rio Doce, o qual era a principal fonte utilizada para a dessedentação humana e dos animais da tribo.

O segundo impacto apontado se refere às práticas tradicionais culturais e de subsistência, tal como a do artesanato, a caça e pesca. Em relação à pesca, os autores apontam que se tratava de atividade tradicional da etnia, de múltiplas finalidades e significados. Além de proporcionar alimento para a tribo, era também forma de socialização e fonte extra de recurso para a comunidade, que comercializava o excedente. Segundo os autores:

A pesca no Rio Doce proporcionava aos Krenak, além da segurança alimentar e renda, o fortalecimento das relações sociais, vez que a atividade era feita, muitas vezes, também de maneira coletiva, principalmente nas noites de lua cheia, e envolvia diversos membros dos variados grupos dos Krenak. (FIOROTT; ZANETI, 2017 p.137).

A caça restou igualmente prejudicada, já que os animais começaram a apresentar doença e, dessa forma, passou a existir insegurança em relação à possibilidade de estarem contaminados devido ao consumo de água poluída. Além disso, ainda sobre os impactos causados nas práticas culturais, os autores apontam que o artesanato tradicionalmente desenvolvido no âmbito dos Krenak também foi prejudicado. Isso porque, utilizava-se uma espécie de planta para tanto, que era encontrada nas matas ciliares do Rio Doce, as quais foram cobertas pela lama. (FIOROTT; ZANETI, 2017).

Terceiro impacto apontado diz respeito ao projeto de pecuária e de plantio. Segundo se depreende das entrevistas realizadas por Fiorott e Zaneti (2017), embora a agricultura e a pecuária não fossem atividades principais exercidas pelos Krenak, eram desenvolvidas por algumas famílias em parte do território, sendo que as cheias do Rio Doce representavam importante função na fertilização do solo cultivado, que passou a ser inapropriado devido à alta contaminação. Assim, os autores entendem que: “somados, os impactos à pecuária leiteira, à pesca, à produção dos artesanatos, refletem um grande impacto à sustentabilidade econômica do povo Krenak, que também é impactada pela maior necessidade de aquisição de diversos produtos fora da aldeia”. (FIOROTT; ZANETI, 2017 p.138).

O desastre também ocasionou relevante impacto ao lazer do povo Krenak, já que o rio era o local de socialização e diversão para eles, práticas essas que também integram a sua identidade cultural. Segundo relatos colhidos pelos autores, “As crianças, ao saírem da escola sempre iam para o rio nadar e brincar nas praias, o que também já não podem mais fazer”. (FIOROTT; ZANETI, 2017 p.138).

Por fim, o quinto impacto identificado pelos autores no artigo citado se refere ao impacto à cultura e às relações sociais. Sobre este aspecto, os autores entendem que as atividades praticadas pelos Krenak, tais como pesca, caça e artesanais, possuem relação direta com a ordem espiritual e cosmológica desse povo, já que o rio é para eles considerado ente sagrado, sendo de vital importância para sua identidade étnica.

Uma vez reconhecidos e identificados os diversos impactos causados ao povo Krenak, que a uma podem ser identificados como dano ao projeto de vida, resta identificar quais são os meios apropriados para a sua reparação.

4 A consulta prévia como instrumento necessário à reparação do dano ao projeto de vida

Conforme apontado, a Corte IDH vem reconhecendo a existência do dano ao projeto de vida em seus julgados. Embora ainda não haja uma jurisprudência consolidada em relação aos meios que devem ser adotados para a integral reparação dessa espécie de dano, entende-se que não seja viável estabelecer uma regra pré-condicionada para tanto, notadamente devido ao fato de cada indivíduo ou comunidade traçar um meio de vida. Assim, poderá haver uma diversidade de projetos de vida e, conseqüentemente, uma infinidade de formas cabíveis para a promoção de sua reparação quando for verificado dano nesse âmbito.

A esse respeito, Snyder, Williams e Peterson (2004) afirmam que para que haja a compensação adequada pelas perdas sofridas pelos povos indígenas no que tange ao seu modo de vida e práticas tradicionais, é necessário envidar esforços adicionais que desafiam os parâmetros estabelecidos pela tradicional ciência social que identifica e fornece soluções para a reparação de danos.

Não obstante os desafios enfrentados para se encontrar meios adequados para a reparação de danos, entende-se que os casos julgados pela Corte IDH abrem precedentes para a apreciação das violações de direitos humanos que ocorrem no âmbito interno de cada um dos Estados-parte da OEA. Assim, é firmado o entendimento segundo o qual as recomendações e decisões proferidas no âmbito no SIDH a respeito dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais possuem força vinculante, sendo, pois, impositiva a sua observação por parte do Estado que ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos. Nessa perspectiva, é que deve ser analisada a reparação do dano ao projeto de vida sofrido pelos Krenak, o qual implica em um severo impacto em seu direito de liberdade e na perda cultural decorrente da impossibilidade de executarem suas práticas tradicionais.

A Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos exercem primordial papel na proteção dos direitos dos povos tradicionais de forma que as decisões e recomendações até então proferidos perante aquele sistema de proteção dos Direitos Humanos devem ser observadas para estabelecer parâmetros de reparação para os danos sofridos pelos Krenak.

Além de ser uma forma adequada de persecução de mitigação de impactos, é também medida que visa evitar que o Estado seja futuramente responsabilizado internacionalmente pela falta de efetividade na prestação jurisdicional na apreciação deste caso. Isso porque, embora o desastre ambiental de Mariana não esteja diretamente relacionado a uma ação estatal, sua omissão em relação ao dever de fiscalizar é passível de responsabilização, tendo em vista a previsão constante no artigo 1º da Convenção Interamericana que estabelece ser “dever dos Estados-partes de respeitar e garantir os direitos previstos no instrumento internacional, de maneira a prevenir, investigar e sancionar toda violação de direitos humanos, bem como de reparar, na maior medida possível, os danos causados”. (ALEIXO; ANDRADE, 2016, p.285).

Primeiramente, cabe apontar que a reparação do dano ao projeto de vida não deve ser analisado sob uma perspectiva puramente econômica. Embora possa também afetar essa esfera dos indivíduos, comumente não se restringe a ela, sendo necessárias ações outras para que se busque uma efetiva reparação. Ressalta-se que no âmbito da Convenção Interamericana de Direitos Humanos a reparação do dano deva ser integral, incluindo-se a reparação pecuniária, mas a ela não estando restrita. Contudo, esta não deve ser considerada a mais importante, mas sim aquelas medidas hábeis a restituir o *status quo*. (LEIVAS; SILVA, 2017).

Ainda no que tange à restituição, pertinente o ensinamento de García Ramírez (1998). O autor afirma que a previsão de reparação de danos em pactos internacionais não se dirige tão somente à vítima, como um meio de indenização ou forma de anular ou mitigar os efeitos daqueles danos por ela suportados. Para além, trata-se de reparação à própria comunidade

internacional e à sociedade nacional, uma vez que se trata de uma infração ao ordenamento jurídico interno daquele Estado e também uma violação ao pacto internacional que tem por finalidade a tutela do direito afetado pela ação danosa.

No caso em apreço a restituição, “não se resume a garantir a indenização pecuniária da comunidade, mas, igualmente, a adotar políticas públicas adequadas para a preservação de sua cultura, em face da ocorrência de danos irreversíveis aos seus modos de vida tradicionais”. (ALEIXO, ANDRADE, 2016, p. 289). Esse também é entendimento de Snyder, Williams e Peterson, que, ao abordarem um desastre ambiental de derramamento de óleo, afirmam que:

A compensação monetária pode permitir que os moradores entrem na economia do oeste e comprem bens para substituir aqueles tradicionalmente extraídos do meio ambiente local, mas o dinheiro não poderia de forma alguma compensar a perda de cultura. E, de fato, o dinheiro pode muito bem causar danos adicionais à cultura, modificando as relações sociais que não eram monetizadas antes do derramamento de óleo. (SNYDER; WILLIAMS; PETERSON, 2004, p. 109, tradução nossa⁷).

Schäfer e Machado (2013) corroboram com esse entendimento. Segundo os autores, a indenização isoladamente não se presta à integral reparação do dano ao projeto de vida, podendo ser necessário que sejam prestadas outras ações com vista a restituição integral das perdas suportadas pelas vítimas. “Neste sentido podem existir prestações de natureza acadêmica, laboral, e outras a fim de restabelecer, na medida do possível, o projeto de vida arruinado”. (SCHÄFER; MACHADO, 2013, p. 193). Nessa mesma linha de entendimento, Woolcott Oyague e Monje Mayorca, afirmam que:

⁷ No original: “Monetary compensation might allow villagers to enter into the western economy and purchase goods to replace those goods traditionally extracted from the local environment, but money could in no way compensate for the culture loss. And in fact, money might well do additional harm to the culture by modifying social relationships that were not monetized previous to the oil spill”. (SNYDER; WILLIAMS; PETERSON, 2004, p. 108-109).

O problema se coloca em termos completamente diferentes em relação à reparação dos danos não patrimoniais, precisamente porque atinge a própria esfera de quem o sofre, nos seus próprios direitos pessoais de raízes constitucionais e internacionais, tendo em conta os direitos humanos, mas carece de tradução ou equivalente em dinheiro. Daí as dificuldades que surgiram e continuam surgindo no direito interno de cada Estado para definir as diretrizes de reparação dos danos não patrimoniais (WOOLCOTT OYAGUE; MONJE MAYORCA, 2018, p.130, tradução nossa⁸).

A necessidade de se ter uma visão ampliada a respeito da reparação do dano ao projeto de vida se deve ao fato de que os efeitos ocasionados pelas atividades minerárias são interdependentes, “tendo em vista que uma dimensão está relacionada a todas as demais, demandando um olhar sistêmico das políticas públicas e corporativas em relação à atividade e a seus impactos” (ARAÚJO; OLIVIERI; FERNANDES, 2014, p.4). Quer-se dizer que é necessário voltar a atenção para as mais diversas formas de impactos sofridos, de modo que se possa dar uma resposta contundente para que o dano possa ser atenuado.

Nesse contexto, entende-se que é vital importância que haja um intenso diálogo entre os representantes da comunidade indígena Krenak e os órgãos governamentais para que se possa traçar os meios adequados para a reparação dos danos causados em decorrência do desastre de Mariana. Não é possível se perseguir uma adequada reparação ao dano de projeto de vida sem de fato conhecer em que consistia tal projeto e em que ele se sustentava. A esse respeito, pertinente o ensinamento de Snyder, Williams e Peterson, que entendem:

As ligações entre recursos naturais e perda de cultura são ainda mais complicadas quando grupos de pessoas com sistemas de valores diferentes tentam valorizar os recursos naturais uns dos outros ou, mais tipicamente,

⁸ No original: “El problema se plantea en términos completamente diferentes en relación a la reparación del daño no patrimonial, precisamente porque incide en la esfera misma de la persona que lo padece, en sus derechos personalísimos de raigambre constitucional e internacional, teniendo en consideración los derechos humanos, pero carece de una traducción o equivalente en dinero. De allí las dificultades que se han presentado y se siguen presentando en el derecho interno de cada Estado para definir los lineamientos de la reparación del daño no patrimonial”. (WOOLCOTT OYAGUE; MONJE MAYORCA, 2018, p. 130).

quando interesses poderosos valorizam os recursos de outros menos poderosos. (SNYDER; WILLIAMS; PETERSON, 2004, p. 117, tradução nossa⁹).

Ao analisarem o caso em apreço, Aleixo e Andrade (2016) afirmam que os índios Krenak não vêm sendo consultados a respeito das ações empreendidas pelo Estado e pela Samarco para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem em Mariana. Os autores elucidam que desde a elaboração do Plano de Ações Emergenciais pela empresa, não foi prevista a participação de atores externos às suas atividades, muito embora as diretrizes nacionais e internacionais para esses casos prevejam a participação da comunidade local para prevenir e atenuar danos gerados pelos acidentes e desastres. “No entanto, no caso concreto, percebe-se que a empresa deixou a comunidade local e as populações ribeirinhas à mercê da própria sorte para lidar com os efeitos repentinos de um desastre ambiental.” (ALEIXO; ANDRADE, 2016, p. 285).

Especialmente em relação aos Krenak, só é possível falar em compensação e recuperação na medida em que se respeitem as visões e se dialogue com a população sobre como tem percebido os impactos e como planejam o futuro, o que irá requerer tempo, tendo em vista que o povo ainda encontra-se extremamente abalado com todos os danos da tragédia. (FIOROTT; ZANETI, 2017, p. 144-145).

Assim, entende-se que as ações voltadas para a reparação do dano ao projeto de vida apenas podem ser efetivas na medida em que se pautem nos próprios anseios dos índios Krenak, precedendo de uma amplo diálogo para a persecução de ações que sejam adequadas para a finalidade que objetivam.

Nesse sentido, defende-se que o direito à consulta prévia, garantida no âmbito da Convenção n.º 169 da OIT (artigo 6º) também deve ser aplicada no que se refere à reparação de danos e não só a medidas

⁹ No original: “The links between natural resources and culture loss are further complicated when groups of people with different value systems attempt to value each others’ natural resources or, more typically, when powerful interests value the resources of less powerful others”. (SNYDER; WILLIAMS; PETERSON, 2004, p. 117).

legislativas e administrativas suscetíveis de afetar as comunidades indígenas diretamente, conforme expressamente previsto na referida Convenção. O direito à consulta prévia também deve ser observado no âmbito do Poder Judiciário para a resolução de conflitos, de modo que os acordos homologados e as ações reparatórias e indenizações estabelecidas sejam vislumbradas tendo por pressuposto os reais anseios e necessidades da comunidade indígena afetada.

Um meio que vem se mostrando adequado para a implementação da consulta prévia consiste na elaboração e adoção de protocolos próprios de consulta. Trata-se de instrumento que tem por finalidade dar voz às comunidades que são alvo das ações estatais, permitindo-lhes expressar os seus anseios e exercerem o seu direito de autodeterminação. Segundo Liana Amin Lima da Silva:

Os protocolos próprios contém as regras mínimas e fundamentais que os povos e comunidades estabelecem e exteriorizam para a sociedade envolvente e para o Estado, apontando como se respeitar o direito próprio, suas jurisdições próprias e formas de organização social em um processo de consulta prévia. (SILVA, 2017, p.243).

Nessa mesma linha de entendimento, Yamada *et al* lecionam que:

Os protocolos de consulta elaborados, discutidos e pactuados de forma autônoma por cada comunidade ou povo são instrumentos que explicitam a governança interna de cada um deles, inclusive suas instituições representativas, materializando e traduzindo em regras concretas os princípios orientadores do direito de consulta. Os protocolos indicam quem são as autoridades legítimas para representá-las e define os procedimentos adequados para o estabelecimento do diálogo com os representantes do Estado e outras partes interessadas. Desta forma, os protocolos de consulta têm sido construídos como instrumento de exercício de direitos, e como alternativa à regulamentação genérica e restritiva do direito. (YAMADA et al, 2019, p.34-35, grifo no original).

Assim os protocolos próprios de consulta viabilizam o exercício do direito à consulta prévia previsto na Convenção n.º 169 da OIT, conferindo

voz ativa aos membros da comunidade indígena afetada pelo desastre ambiental. Por via oblíqua, se prestam, ainda, a orientar os agentes estatais a respeito da elaboração de políticas públicas adequadas para a preservação da cultura dessa comunidade indígena, uma vez que o desastre ambiental afetou diretamente tal direito fundamental.

5 Considerações finais

O dano ao projeto de vida tem sido objeto de apreciação no âmbito da do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que o entende enquanto restrição ao exercício de liberdade e, dessa forma, passível de indenização e reparação. Contudo, no que se refere à reparação, os operadores do Direito esbarram em obstáculo aparentemente intransponível no momento de se determinar quais devem ser os meios adotados para que a reparação dessa espécie de dano seja de fato eficaz e, na maior medida possível, restabeleça o projeto de vida inicialmente adotado pelo sujeito ou por uma comunidade.

Não obstante o relevante papel que a atividade minerária representa para o desenvolvimento econômico de um país, é também causa de grandes impactos socioambientais que afetam diretamente a vida da comunidade adjacente de onde tais atividades são exercidas. Os impactos são sobremaneira vultuosos quando em decorrência das atividades minerárias, ocorrem desastres ambientais que, uma vez desencadeados, não podem ser contidos pela ação humana.

O desastre ocorrido na cidade de Mariana após o rompimento de uma barragem de rejeitos minerários da mineradora Samarco foi o maior desastre ambiental registrado no país. As toneladas de lama tóxica derramadas atingiram uma grande extensão de terras e rios, poluindo-os e os tornando impróprios para o uso.

A poluição das águas do Rio Doce afetou de maneira intensa a comunidade indígena Krenak, cujo território se encontra às margens desse rio e que além de ser fonte de subsistência desse povo, é também

fundamental elemento para o exercício de suas práticas sociais e culturais. Assim, entende-se que o referido desastre ambiental causou severo dano ao projeto de vida desse povo, o qual foi tolhido do seu modo tradicional de vida.

Uma vez constatado o dano, surge por parte da empresa por ele responsável, não só o dever de indenizar, mas sobretudo, de buscar sua reparação. Da mesma forma, é dever do Estado tutelar o direito desses povos que foram impactados, agindo de maneira efetiva para que haja uma atenuação da perda cultural que lhes foi imposta.

Nesse sentido, entende-se que qualquer ação que vise a reparação de danos sofridos pelos índios Krenak no seu projeto de vida, deve ser precedido de ampla discussão com a liderança desse povo, de modo que seja possível identificar quais são as suas reais necessidades e quais são os atos que podem atenuar os mais diversos impactos por eles suportados. Para tanto, defende-se que o direito à consulta prévia, imprescindível ao exercício de autodeterminação dos povos indígenas e previsto na Convenção n.º 169 da OIT deve também ser aplicado no âmbito do Poder Judiciário para a solução de conflitos, já que, sendo os principais interessados, devem ser as próprias vítimas a direcionar as ações efetivas para mitigação dos efeitos danosos do desastre ambiental. Assim, os protocolos próprios de consulta se prestam a tal finalidade, uma vez que instrumentalizam o referido direito, viabilizando que as comunidades indígenas possam participar efetivamente de decisões que os afetam diretamente, configurando-se, pois, em importante ferramenta para a mitigação dos danos causados pelo desastre ambiental de Mariana e permitindo que, dentro do possível, o projeto de vida dos índios Krenak possa ser retomado.

Referências

ALEIXO, Letícia Soares Peixoto; ANDRADE, Pedro Gustavo Gomes. O rompimento da barragem em Mariana: impactos na comunidade indígena Krenak à luz da jurisprudência interamericana. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*,

Pouso Alegre, v. 32, n. 2: 283-296, jul./dez. 2016. Disponível em: https://www.fdsu.edu.br/mestrado/revista_artigo.php?artigo=221&volume=32.2
Acesso em: 29 set. 2020.

ALMEIDA, Greicy Fraga. *O dano ao projeto de vida da Corte Interamericana de Direitos Humanos: o caso Cabrera vs. México e o ingresso no Direito Brasileiro*. Dissertação. Porto Alegre: UniRitter, 2016.

ARÁOZ FALCÓN, Candelária. Dano ao “Projeto de Vida”: Um Novo Horizonte às Reparações dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos? *Revista Direitos Humanos e Democracia*, Ano 3, n. 5, p. 47-88, jan/jun. 2015. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/articloe/view/4039> Acesso em: 23 out. 2020.

ARAÚJO, Eliane Rocha; OLIVIERI, Renato Damico; FERNANDES, Francisco Rego Chaves. Atividade mineradora gera riqueza e impactos negativos nas comunidades e no meio ambiente. In: FERNANDES, Francisco Rego Chaves; ALAMINO, Renata de Carvalho Jimenez; ARAÚJO, Eliane Rocha. (Org.). *Recursos Minerais e Comunidade: impactos humanos, socioambientais e econômicos*. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2014.

BLASER, Mario. Life Projects: Indigenous People’s Agency and Development. In: *In the Way of Development: Indigenous Peoples, Life Projects, and Globalization*, BLASER, Mario; FEIT, Harvey A.; MCRAE, Glenn (Org.). Londres/Nova Iorque: Zed Books, 2004.

BRASIL. Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. *Diário Oficial*, Brasília, 21 de dezembro de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm. Acesso em 29 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial*, Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. *Diário Oficial*, Brasília, 20 abril 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de agosto de 2010*. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf. Acesso em: 3 out. 2020.

COSTA, Karen da. Corporate accountability in the Samarco chemical sludge disaster. *Disaster Prevention and Management*, v. 26, n. 5, p. 540-552, 2017. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/DPM-07-2017-0171/full/html> Acesso em: 25 set. 2020.

FIOROTT, Thiago Henrique; ZANETTI, Izabel Cristina Bruno Bacellar. Tragédia do Povo Krenak pela Morte do Rio Doce / Uatu, no Desastre da Samarco/Vale/BHP, Brasil. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, v. 6, n. 2, p. 127-146, 10 set. 2017. Disponível em: <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/article/view/2444> Acesso em 13 set 2020.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Dos temas de la Jurisprudencia Interamericana: “Proyecto de Vida” y “Amnistía”. *Revista de Derecho y Jurisprudencia y em Gaceta de los Tribunales*, Santiago de Chile, tomo XCV, n. 3, p. 61-75, mayo/ ago. 1998. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/49/17.pdf> Acesso em: 26 out. 2020.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo; SILVA, Rodrigo de Medeiros. As violações sofridas pelo povo Krenak e o dano causado ao projeto de vida. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 3, n. 1, p. 118-135, jan/jun. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/2023> Acesso em: 13 set 2020.

SCHÄFER, Gilberto; MACHADO, Carlos Eduardo Martins. A reparação do dano ao projeto de vida na Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 179-197, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/340> Acesso em 22 set. 2020.

SILVA, Liana Amin Lima da. *Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir*. 2017. 329f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SNYDER, Robert; WILLIAMS, Daniel; PETERSON, George. Culture Loss and Sense of Place in Resource Valuation: Economics, Anthropology and Indigenous Cultures. In: JENTOFT, Svein; MINDE, Henry, NILSON, Ragnar (Org.). *Indigenous peoples: Resource management and global rights*. Utrecht : Eburon Academic Publishers , 2004. p. 107-123.

SOARES, Flaviana Rampazzo. *Responsabilidade civil por dano existencial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

WOOLCOTT OYAGUE, Olenka; MONJE MAYORCA, Diego. El daño al proyecto de vida: Noción, estructura y protección jurídica según los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, v. 23, n. especial 2, p. 128-138, 2018. Disponível em: <https://zenodo.org/record/1800842#.X3ioPmhKjcc> Acesso em: 01 out 2020.

YAMADA, Erika M.; GRUPIONI, Luís Donisete Benzi; GARZÓN, Biviany. Rojas. *Protocolos autônomos de consulta e consentimento: Guia de Orientações*. São Paulo: RCA, 2019.

Preservação ambiental na ótica consumerista

*Filipe Bianchi Cunha*¹

*Karen Beltrame Becker Fritz*²

Introdução

O consumo não se refere a algo novo ou a uma teoria nova, o consumo sempre existiu e tem raízes tão antigas quanto os seres vivos, pois desde os primórdios dos tempos se consumia para satisfazer necessidades. Entretanto, houve um momento de ruptura com o consumo, denominado de “revolução consumista”, ou seja, uma transformação do consumo em consumismo, ponto no qual o consumo se tornou algo essencial, servindo inclusive como princípio norteador para a vida das pessoas e também das empresas que tratam esse consumismo como fonte de crescimento econômico, deixando de lado norteadores básicos das questões socioambientais.

Ainda é feita a associação sobre o consumismo no que diz respeito à disseminação do coronavírus em todo o mundo. Além de ter sido causador de um grande choque no que diz respeito à saúde, o coronavírus foi um balizador importante também para a vida de consumo da população, pois colocou à prova a solidariedade entre a sociedade e os seus iguais.

¹ Bacharel em Direito, pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil e Mestrando em Direito pela Universidade de Passo Fundo – UPF.

² Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Sevilla (US) – Espanha. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito e Professora Titular II da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF.

Por fim, é tratada a questão da autossustentabilidade no que se refere ao enfrentamento do consumismo – mesmo que isso possa ser causa de uma queda econômica – e a um maior incentivo sobre a consciência ambiental da população e dos estados, tendo como prioridade a preservação do meio ambiente para a nossa atual geração e também para futuras. Assim, argumenta-se que devem ser culturais a proteção e o controle econômico, pensados conjuntamente com o cunho socioambiental.

1 Consumismo

O consumismo é um tipo de arranjo social resultante da reciclagem de vontades, desejos e anseios humanos rotineiros, permanentes e neutros quanto ao regime (BAUMAN, 2008, p. 41). Segundo essa visão de Bauman, o consumismo, se configura nos casos em que o consumo assume o papel chave na sociedade de produtores, assumindo o lugar originalmente destinado ao trabalho.

Cada vez mais, percebemos uma sociedade que baseia seus anseios, sobretudo, no fato de haver a associação direta da felicidade aos bens materiais, num desejo desenfreado que torna nossa sociedade uma realidade de imediatismo e de rápida substituição de bens e objetos adquiridos apenas pelo prazer de utilização.

Ao mesmo tempo, notamos o surgimento de uma sociedade voltada apenas ao consumo em sua máxima manifestação, com o que temos, cada vez mais, uma crescente vertente que se refere ao egoísmo do consumo e ao descuido no que tange à saúde das pessoas e do coletivo. Nessa ótica, estamos diante do maior exemplo que podemos vivenciar. Estamos inseridos em um contexto que associa o consumo desenfreado sem qualquer tipo de controle a uma ausência de cuidado básico com a saúde, fatos percebidos e vividos com a chegada do novo coronavírus.

1.1 Consumismo na pandemia Covid-19

No final do ano de 2019, o mundo todo foi afetado com uma crise de saúde, até então, sem precedentes. Fora descoberto um vírus com capacidade mortal extremamente alta, fato que influenciou toda a economia e as formas de agir dos países e estados.

Esse vírus é conhecido como Coronavírus. Segundo nota publicada:

Coronavírus é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. O novo agente do coronavírus foi descoberto em 31/12/19 após casos registrados na China. Provoca a doença chamada de coronavírus (COVID-19).

Os primeiros coronavírus humanos foram isolados pela primeira vez em 1937. No entanto, foi em 1965 que o vírus foi descrito como coronavírus, em decorrência do perfil na microscopia, parecendo uma coroa.

A maioria das pessoas se infecta com os coronavírus comuns ao longo da vida, sendo as crianças pequenas mais propensas a se infectarem com o tipo mais comum do vírus. Os coronavírus mais comuns que infectam humanos são o alpha coronavírus 229E e NL63 e beta coronavírus OC43, HKU1.

E juntamente com a crise de saúde, tal vírus desencadeou outra crise igualmente sem precedentes em nível mundial: a crise econômica. Importante frisar que a economia é o estudo de como a sociedade administra seus escassos recursos. Na medida em que ocorreu o avanço dessa pandemia mundial, os países foram fechando fronteiras e todas os países, estados e municípios acabaram por fechar, também, seus comércios, a fim de não propagar ainda mais a doença e controlar o contágio.

Da mesma forma que houve esse fechamento forçado de comércios e cenários econômicos, a relação entre o ser humano e o consumismo também foi (e muito) afetada. Inicialmente, pelo viés egoísta da população, foram consideráveis o aumento de consumo e a estocagem de diversos produtos básicos de consumo e de segurança, como, o álcool em gel e o papel higiênico.

Em nota, o Conselho Federal de Química (CFQ), deixa claro que a utilização do álcool em gel 70% é eficaz na higiene e prevenção ao coronavírus.³

A partir da disponibilização da nota citada alhures pela CFQ em que afirma sobre a eficácia de tal produto, a população se ateve ao fato de aumentar, consideravelmente, o consumo desse produto, fazendo com que a maior parte da população que não detém renda suficiente para aquisição desse, tivesse que ficar sem a disponibilização para si.

Além disso, temos também a parcela dos comerciantes que se utilizaram-se dessa crise na saúde e a escassez de produto para, abusivamente, aumentar os preços que antes eram acessíveis, o que constitui uma terrível afronta à população e ao Código de Defesa do Consumidor – CDC, como se pode notar:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

[...]

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços.

Conforme traz Wieacker (1993, p. 599), a noção de justa causa, em matéria de elevação de preços, contudo, vai associar-se a formação do princípio da equivalência material, que acompanha todo o desenvolvimento do Direito Privado.

Trazendo para o contexto atual, a violação do princípio da equivalência material dos contratos fica associada às noções de ‘desvantagem exagerada ou desequilíbrio significativo’ conforme ilustra Martins (2009, p. 356 e seguintes).

Ainda de acordo com Martins (2009, p. 357):

Essa ideia de desequilíbrio significativo admite duas compreensões: uma *moral*, outra *econômica*. A primeira exigirá um abuso da posição por parte daquele que tem o poder de impor o preço, normalmente em um

³ Conselho Federal de Química. Nota Oficial – Propriedades do álcool gel. Disponível em: <http://cfq.org.br/noticia/nota-oficial-propriedades-do-alcool-gel/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

comportamento desleal, violador da boa-fé. A compreensão econômica, de sua vez, concentra-se na identificação do desequilíbrio centrado nos custos e riscos da operação.

Ao analisar essa breve explanação, juntamente com o estudo e o entendimento do Código de Defesa do Consumidor, temos que se trata de ausência de justa causa que vem a caracterizar a prática abusiva de aumento excessivo de preço de um determinado produto, aquela que não seja justificada por um aumento considerável nos custos de produção ou da atividade.

Como diz Benjamin (2005, p. 381), “em princípio, numa economia estabilizada, elevação superior aos índices de inflação gera uma presunção – relativa é verdade – de carência de justa causa”.

Conforme explanado, portanto, fica claro e evidente que o aumento considerável dos valores atribuídos para o álcool em gel em nossa economia com o advento e o avanço do vírus, estão em total contradição com o que dispões o Código de Defesa do Consumidor, suas premissas e, até mesmo, com o bom senso em geral que deve existir entre comerciante e consumidor.

Conseguimos visualizar, conforme notícia apurada no site *globo.com*, por meio de informação do próprio órgão, que no estado do Rio de Janeiro⁴, por exemplo, o Procon⁵ precisou adotar medidas de identificação e notificação a lojas que foram constatadas vendendo álcool em gel com até 119% de aumento em relação ao preço habitual que se comercializava anteriormente à pandemia. Cabe uma menção secundária sobre essa mesma informação trazida pelo Procon/RJ, que foram constatados aumentos de até 527% nas máscaras descartáveis em relação ao valor aplicado anteriormente à pandemia.

Resta claro, portanto, que todo o egoísmo da população na aquisição desses produtos simulou uma escassez anormal no mercado, aumentando,

⁴ G1 Globo. Procon-RJ identifica aumento de preço de álcool gel e até 119% e 527% em máscaras em lojas do RJ. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/26/procon-rj-identifica-aumento-de-preco-de-alcool-gel-em-ate-119percent-e-527percent-em-mascaras-em-lojas-do-rj.ghtml>. Acesso em: 28 mar. 2020.

⁵ Programa de Proteção e Defesa do Consumidor.

assim, consideravelmente, a procura e a estocagem desses produtos e, conseqüentemente, por parte dos comerciantes, o preço de comercialização desses, causando um efeito cascata no que se refere ao poder aquisitivo da população e à proteção contra o coronavírus por meio de uma das formas de prevenção que foi confirmada como eficaz.

Em contrapartida ao consumo desenfreado de produtos específicos e ao aumento considerável do valor de mercado desses, temos uma drástica mudança no mercado de consumo no que se refere aos hábitos e comportamentos dos consumidores durante a crise causada pelo coronavírus.

Com o fechamento de lojas, shoppings e todo o comércio em geral, em grande parte dos municípios e estado do país, justamente a fim de evitar aglomerações para a propagação da Covid-19, as pessoas, necessariamente, precisam buscar alternativas para que possam realizar suas compras e atender às suas necessidades e, de preferência, na segurança de suas residências.

Nesse sentido, o comportamento de compra foi bruscamente modificado, tendo um impacto maior no que se refere à utilização do *e-commerce*, trazendo um caráter essencial para essa ferramenta. Mas em contrapartida ao fato de as compras em lojas virtuais aumentarem, trazendo uma certa facilidade na aquisição, temos que nos ater ao fato da demora que pode ser colocada em prática na entrega do produto adquirido.

Como podemos observar em notícia divulgada na *Isto é Dinheiro*⁶, o tempo de demora para a entrega de produtos básicos e essenciais de supermercados por meio da compra on-line, na Itália, por exemplo, leva em torno de 20 dias, sendo que tal situação está por ocorrer rapidamente em nosso país.

Justamente por isso, devemos ficar atentos ao que dispõe o Código de Defesa do Consumidor acerca de nossos direitos quando ocorre a compra

⁶ COVID-19 e as mudanças forçadas nos hábitos de consumo. Disponível em <https://www.istoedinheiro.com.br/covid-19-e-as-mudancas-forcadas-nos-habitos-de-consumo/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

virtual de produtos. Caso seja veiculada determinada condição de entrega de produtos quanto ao prazo, qualidade ou especificação de determinado produto, o fornecedor deverá cumprir o disposto sob pena de incidir no que dispõe o artigo 35⁷ do Código de Defesa do Consumidor.

Ainda, caso verifique-se que a entrega de determinado produto for divergente do que foi apresentado e veiculado na divulgação desse, poderá ser feita a devida devolução com prazo a contar do recebimento, conforme preceitua o artigo 49⁸ do Código de Defesa do Consumidor.

Portanto, fica evidenciado que mesmo com a restrição de mercado para o consumo, a população adapta sua forma de consumir para que continue a prática que mais caracteriza o sistema capitalista e também o século XXI como sendo o século do consumo. Devemos, entretanto, atentar para práticas abusivas de comerciantes, promessas de entrega para determinados produtos na compra on-line e, também, a deixar de lado o egoísmo atrelado à vida humana no que se refere à compra e ao estoque de produtos essenciais, devendo levar em conta, principalmente a questão da solidariedade para com o próximo.

2 Consumismo na ótica ambiental e o desenvolvimento sustentável

Há uma pandemia mundial sem precedentes na história da humanidade que favoreceu a expansão da globalização de modo que possibilitou um novo perfil em quase todas as sociedades: o consumismo.

Uma situação chave que deve ser logo esclarecida é a de que, em hipótese alguma, consumir deve ser encarado como um problema. Muito pelo contrário. O consumo faz parte do ser humano e está, necessariamente, vinculado à sua natureza. O que devemos ter como

⁷ Art. 35. Se o fornecedor de produtos ou serviços recusar cumprimento à oferta, apresentação ou publicidade, o consumidor poderá, alternativamente e à sua livre escolha: I - exigir o cumprimento forçado da obrigação, nos termos da oferta, apresentação ou publicidade; II - aceitar outro produto ou prestação de serviço equivalente; III - rescindir o contrato, com direito à restituição de quantia eventualmente antecipada, monetariamente atualizada, e a perdas e danos.

⁸ Art. 49. O consumidor pode desistir do contrato, no prazo de 7 dias a contar de sua assinatura ou do ato de recebimento do produto ou serviço, sempre que a contratação de fornecimento de produtos e serviços ocorrer fora do estabelecimento comercial, especialmente por telefone ou a domicílio.

preocupação é quando o consumo de bens e serviços acontece de forma que venha a extrapolar o básico e necessário, trazendo uma desenfreada exploração dos recursos naturais que temos a disposição e interferindo no equilíbrio estabelecido no planeta (BERNHARDT, 2015, p. 147).

É justamente essa a preocupação que vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões cotidianas da sociedade: como enfrentar o consumo desenfreado causado pela globalização e pela modernização das relações de consumo e, ao mesmo tempo, tentar implementar uma consciência ambiental na atual e na futura geração.

A partir dessa constatação sobre o aumento ainda mais evidenciado com os reflexos causados pela pandemia de saúde vivenciada por todos nós, mais uma vez, veio à tona a discussão chave em relação ao desenvolvimento sustentável para que haja um equilíbrio sobre o atendimento das necessidades desenfreadas de consumo pelas pessoas, evidenciando, principalmente, políticas voltadas não somente à proteção do meio ambiente, como também a novas formas de produção e consumo que não venham a deteriorar e prejudicar ainda mais o meio ambiente.

Nesse aspecto, temos que observar a responsabilidade do poder público no que se trata da análise e obrigatoriedade de observação do meio ambiente. É como explica Biehl (2016, p. 329):

O Sistema Jurídico vigente, em seus mais diversos níveis de atuação, dispõe de vários instrumentos que impõem ao Poder Público medidas que visam à gestão ambiental integrada, com o escopo de tutelas as áreas de preservação permanente. No entanto, ocorre que, devido à inflação legislativa que ocorre a cada novo ano, muitas medidas previstas tornam-se ineficazes e não garantem a efetiva tutela das áreas que necessitam desta proteção, dentro dos municípios, nos estados e até mesmo em nível nacional.

Fica claro que o Poder Público deve exercer sua jurisdição no controle dos impactos ambientais que são causados no meio ambiente para que haja uma maior produção para atender a demanda do consumismo. Não somente por isso, mas, também, para garantir que haja preservação e

consciência socioambiental de pensamento nas próximas gerações, garantindo tal proteção que se faz necessária.

Não pode, a autoridade pública, se ver de mãos atadas frente ao impacto financeiro que causa a preservação ambiental, visto que o debate que deve se ter é acerca do impacto ambiental que esse estímulo ao consumo acaba causando em nosso meio ambiente.

Nos deparamos, entretanto, com o problema de porque “diversas são as causas que culminam nesta ineficácia e, notadamente, o descompasso entre a realidade e possibilidade de concretização das medidas de proteção” (DIEHL, 2016, p. 329). Devemos olhar, então, para os responsáveis por tal controle de uma forma que instigue a cobrança sobre tal degradação desenfreada que estimula o consumismo, porém, estimula ainda mais a poluição para que seja atendida a demanda desse já citado consumo.

A partir do momento que conseguirmos exercer essa pressão para que o poder público comece a exercer o controle sobre o consumismo em virtude da proteção do meio ambiente, entramos, automaticamente, no debate do desenvolvimento sustentável.

Porém, estamos longe de conseguir ter políticas confiáveis e que nos mostrem a segurança necessária para deixar os interesses comerciais de lado e poder focar no combate das formas que prejudicam o meio ambiente. Como explanou Camargo (2020, p. 69):

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável mostrou que ainda não estamos prontos, que ainda prevalecem os interesses comerciais e econômicos sobre os direitos humanos e a preservação ambiental, que ainda prevalecem os interesses individuais de países ou blocos de países. Também não se pode deixar de comentar a lamentável postura assumida pelos Estados Unidos – o maior poluidor do planeta – em relação à conferência. [...] Essa conferência das Nações Unidas pode vir a ser a última do gênero, em virtude da decepção geral que causou e dos poucos resultados obtidos – além da constatação, nela evidenciada, das omissões e dos retrocessos desde a Rio-92 em relação a acordos e metas fixados. Provavelmente, para que as Nações Unidas organizem outro evento desse tipo e dessa proporção – em que o objetivo maior seja a cooperação entre os povos na solução dos problemas

socioambientais globais –, algo terá que mudar, e de modo radical, em nossa disponibilidade e em nosso interesse em fazer o processo de cooperação ‘funcionar’. Talvez, em Johannesburgo, um ciclo tenha-se encerrado para dar lugar, quem sabe, à outra maneira de ‘tentar mais uma vez.

Resta evidente, portanto, o descontentamento e a preocupação de todo o meio quanto ao egoísmo que acabamos notando nos Estados na medida em que ninguém gostaria de retroceder no aspecto econômico para preservar, minimamente, o meio ambiente, comprovando, mais uma vez, que a responsabilidade ambiental ficará sempre em segundo plano se comparada ao desenvolvimento econômico trazido pela inflação do consumo, o que em nenhum momento podemos tratar como o caminho certo a ser percorrido.

Portanto, precisamos criar projeções e mecanismos que possam vir a garantir que a consciência ambiental descartada em nossa geração, fique como algo comum para as próximas, gerando, assim, uma fonte confiável de crescimento econômico visando sempre à autossustentabilidade e à preservação socioambiental.

Conclusão

Tendo-se em vista as abordagens realizadas neste estudo, o objetivo foi pesquisar sobre o consumo o consumismo, a influência desse consumo no crescimento econômico de Estados e empresas em detrimento às questões ambientais e relacionadas à autossustentabilidade, deixando claro que nossa geração ainda não está preparada para tratar tal tema.

Além disso, buscou-se a realização de uma análise mais prática do atual momento em que o mundo se encontra devido à pandemia de Coronavírus (COVID-19) e a influência desse momento de crise no consumo e na forma de consumir e também na forma, ainda menos preventiva, para o controle da poluição, de modo que o que se observa é que o controle e o cuidado ambiental são postos de lado.

Conforme visto, apesar de o consumo não ser algo novo, podemos identificar mudanças substanciais na forma como o consumo ocorria para

a forma como ocorre atualmente. Destacamos um ponto muito importante que é a mudança de deixar cada vez mais de lado as questões que se referem ao meio ambiente sempre objetivando o lucro e o crescimento econômico para que se distancie cada vez mais das questões ambientais e proteções ao meio ambiente.

Por fim, restou claro que é fundamental a criação de uma consciência ambiental para que a nossa geração possa perceber os impactos causados no meio ambiente para favorecer o crescimento econômico trazido pelo consumismo. Tais impactos nada mais são que a nossa própria derrota, visto que, ao nos afastarmos mais do meio ambiente e seus cuidados, estamos, automaticamente, nos afastando cada vez mais da vida em si, com a proteção e equilíbrio devido ao crescimento e ao avanço econômico dos Estados e a proteção devida e merecida para o meio ambiente.

Referências

- BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- BENJAMIN, Antônio H. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 8ª ed. São Paulo: Forense universitária, 2005.
- BERNHARDT, Eduardo. *Consumo, consumismo e seus impactos no meio ambiente. Recicloteca*, 2015. Disponível em: <http://www.recicloteca.org.br/ultimos-artigos/>. Acesso em: 8 set. 2020.
- CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. *Desenvolvimento sustentável: Dimensões e desafios*. Campinas. São Paulo: Papirus, 2020.
- CARGARO, Cleide; PEREIRA Agostinho Oli Koppe; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. *Consumo, democracia e meio ambiente: os reflexos socioambientais*. Caxias do Sul, RS: Edues, 2016.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. *Princípio da Justiça Contratual*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- WIEACKER, Franz. *História do Direito Privado Moderno*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

O direito à segurança alimentar no Brasil durante a Covid-19: as políticas públicas para a agricultura familiar ¹

Francieli Iung Izolani ²

Jerônimo Siqueira Tybusch ³

Introdução

Há muito tempo que os países do Sul Social seguem padrões hegemônicos nas mais variadas esferas, social, econômica, cultural, científica, epistemológica. O Brasil enquanto pertencente ao Sul Social, vivencia um panorama de insegurança alimentar, especialmente desde a Revolução Verde, que viabilizou a padronização das técnicas de produção agrícola monocultora voltadas à exportação, instituindo um pacote de mecanização acoplado à utilização de agrotóxicos, em um primeiro momento, e de transgenia, introduzidas a partir da década de 1990, nomeada Segunda Revolução Verde, fazendo emergir o agronegócio.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista Capes. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade (GPDS/UFSM). Membro do Grupo de Pesquisa em Direito dos Animais (GPDA/UFSM). Pós-Graduada em Direito Previdenciário, Direito Constitucional e em Direito Civil pela Universidade Uniderp-Anhanguera. Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9027530784430798>. E-mail: franizolani@hotmail.com.

³ Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor Associado no Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFSM). Pesquisador e Líder do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade (GPDS). Atualmente é Pró-Reitor Adjunto e Coordenador de Planejamento Acadêmico da Pró-Reitoria de Graduação da UFSM. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6477064173761427>. E-mail: jeronomotybusch@ufsm.br.

Através do agronegócio, modelo agroprodutivo de *commodities*, desse modo, o Brasil atende ao modo de produção agrícola que interessa ao Norte Social, cedendo ao uso de agrotóxicos para a suposta maior produtividade monocultora em escala de exportação, contribuindo para o enriquecimento das grandes corporações estrangeiras de agrotóxicos e ao processo de mercadorização dos alimentos, baseando-se na mecanização do campo e na grande concentração de terras, preocupando-se mais com o aspecto quantitativo externo que com o qualitativo e seu mercado interno, dificultando a concretização do direito ainda emergente à segurança alimentar.

Referido padrão, além de impossibilitar a concretude do direito à segurança alimentar, vinculado estreitamente ao direito fundamental à alimentação, previsto constitucionalmente, traz uma série de riscos socioambientais, dentre eles, à saúde humana e ao próprio ecossistema, causando o empobrecimento e contaminação do solo, a poluição da água, aumentando o aquecimento global, destruindo a biodiversidade, gerando, para além da monoculturização alimentar, uma monoculturização da forma e modo de agir e pensar apontando para a necessidade de alternativas a superar este paradigma insustentável em si mesmo.

Uma dessas alternativas é através de políticas públicas e de reações da sociedade civil que se voltem para o incentivo da agricultura familiar, altamente afetada pelo agronegócio, sendo uma saída contra-hegemônica, a partir do local, voltada à preservação das sementes, à produção orgânica à rotatividade de culturas agrícolas e a formas de controle biológico das produções. Ocorre que, em meio a todo esse cenário de busca da superação da insustentabilidade, surge a pandemia da Covid-19, afetando a agricultura familiar e impondo novos desafios frente aos novos impactos sobre a segurança alimentar.

Nesse contexto, o presente artigo pretende responder a quais os limites e as possibilidades de concretização do direito à segurança alimentar no Brasil a partir de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar frente à Covid-19? Assim, este estudo tem por objetivo

analisar as possibilidades, bem como as limitações de o direito à segurança alimentar ser concretizado no Brasil em um cenário de pandemia, a partir de políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

Para tanto, o presente artigo utilizou-se do trinômio metodológico abordagem, procedimento e técnica. Como método de abordagem, ante à complexidade atinente às questões ambientais e a necessidade de compreensão de sistemas interligados, estudando as partes sem separar e excluir o todo, optou-se pela abordagem sistêmico-complexa da Edgar Morin e de Fritjof Capra. O método de procedimento foi assentado na pesquisa bibliográfica, a partir da leitura de artigos científicos, teses e dissertações sobre o tema em questão, utilizando-se das técnicas de fichamentos e resumos.

Por fim, com relação à estrutura, o trabalho foi dividido em dois itens. O primeiro, para compreender o direito à segurança alimentar no Brasil frente à produção agrícola com larga utilização de agrotóxicos. O segundo e último, para identificar políticas públicas ante à Covid-19, voltadas à agricultura familiar para a superação do paradigma existente no Brasil.

1 O direito à segurança alimentar e alimentação adequada: o paradigma das monoculturas latifundiárias no Brasil

A efetivação do direito fundamental à alimentação tem se constituído em um problema intrinsecamente relacionado à inconcretude do direito à segurança alimentar no Brasil, país localizado no Sul Social, principalmente, pela cegueira institucionalizada para seguir ao padrão hegemônico de produção agrícola a partir de latifúndios monocultores voltados à exportação e embasados no elevado uso de agrotóxicos.

O Sul Social é nomenclatura utilizada por Boaventura de Sousa Santos (2016), cujo conceito não aponta exclusivamente a uma geografia, mas uma metáfora do sofrimento humano causado pelo capitalismo e pelo colonialismo, representados por uma linha abissal epistemológica, em que os do outro lado da linha (Sul Social) são os excluídos, os subumanos, à

medida que os deste lado (Norte Social) negam a humanidade enquanto premissa da modernidade e reafirmação de sua universalidade e do cânone monocultural que dita práticas e saberes.

Dentro dessa prática monocultural se encontram as *commodities*, produtos básicos que são exportados de acordo com a conveniência do Norte, produzidos a partir da lógica hegemônica, que se baseia em dar lucratividade às grandes corporações de veneno, mercadorizando os alimentos e excluindo aqueles que não se encaixam por não possuírem renda o bastante para seguir todos os ditames impostos.

Referidos ditames foram intensificados pela chamada *Revolução Verde*, em um pacote conjunto de mecanização do campo, produção monocultora, pacote de agrotóxicos e atendimento às necessidades do mercado externo. Essa foi a primeira Revolução, que, com perdão ao trocadilho, de revolução nada teve, muito menos de verde.

Carlos Walter Porto-Gonçalves (2012) alerta para o que está por trás da nomenclatura, um artifício do discurso para a aceitação incontestável dos padrões, sendo que a Revolução Verde deu-se, resumidamente, em um contexto de Guerra Fria, capitalistas *versus* socialistas, atrelado ao sucesso da implantação do comunismo na China e, portanto, necessária a expansão de mercados em uma reação contra os *vermelhos*.

Essa foi a primeira Revolução Verde, pois a segunda é tida a partir da implantação da transgenia na década de 1990 e das chamadas sementes VAP, variedade de alta produtividade, denunciada por Vandana Shiva (2003), como modalidade que veio para acabar de vez com toda a agrobiodiversidade que há no planeta, comprovadamente com o desaparecimento de várias espécies em detrimento das monoculturas transgênicas com cada vez mais utilização de venenos e mais endividamento dos produtores às grandes corporações, além de impedir em um contexto global o direito humano à alimentação adequada e, consequentemente, o direito à segurança alimentar.

A segurança alimentar propriamente dita é um direito emergente da sociedade global, ou seja, um termo de meados do século XX, entretanto,

as questões que ela envolve decorrem de discussões mais longevas, que vão desde as grandes guerras, em especial, a Primeira Guerra Mundial, e a preocupação mundial com a fome do *outro lado da linha*, ao passo que os *deste lado da linha* visavam a questões de estratégias geopolíticas para o exercício de poder e controle no fornecimento dos alimentos, estando muito mais ligado ao autossuprimento e à soberania de um país (MALUF; MENEZES; MARQUES, 2000).

Referida percepção sobre a segurança alimentar perdurou até a metade da década de 1970, quando foi promovida a Primeira Conferência Mundial de Segurança Alimentar, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), abordando as preocupações com as quebras nas safras mundiais e a aproximação de discussões sobre a forma de produção agrícola, cujos discursos do *pacote do veneno* predominavam como algo bom e necessário, acompanhado do incentivo à utilização de agrotóxicos, mecanização e, posteriormente, de transgenia.

Não obstante, é necessário também se pensar na sustentabilidade da segurança alimentar enquanto um sistema com ramificações, pois

a segurança alimentar depende não apenas da existência de um sistema que garanta, presentemente, a produção, distribuição e consumo de alimentos em quantidade e qualidade adequadas, mas que também não venha a comprometer a mesma capacidade futura de produção, distribuição e consumo. Cresce a importância dessa condição frente aos atritos produzidos por modelos alimentares atuais, que colocam em risco a segurança alimentar no futuro (MALUF; MENEZES; MARQUES, 2000, p. 3).

Hodiernamente, superado o entendimento de que a Revolução Verde, as preocupações condizem muito mais com a questão sistêmico-complexa ambiental de acesso e de qualidade, considerando que a fome ainda é um problema mundial, não pela escassez da produção, mas em decorrência da sua má distribuição, trazendo a valorização da renda e consigo diversas mazelas, como o êxodo rural, o incentivo à concentração de terra, a produção das *commodities*, convergindo para a defesa de que não basta

somente distribuir os alimentos produzidos em larga escala – aspecto quantitativo -, mas fazer chegar alimentos de qualidade ao alcance de quem consome, voltando-se também para o aspecto qualitativo de um alimento (IZOLANI; TYBUSCH, 2020).

Dessa forma, percebe-se também que a perspectiva sistêmica se faz necessária para melhor observar o fenômeno relativo à Revolução Verde e sua intrínseca relação com o desenvolvimento da biotecnologia. Nem a ciência e nem a tecnologia são independentes das influências econômicas e políticas. Decisões políticas, influenciadas por componentes de interesse econômico, nas movimentações da Revolução Verde em países do sul-social, acabaram por gerar impactos ecológicos negativos, sobretudo com a entrada de sementes homogêneas que acabaram por simplificar a biodiversidade de países tropicais (CERVANTES, 2013, p. 63)

Nesse diapasão, a segurança alimentar, que deve ser compreendida a partir de uma abordagem sistêmico-complexa e, portanto, relacionada a diversos outros sistemas, inclui a íntima compatibilidade com o direito à alimentação, um direito humano⁴ previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e também um direito fundamental previsto na Carta Magna de 1988, a partir da Emenda Constitucional 64 de 2010, que, a seu turno, também engloba outras dimensões, conforme a Figura 1.

⁴ Os direitos humanos foram pactuados para serem universais, construídos através de um longo processo de lutas e conflitos entre minorias detentoras do poder e maiorias, cuja promoção relaciona-se com o estabelecimento de limites e de regras para o exercício do poder em suas mais variadas formas. (VALENTE, 2002; TRINDADE, 2000; BOBBIO, 1992).

Figura 1 – Dimensões do direito à alimentação adequada



Fonte: (LEÃO; RECINE, 2011)

Referido *direito humano à alimentação adequada* constitui-se do acesso regular, permanente e irrestrito, direta ou indiretamente, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, garantindo-se uma vida digna e plena em suas multidimensões⁵. Portanto, o direito à alimentação é englobado pelo conceito de segurança alimentar e nutricional, na medida em que são considerados dois elementos diferentes e complementares.

O primeiro é sua dimensão alimentar, no tocante à produção e à disponibilidade de alimentos, baseando-se na necessidade de serem suficientes em termos quanti-qualitativos à população, bem como estáveis e contínuos, considerando a sazonalidade, bem como ser sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural, garantindo-se às presentes e futuras gerações (LEÃO, 2013, p. 14).

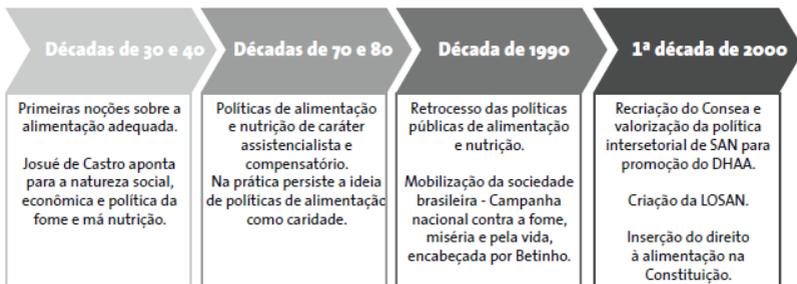
A segunda dimensão é a nutricional, incorporando as relações humano-alimento, atrelada à disponibilidade de alimentos saudáveis, ao respeito do valor nutricional e sanitário dos alimentos, à promoção da saúde individual, familiar e coletiva, à prevenção de interferências na

⁵ O conteúdo na íntegra do Comentário 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, que interpreta o artigo 11 do PIDESC encontra-se disponível em: <http://www.abrandh.org.br/download/20100702204835.pdf>.

saúde e nutrição, além do desenvolvimento pessoal, social, cultural e ambiental (LEÃO, 2013, p. 14).

Portanto, a proximidade entre a abordagem de direito humano à alimentação adequada e o direito à segurança alimentar está, inclusive, na adequação de políticas que visem ao respeito de direitos humanos, bem como a garantias e mecanismos de exigibilidade, já que o direito à alimentação também envolve a liberdade da fome e da desnutrição, bem como a adequação do alimento que é disponibilizado, o que, ante do padrão produtivo atual, vem sendo incompatibilizado. Ademais, a Figura 2 demonstra a trajetória interligada entre o direito à alimentação e a segurança alimentar no Brasil:

Figura 2 – Direitos à alimentação e segurança alimentar interconectados



Fonte: (LEÃO, 2013)

Outrossim, para além do comprometimento ao direito humano à alimentação, a criação tecnológica dos agrotóxicos e a devastação sobre a biodiversidade foi há quase quarenta anos relatada no livro Primavera Silenciosa de 1962, por Rachel Carson (1964), especialmente sobre o uso do DDT e a mortandade de animais expostos ao veneno, alertando para os riscos desconhecidos de um padrão produtivo implementado inicialmente no México e Filipinas, pelo interesse de corporações norte-americanas, espalhando-se pela América Latina. Nesse sentido, não há como mencionar a segurança alimentar sem perpassar pela própria sustentabilidade do sistema como um todo, tampouco, sem compreender que a inconcretude desse direito também compromete, para além do direito à alimentação,

outro direito constitucionalmente previsto, que é o do meio ambiente equilibrado e, destarte, há a necessidade de compreensão para fora do sistema em si, compreendendo as motivações pelas quais o debate sobre esses direitos ainda é tão relevante.

Nessa toada, verifica-se que o padrão hegemônico de produção agrícola vigente no Brasil, baseado no alto uso de agrotóxicos e transgênicos, possui reflexos negativos tanto sobre a segurança alimentar, comprometendo as presentes e as futuras gerações, quanto sobre a agrobiodiversidade e, mais além, gerando o empobrecimento cultural e, destarte, a corrosão da própria sociobiodiversidade e a destruição de tradições milenares e simbióticas com a natureza, reforçando o que Aníbal Quijano (2010) chama de *colonialidade*.

Essa colonialidade é uma transformação da época do Brasil Colônia, cujos padrões estabelecidos pelos *colonizadores* foram postos de modo a facilitar que a exploração/expropriação pudesse perdurar. Para tanto, construíram as sesmarias, os latifúndios monocultores do tipo exportação, passando de uma *commodity* para outra, após seu esgotamento ou desinteresse pela Metrópole e, hoje ainda, assim se mantém, mas com o gado, a madeira e, principalmente, a soja e o pacote do veneno, em que pesem as datas das chamadas independências remetam ao século XIX.

Os agrotóxicos e os transgênicos, nesse contexto, vieram para reforçar essa colonialidade, transformada em *royalties* às grandes corporações de veneno, um pacote de destruição altamente corrosiva do solo, da água, do ar, da bio e da sociobiodiversidade. Isso se deve às invisibilidades calcadas pelo Norte hegemônico, que se baseiam do que Santos (2014) atribui como cinco monoculturas do pensamento moderno: a do saber, que cria o ignorante, fazendo desconhecer os riscos a que está exposto por esse padrão do agronegócio; a do tempo linear, que ignora o tempo glacial da Natureza; a da naturalização das diferenças, baseada na falsa ideia de universalismo igualitário; a do universalismo abstrato demarca o que é local e estabelece a sua irrelevância e; a dos critérios de

produtividade capitalista, que é baseado na lucratividade a curto prazo, fadada à insustentabilidade em suas multidimensões.

As monoculturas mencionadas são decorrentes da suposta *modernização*, dentro do processo de globalização que arrebatou o mundo no século XX e, com ele, seu sustentáculo, o sistema capitalista, mais especificamente do tipo predatório e inerente de uma sociedade de hiperconsumo e troca de recursos naturais – sem valor estimado – mas que são convertidos em bens de baixo valor sem a tecnologia dos transgênicos e dos agrotóxicos que só existe no Norte e que submete o globo a riscos incontrolláveis, invisibilizados e, muitas vezes, negados ainda que comprovados cientificamente, no que Ulrich Beck (2010) denomina sociedade de risco.

Os agrotóxicos enquadram-se dentro de riscos invisíveis, especialmente, no que tange à falta de percepção da sua nocividade reflexa a quem produz e a quem consome, aumentando e contribuindo para o estado de insegurança alimentar, paradigma atual do Sul Social (IZOLANI; TYBUSCH, 2020).

A invisibilidade é sustentada através de duas frentes, na falta de interesse em aprofundamentos científicos dos malefícios à saúde humana e ao meio ambiente, interessando ao Norte a manutenção desse *status* de intoxicação lucrativa, bem como pelo monopólio científico, estabelecido e aceito pelos que estão do outro lado da linha abissal, fazendo um ciclo de afirmação e reafirmação de padrões impostos cultural, social, econômica e cientificamente globalizados (SANTOS, 2002).

Há, outrossim, outro processo que contribui para a manutenção desse paradigma hegemônico, explicado por Anthony Giddens (1991) como o processo de desencaixe, gerado em decorrência da separação entre tempo e espaço, acelerando as relações modernas, apressando a própria dinâmica da natureza, inclusa a forma de produção dos alimentos, que com o processo de globalização, a lógica capitalista e a Revolução Verde, o transformaram em mercadoria.

Dentro desse sistema desencaixado, o Brasil continua, mesmo após os idos 1500, a seguir os ditames que interessam à continuidade da hegemonia do Norte, incluso a forma de produção agrícola, monocultora, exportadora de *commodities*, consumidora do pacote do veneno criado para tanto, trazendo consequências severas à segurança alimentar e ao ecossistema como um todo, seja pelo envenenamento humano, como o da natureza, que em um futuro próximo, sequer a cientificidade tecnológica e o valor simbólico, o dinheiro, conseguirão solucionar a devastação socioambiental em escala ecossistêmica.

Diante desse paradigma de insustentabilidade nesta pesquisa analisada, causada pela produção agrícola, há que se buscar alternativas visando a superar esta dinâmica desconexa, podendo ser amparada na agricultura familiar, através do desenvolvimento e incentivo à produção orgânica, revertendo a mercadorização dos alimentos, exercendo papel fundamental na preservação das sementes, na rotatividade de culturas em combate às monoculturas, valorizando as tradições, e outras formas de controle de produção e, ademais, voltando a produção ao abastecimento do mercado interno como prioridade e não última opção, superando a dependência ao mercado externo e aos preços por ele ditado, que acaba sempre desvalorizando as produções locais e, por fim, evitando efeitos sistêmico-complexos decorrentes desta sociedade globalizadas.

Hodiernamente, um desses efeitos da falta de pensamento complexo, agregada à colonialidade, faz com que haja a mercadorização de tudo o que o capitalismo possa atribuir valor, a partir desta sociedade universal do hiperconsumo, originando problemas ainda mais complexos e que apontam para a urgência de superação desse paradigma. Dentre esses problemas, encontra-se a pandemia deste século XXI, pelo coronavírus, rapidamente disseminado e que provoca a Covid-19, indicando que, realmente, o mundo está em descontrole, cujas consequências sequer ficam adstritas às linhas imaginárias dos países, as fronteiras, acentuando uma série de outras mazelas mal-resolvidas ou ainda não resolvidas, como a questão da produção agrícola e de seus impactos.

Todavia, não haverá uma rápida transição superando todos esses padrões e solucionando todas as mazelas da sociedade, apontando para alternativas de reação local, ajudadas, por exemplo, através de políticas públicas de incentivo à segurança alimentar, valorizando a importância da agricultura familiar em países como o Brasil, alternativa plausível e executável, que passa a ser analisada no próximo tópico.

2 Agricultura familiar no Brasil: políticas públicas ante à Covid-19

Uma das alternativas possíveis ao cenário de insegurança alimentar, com a superação da colonialidade sobre a forma de produção agrícola vigente no Brasil, substituindo a utilização dos agrotóxicos e a transgenia, é através da agricultura familiar, a partir de uma reação Sul-Sul, do e para o local, calcada no incentivo de políticas públicas e, assim, rompendo com o sistema de dominação cultural, socioeconômica e política vigente.

Nesse sentido, cabe trazer o conceito de agricultura familiar, também denominada famílias agrícolas, como sendo aquelas que possuem

domicílio no meio rural e em que pelo menos um integrante trabalha diretamente em atividades agropecuárias, assumindo-se a “unidade agrícola familiar” (UAF) como unidade de observação que, para fins da pesquisa de campo, confunde-se com a categoria censitária “estabelecimento” do IBGE (MALUF; ZIMMERMANN, 2019, p. 48-49).

Complementando, ressalta-se que a agricultura familiar consome alimentos ao passo que produz culturas agrícolas, havendo além da prática da agricultura convencional nesse meio, aquelas que são integradas à agroindústria, famílias que comercializam com agroindústrias, famílias que não transformam seus produtos, há famílias pobres e, inclusive, indígenas, há os que participam de feiras de produtos orgânicos, os que vendem diretamente ao consumidor, há as cooperativas de economia solidária (MALUF; ZIMMERMANN, 2019) e, portanto, inúmeras combinações e diversos níveis de segurança alimentar efetivadas localmente.

Entretanto, além da dificuldade de sustentação local frente ao sistema capitalista posto, frente aos preços competitivos e os estoques disponíveis nas grandes redes de supermercados, no corrente ano de 2020, o mundo está vivenciando a pandemia de um vírus mutante e altamente contagioso, o coronavírus, trazendo transtornos ainda maiores à efetivação da segurança alimentar por parte da agricultura familiar, tanto como no âmbito da produção como no do consumo (IZOLANI; TYBUSCH, 2020).

Em decorrência da referida pandemia, que provoca a doença Covid-19, medidas visando a combater a propagação do vírus foram adotadas no Brasil, como a de isolamento social, o *lockdown* de inúmeras atividades econômicas, principalmente, a partir de março de 2020, restringindo-se àquelas consideradas essenciais, como hospitais, postos de combustível e supermercados, reduzindo significativamente a circulação de pessoas e hábitos de consumo, visitação a bares, já que fechados, ou abertos somente na opção *take away* ou *drive thru*, resultando no fechamento de pequenos negócios, refletindo uma crise econômica e social sem precedentes, com o aumento do desemprego, falta de condições de manutenção própria daqueles que subsistiam da informalidade, acirrando ainda mais discussões e problemas antigos como os da segurança alimentar.

O que já se esperava, a agricultura familiar também foi atingida pelas consequências da Covid-19, acentuando dificuldades financeiras desses produtores, seja pela suspensão das feiras, como também pela exposição a riscos de contágio dos que seguiram comercializando seus alimentos para tentar sobreviver em meio à crise, além de inúmeros impedimentos para o escoamento das produções, denunciando a falta de políticas públicas, elaboradas para o abastecimento interno, ou para a manutenção dessas famílias, já que a prioridade estatal é o *lucrativo agronegócio*.

Nesse diapasão, para tentar minimizar os impactos da insegurança alimentar, considerada a crise do mercado interno e a demonstração nessa difícil situação de crise da importância da agricultura familiar, algumas políticas públicas começaram a ser elaboradas pelos detentores do poder.

Lembrando, previamente, que por política pública, pode-se definir como um conjunto de atitudes do Estado, que denota intenções e plataformas eleitorais em projetos e ações que rendem resultados (SOUZA, 2006). Também, pode ser conceituada como programas governamentais que coordenam os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, tidas como metas coletivas conscientes, voltadas à realização de objetivos relevantes social e politicamente (BUCCI, 2006).

Feita essa breve conceituação, algumas políticas públicas foram realizadas no âmbito da agricultura familiar, dentre elas, a publicação da Lei 13.987/2020, permitindo que se mantenha a merenda escolar mesmo neste período sem aulas, voltando-se à distribuição de alimentos adquiridos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) às famílias dos estudantes da rede pública, uma alternativa para possibilitar o escoamento da produção no campo e evitar o desperdício.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público. São atendidos pelo programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Vale destacar que o orçamento do PNAE beneficia milhões de estudantes brasileiros, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal. (FNDE, 2017b).

Dessa forma, foi acrescentado o art. 21-A à Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que trata do atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 21-A, prescrevendo que

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do PNAE (BRASIL, 2009).

Cabe explicar que o Programa Dinheiro Direto na Escola, em breves linhas, foi criado em 1995, com o escopo de prestar, em caráter suplementar, assistência financeira para as escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, bem como para as escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, e, desse modo, contribuindo para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, elevando o desempenho escolar e fortalecendo a participação social e a autogestão escolar (FNDE, 2017a).

Outra tentativa de mitigação de impactos sobre a agricultura familiar foi sobre o *Programa de Aquisição de Alimentos*, com a edição da Medida Provisória 957/2020, liberando crédito extraordinário e destinando R\$ 500 milhões a ele, considerando a baixa demanda dos consumidores e o não cumprimento de contratos com bares e restaurantes pelas medidas de isolamento social e *lockdown*.

Referido Programa foi criado pelo art. 19 da Lei n 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, tendo sido posteriormente alterada pela Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011. Ele volta-se para promover o acesso à alimentação e para incentivar a agricultura familiar, que se realiza pela compra de alimentos produzidos

por esta, a partir da dispensa de licitação, destinando-os a pessoas atendidas pela rede socioassistencial.

Outra política pública de destaque foi realizada no âmbito da Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA), que criou a *Feira Segura*, programa que visa estimular a realização de feiras livres, elaborando um guia para organização e comercialização das produções em nível convencional e em sistema de *drive thru*, também oferecendo uma plataforma chamada *Mercado CNA*, para o cadastramento de produtores e consumidores em um sistema de comércio eletrônico (CNA, 2020).

Por fim, para além das políticas públicas supracitadas, foi proposta, nas Casas Legislativas, o Projeto de Lei 735/2020, transformado em Lei Ordinária 14.048, em 25 de agosto de 2020, objetivando a ampliação do auxílio-emergencial para a agricultura familiar, o Plano Safra e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), frente à descapitalização e endividamento desses produtores. O Projeto traz a previsão do pagamento de cinco parcelas de R\$ 600,00 aos agricultores; do pagamento de R\$ 2,5 mil em parcela única por unidade familiar e de R\$ 3 mil para mulher agricultora familiar como fomento emergencial de inclusão produtiva rural; do Garantia-Safra nos casos de perda da safra em razão de seca ou chuva em excesso; da criação de linhas de crédito rural no Pronaf para famílias com renda mensal de até três salários mínimos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Assim, aparentemente se vislumbram supostas soluções ao problema da agricultura familiar frente à pandemia, todavia, as ações previamente mencionadas apontam tendências para soluções parciais, dentre outras razões, porque há que se considerar que nem todos possuem acesso à Internet, pela própria falta de condições financeiras ou pelo próprio desconhecimento sobre a ferramenta. Segundo, pelo fato de que essas linhas de crédito e programas criados não chegam à informação desses produtores, na maioria das vezes, já que há entre eles os que se encontram em situação de miséria e sem o menor acesso ou possibilidade de obtenção de créditos.

Outrossim, quando a solução parece vir com o auxílio-emergencial voltado à agricultura familiar, há divergências sobre o direito ao recebimento, incoerências em um sistema burocratizado, bem como reflexos futuros sobre direitos previdenciários nos termos propostos, vindo a prejudicar os agricultores e as agricultoras que eventualmente venham a recebê-lo.

Portanto, as políticas públicas em tela são paliativas ante à situação de insegurança alimentar posta, que diante da Covid-19 apenas agravou e mostrou as mazelas que imperam sobre a agricultura familiar, fazendo com que elas não sejam suficientes para solucionar problemas preexistentes e outros advindos com a pandemia.

A insegurança alimentar e a inefetividade do direito à alimentação continuam a imperar porque, dentre outras questões, há a necessidade de uma compatibilização com engenheiros agrônomos comprometidos com a busca de tratamentos biológicos para o controle das produções, bem como a criação de oficinas de aprendizagem e manuseio dessas opções apartadas do pacote do veneno das corporações, destinando-se a uma efetiva transição agroecológica, agregando culturas orgânicas, dentro de um sistema agroecológico ou também de economia solidária, para a libertação da lógica hegemônica, a partir de uma reação local, passando pelo regional, chegando ao nacional.

Conclusão

Ao longo do presente trabalho, pôde ser compreendido que a efetivação do direito à segurança alimentar é tema muito mais complexo, interrelacionado com a efetivação do direito à alimentação, cujas mazelas remetem ao próprio sistema de colonialidade que ainda impera no Brasil e em países localizados no Sul Social.

Dessa forma, a problemática perpassa pelo padrão hegemônico de fornecimento de *commodities* aqui produzidos e enviados de acordo com os interesses do mercado externo, em detrimento do mercado interno,

padrão esse iniciado com a colonização, a partir das sesmarias do Brasil Colônia e dos latifúndios monocultores voltados à exportação, tendo sido agravado a partir da primeira e da segunda Revolução Verde, implementando o pacote do veneno, com a utilização de agrotóxicos e das sementes transgênicas que precisam de cada vez mais venenos, provocando a dependência às grandes corporações, o endividamento dos produtores, o êxodo rural, a falência da segurança alimentar, em seu aspecto qualitativo e quantitativo, em decorrência da mercadorização dos alimentos, a inconcretude do próprio direito à alimentação, bem como a sustentabilidade multidimensional a curto e a longo prazo.

Assim, uma possível saída para a efetivação do direito à segurança alimentar é através de políticas públicas, em sentido amplo e de longo prazo, não apenas em tempos de pandemia, voltando-se ao incentivo e realização da agricultura familiar e de suas mais variadas formas de produção, encontrando-se entre elas, a orgânica e a economia solidária, e, dessa forma, contribuir para uma reação do local para o regional e para o nacional, provocando uma ruptura com o paradigma agroexportador existente.

Nesse contexto, este artigo pretendeu responder a quais os limites e as possibilidades de concretização do direito à segurança alimentar no Brasil a partir de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar frente à Covid-19. Chegou-se à resposta de que esse direito já tão dificultado pelo padrão hegemônico imposto de agricultura monocultora baseada na utilização de transgênicos e agrotóxicos, em um pacote do veneno que gera dependência cada vez maior às corporações, pode ser garantido e concretizado através do incentivo de políticas públicas locais, estaduais e nacionais destinadas à agricultura familiar, de forma contínua e ampla, para além das ações paulatinas que têm sido efetuadas ante à pandemia da Covid-19, que, em larga medida, não conseguem tampouco serem efetivadas, tanto pela dificuldade de informação e acesso, de viabilidade de conhecimento e econômica, encontrando, destarte, sua limitação.

Portanto, a efetivação do direito à segurança alimentar voltada à superação do atual paradigma, através de políticas públicas destinadas à agricultura familiar é possibilitada, desde que sejam amplas e contínuas, com reações advindas do local para o nacional, em que pesem estejam mais dificultadas frente à pandemia ou sejam ainda apenas paliativas, somadas à necessidade de interesse por parte do governo e da própria sociedade para se compreender todas as questões envolvidas na agricultura familiar, carecendo de mais debates, aprofundamentos e, principalmente, ações pelo Estado brasileiro.

Referências

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7. reimpressão. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Lei 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 19 set. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 735/2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2239605>. Acesso em: 20 set. 2020.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. Trad. Raul de Polillo. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1994.

CERVANTES, Sílvia Rodríguez. **El despojo de la riqueza biológica: de patrimônio de la humanidad a recuso bajo soberania del Estado**. Heredia, C. R.: EUNA, 2013.

CNA. Confederação Nacional de Alimentos. 2020. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/cna/>. Acesso em: 12 jul. 2020.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Dinheiro Direto na Escola**. 2017a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pdde>. Acesso em: 25 set. 2020.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2017b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em: 25 set. 2020.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Trad. Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

IZOLANI, Francieli Iung; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Agricultura familiar e o direito à segurança alimentar no Brasil: novos desafios ante à Covid-19. *In: Seminário Jurídico Virtual da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – A pandemia e o Direito*. Ribeirão Preto: USP, 2020.

LEÃO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

LEÃO, Marília; RECINE, Elisabetta. O direito humano à alimentação adequada. *In: TADDEI, José Augusto; LANG, Regina Maria Ferreira; LONGO SILVA, Giovana.; TOLONI, Maria Helena de Aguiar. Nutrição em Saúde Pública*. São Paulo: Rubio, 2011. p. 471-488.

MALUF, Renato Sérgio Jamil; MENEZES, Francisco; MARQUES, Susana Bleil. **Caderno Segurança Alimentar**. Paris: Fhp, 2000. Disponível em: https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/seguranca+alimentar_00ogvxlxeoqo2wx7haog934vgwlj72d2.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

MALUF, Renato Sérgio; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. Antigos e novos hábitos na alimentação de famílias agrícolas de Chapecó e região. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 28 (1), p. 48-77, fev./maio. 2020. Disponível em:

https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-1_03_antigos_e_novos/esa28-1_03_pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 84-130.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-102.

SANTOS, Boaventura de Sousa; ARAÚJO, Sara; BAUMGARTEN, Maíra. As Epistemologias do Sul num mundo fora do mapa. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n. 43, p. 14-23, set./dez. 2016.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente**: Perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gaia, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./ dez. 2006. Disponível em: https://mooc.campusvirtual.fiocruz.br/rea/medicamentos-da-biodiversidade/leitura_2-_Políticas_Publicas_uma_revisao.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)**: as primeiras cinco décadas. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

VALENTE, Flávio Luiz Schiek. Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada. *In*: VALENTE, Flávio Luiz Schiek. **Direito humano à alimentação adequada**: desafios e conquistas. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.40-43.

Agrotóxicos no Brasil: acepção histórico-conceitual, consetários da sua massificação e enfrentamentos socioinstitucionais

*Giovana Nobre Carvalho*¹

*Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab*²

*Victor Hugo de Santana Agapito*³

Introdução

Infelizmente os agrotóxicos são uma realidade indelével sobre o nosso cotidiano brasileiro. A maior parte dos alimentos que consumimos é oriunda de um processo massificado – e crescente – do uso de agrotóxicos nas nossas lavouras, com especial destaque para aqueles gêneros que são objeto de exportação pelos grandes produtores de alimentos e grãos. Em números, de acordo com os dados consolidados pelo Atlas do Agrotóxico, 20 % dos agrotóxicos do mundo são consumidos em território nacional, ocasionando, direta ou indiretamente, toda sorte de prejuízos à saúde física e mental, ao desenvolvimento equilibrado e ao meio ambiente sustentável.

¹ Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Pará - CESUPA. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás - UFG. Bolsista CAPES. E-mail: giovananobrec@gmail.com

² Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG). Advogado. E-mail: victorklavier@hotmail.com.

³ Pós-doutoranda e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG). Bolsista PNPd/CAPES. Doutora e Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Membro e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Gênero da Comissão da Mulher Advogada da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Goiás (CMA/OAB-GO). Advogada. E-mail: ivchehab@gmail.com

A despeito do ponto de inflexão do uso de agrotóxicos no Brasil ter se dado, sobretudo, na década de 60, mais especificamente a partir da política agrária levada a cabo pela ditadura civil-militar aqui instalada a partir de 1964, é inexorável ter em mente que esse contexto não está dissociado das nossas escolhas e exclusões históricas antecedentes, as quais colaboraram também – e diretamente – para esse modelo que dali se espalhou e restou massificado pelo nosso território.

Destarte, para compreender como chegamos até aqui, faz-se necessário olhar para o passado e depurar a lógica consubstanciada pela escolha (histórica) desse pretensível modelo de desenvolvimento agrário; as bases para sua implementação e consolidação; as consequências explícitas e implícitas da sua massificação e os enfrentamentos que podem ser vislumbrados no tempo presente e – em construção – para o porvir. Eis, pois, o que se propõe nesse artigo.

Em linhas gerais, o presente trabalho assume como objetivo principal analisar, por intermédio de uma pesquisa bibliográfica e documental, de cunho exploratório e qualitativo, os agrotóxicos no Brasil, a partir de seu contexto histórico-conceitual, dos seus conseqüências e enfrentamentos socioinstitucionais.

Ao final, verificamos que, embora a conjuntura atual se apresente como deveras desfavorável, uma vez que o número de agrotóxicos e a intensidade do seu uso têm sido severamente ampliada desde 2016, nos intercursos, nas frestas institucionais e no seio da sociedade civil os enfrentamentos, voltados para a sensibilização, conscientização, mobilização e articulação acadêmica e política sobre a temática, persistem, reconfiguram-se e florescem em meio ao deserto, conforme adiante será explicitado.

1 Breve aceção histórica e conceitual sobre o uso de agrotóxicos

Em termos iniciais, vale pontuar que o uso do termo *agrotóxico* enquanto terminologia referente aos produtos químicos utilizados na

produção agrícola brasileira surge com a promulgação da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, regulamentando o uso correto do vocábulo ao fazer menção aos produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados à produção, armazenamento e beneficiamento de insumos agrícolas, bem como de pastagens, florestas e de demais ecossistemas, aliados a ambientes urbanos, hídricos e industriais, na qual a finalidade seja a alteração da flora ou fauna originária, a fim de preservá-la da ação danosa de seres vivos considerados nocivos (BRASIL, 1989). Portanto, foi a partir de então que toda a pesquisa, experimentação, embalagem, rotulagem, comercialização e propaganda passou a adotar a expressão nos seguintes termos:

Agrotóxicos são produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas nativas ou plantadas, e de outros ecossistemas e de ambientes urbanos, híbridos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos, bem como as substâncias e produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento (BRASIL, 1989).

Por outro lado, a Organização Mundial da Saúde (WHO, sigla em língua inglesa) se refere aos agrotóxicos como substâncias químicas utilizadas para eliminar pragas (que entende por insetos, roedores, fungos e plantas indesejadas) e, por serem tóxicos, exige que seu manuseio seja feito dentro dos protocolos de segurança e o seu descarte seguindo critérios apropriados (WHO, 2017). Nesse sentido, são compostos que possuem uma variedade muito ampla de substâncias químicas ou produtos biológicos pensados de maneira a proporcionar, em verdade, uma ação biocida, ou seja, desenvolvidos para matar, exterminar e combater toda sorte de organismos vivos indesejados, não deixando, por consequência, de ser, em certo grau, uma ameaça também aos seres vivos que inicialmente não são tidos como seus alvos principais.

O que ocorre é que, numa perspectiva biológica, afastando dos agrotóxicos seu intuito predestinado, o que se percebe é que sua composição e sua função são os mesmos de qualquer outra substância desenvolvida para matar, ou seja: veneno, o grande diferencial, em verdade, está na maneira como tal substância é manipulada. Isso posto, ainda que haja uma maneira diferente de denominação ou de construção de uma justificativa para o seu uso, seja dentro de parâmetros pré-estabelecidos ou não, continuam se tratando de insumos cujo objetivo final ainda é tolher a vida, ora de organismos considerados indesejados a partir de critérios muito específicos e justificáveis dentro do sistema de produção no qual é utilizado, ora estando suscetível a qualquer momento, em decorrência do seu uso indiscriminado, de ter seus efeitos fora do controle do setor produtivo que se propõe a fazer o seu uso, se tornando nocivo, inclusive, a outros componentes de diversos ecossistemas e também à população, por exemplo.

Conforme Boziki (2011), o primeiro agrotóxico foi criado em tempo da Primeira Guerra Mundial e foi bastante utilizado durante a Segunda como arma química e posteriormente como defensivo agrícola. Isso porque, diante do grande estoque desses insumos e a alta capacidade de produção dos parques industriais por causa do seu uso durante a guerra, o raciocínio da época era o de que, se esses venenos eram utilizados para matar pessoas, poderiam ser manipulados adequadamente de forma a serem aplicados em plantações. Para Lutzenberger (2004), os venenos modernos foram modificados para serem aplicados em lavouras.

Enquanto isso, no Brasil, o uso de agroquímicos se tornou constante principalmente a partir da década de 60, quando, logo depois, o setor agroindustrial obteve permissão para adquiri-los de países estrangeiros. Segundo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Brasil é um dos grandes consumidores mundiais de agrotóxicos, e em virtude disso, cada vez mais são contabilizados casos de intoxicação, seja alimentar ou durante o processo de produção dos insumos ou cultivo dos alimentos, por esses compostos, sendo os maiores casos presentes entre

trabalhadores rurais, condicionados à exposição constante a essas substâncias.

Nos termos de Carapeto (1999), os agrotóxicos podem ser classificados segundo diversos critérios, como a espécie alvo à qual se destina, sua natureza química, modo de ação, natureza dos componentes químicos, nível de toxicidade, entre outros. Quanto à finalidade, Yamashita (2008) classifica os agrotóxicos da seguinte forma:

- a) Inseticidas: utilizados no enfrentamento de insetos indesejados;
- b) Fungicidas: cujo intuito é destruir ou inibir a proliferação de fungos;
- c) Herbicidas: utilizados para combater plantas daninhas e invasoras;
- d) Raticidas: têm função principal de exterminar pequenos roedores;
- e) Moluscocidas: que servem para combater moluscos;
- f) Nematicidas: são utilizados no combate a nematóides (uma espécie de vermes);
- g) Acaricidas: cuja função é o combate a ácaros;
- h) Desfolhantes: causam a eliminação de folhas indesejadas nas plantas;
- i) Fumigantes: agem diretamente no solo combatendo bactérias indesejadas;

Já quanto ao grau de periculosidade ambiental, que é determinado a partir de estudos físico-químicos, toxicológicos e ecotoxicológicos, Ribas e Matsumura (2009) ensinam que a classificação dos agrotóxicos obedece critérios que partem do conceito de *dosagem letal* (DL), cuja informação é extraída a partir da exposição de um número específico de animais à substância de modo que se extrai, posteriormente, as informações em decorrência dos efeitos a fim de estipular uma constante que sirva de parâmetro para mensurar os seus efeitos. O critério exato é o grau dos danos causados em pelo menos 50% dos animais que participaram dos testes (DL50), e assim classificados conforme o nível de dano possível ao meio ambiente e aos seres humanos da seguinte maneira:

Classe toxicológica I: são extremamente tóxicos, cuja dosagem letal (DL₅₀) é menor que 5mg/kg: sua advertência é ilustrada na cor vermelha;

Classe toxicológica II: são altamente tóxicos, cuja dosagem letal (DL₅₀) está entre 5 e 50mg/kg: sua advertência é na cor amarela;

Classe toxicológica III: são mediamente tóxicos, cuja dosagem letal (DL₅₀) está entre 50 e 500mg/kg; sua advertência é na cor azul;

Classe toxicológica IV: são pouco tóxicos, cuja dosagem letal (DL₅₀) está entre 500 e 5000mg/kg; sua advertência é na cor verde;

E, por fim, os sem classe toxicológica determinada, considerados muito pouco tóxicos, cuja dosagem letal está acima de 5000mg/kg e não contém advertência expressa.

Nesse mesmo sentido, mas em relação ao grupo químico, diz Carapeto (1999) que os agrotóxicos podem ser divididos inicialmente em inorgânicos e orgânicos, sendo os primeiros compostos de elementos como arsênio, mercúrio, chumbo e cobre, enquanto os orgânicos apresentam átomos de carbono da sua composição e ainda podem ser divididos entre sintéticos e naturais, divididos em três principais classes: os inseticidas, compostos pelos grupos químicos dos organoclorados, organofosforados, carbamatos e os sintéticos; os fungicidas, onde se encontram os ditiocarbamatos, os organoestânicos e os dicarboximidas e; por fim, os herbicidas, compostos por glicina substituída, os derivados do ácido fenoxiacético, os dinitrofenóis e o pentaclorofenol.

Isso posto, o comércio mundial de agrotóxicos é constituído por grandes grupos econômicos cujas empresas têm surgido, principalmente, a partir das décadas de 1980 e 1990 (PIMENTEL e SOUSA, 2016). Além disso, segundo dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Brasil está entre os países que mais aplicam agrotóxicos por hectare de todo o mundo, principalmente nos sistemas de monocultivo, como as lavouras de soja, cana de açúcar, milho, algodão, tomate e outras espécies de hortaliças e frutas. Também, segundo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, com dados produzidos em 2012, enquanto o mercado mundial de agrotóxicos cresceu 93%, no Brasil este crescimento foi de 190%, sendo que no ano de 2008 o Brasil ultrapassou em definitivo os Estados Unidos se tornando o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Um estudo divulgado pelo Instituto Nacional de Câncer (INCA) aponta os países que mais compraram agrotóxicos no ano

de 2013, onde o Brasil ocupa o topo da lista tendo consumido mais de 10 bilhões de dólares em insumos (CESTEH, 2019), mantendo a posição até os dias de hoje.

De toda forma, o *roll* de prejuízos à saúde humana acarretados pelo uso de agrotóxicos é extenso, contudo, há um grande esforço do setor produtivo em atribuir a esses produtos uma conotação positiva, muitas vezes os tratando como meros *defensivos agrícolas*. Isso porque, conforme Peres e Moreira (2003), a legislação brasileira, até a Constituição de 1988, tratava esse grupo de produtos químicos por este termo, denominação que, pelo seu próprio significado, excluía todos os agentes utilizados nas campanhas sanitárias urbanas. Entretanto, a nova denominação trazida pela Lei nº 7.802/1989, supramencionada, já deixa claro o poder destruidor dessas substâncias, prejudiciais tanto à vida animal quanto vegetal, e é nesse sentido que, segundo o grupo de Pós Graduação em Agroecologia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (INFORMATIVO CRQ III, 1997), o termo defensivo agrícola carrega uma conotação errônea de que as plantas são completamente vulneráveis a pragas e doenças, e esconde os efeitos negativos à saúde humana e ao meio ambiente. O termo agrotóxico é mais ético, honesto e esclarecedor, tanto para os agricultores como para os consumidores.

2 Os agrotóxicos e o Brasil: uma longa (e triste) jornada

O Brasil constituiu-se a partir de uma matriz agrária, mas principalmente por intermédio e com objetivo de agroexportação. Isso significa que, desde sempre, ou seja, desde quando os portugueses decidiram explorar as terras tupiniquins, as culturas aqui plantadas eram projetadas pelo crivo da demanda estrangeira. Muito pouco se pensava sobre o consumo interno e as necessidades da nossa gente. A ideia da metrópole portuguesa era produzir bastante e intensamente para lucrar e ampliar – a passos largos – o mercado externo. (HOLANDA, 1995, p. 49-50; RIBEIRO, 1995, p. 42-43)

Sob esses auspícios, a nossa história foi marcada por sucessivas práticas de extração riquezas naturais, como de madeira nativa e de minérios, e de plantações monoculturas, especialmente da cana de açúcar, algodão e café, as quais, com exceção do último, que se valeu de um sistema laboral híbrido, no qual, a partir do final do século XIX e início do século XX, foram acolhidos também trabalhadores/colonos livres oriundos de terras europeias, eram, via de regra, levadas a cabo pela mão de obra escravizada de aproximadamente 4 milhões de pessoas sequestradas até aqui. (OLIVEIRA, 2018, p. 28-29)

Para muitos pensadores, a exemplo de Caio Prado Junior, Florestan Fernandes e Maria Silvia de Carvalho Franco, essa dinâmica forjada pela monocultura exportadora, pelo latifúndio e pela escravização talvez tenha sido uma das grandes responsáveis pelo nosso secular atraso econômico e grave apartação social, uma vez que não nos permitiu refletir e planejar o Brasil a partir de nossas próprias demandas, da nossa gente e da nossa realidade, levando-nos, inclusive, a tristes intercursos famélicos, apesar de sermos historicamente grandes produtores de alimentos.

Em outras palavras, pode-se dizer que fomos organizados a partir da lógica e da necessidade do que nos é externo e, obviamente, por ter que atender a vários mercados consumidores, muito mais amplos do que a nossa própria capacidade interna de responder a contento tal demanda. Objetivamente, nos primeiros anos de cultura da extração de pau-brasil, como em 1511, por exemplo, estima-se que Portugal comercializou algo em torno de 5.000 toras dessas árvores, número deveras expressivos se considerarmos a quantidade de habitantes no Brasil, espalhados por um território continental. Nessa senda, é possível afirmar por indubitável que grande parte de nossas forças e capacidade de reflexão internas estavam voltadas para o além-mares. Não importava – e ainda não importa – o que isso nos tomasse - ou ainda toma –, fazendo perecer as liberdades, as vidas e a própria nação, mas entendia-se que as prioridades deveriam ser: responder ao mercado e fazer lucrar a metrópole. (SOUZA, 2017, p. 53-54)

Nesses termos e com o transcurso das décadas, foram envidados cada vez mais esforços pelos agentes da metrópole portuguesa para explorar, sem qualquer cuidado ou responsabilidade, os nossos recursos ambientais, principalmente no que tange à fauna, flora, solos e água, fato que se ampliou sobremodo nos últimos anos da era Colonial e nos primeiros anos da Independência do Brasil. (SCHWARCZ, 2019, p. 98-99; CHAÚÍ, 2000, p. 16-17)

A partir do século XIX, foram iniciadas sucessivas tentativas para, de algum modo, organizar a exploração e a produção agrária e, conjuntamente, dadas as conexões entre essas temáticas em solos nacionais, sancionar a abolição da escravatura no Brasil. Destarte, em 1850, tem-se a edição da famosa Lei n. 601, também conhecida como Lei de Terras, que, longe de resolver o problema agrário aqui instalado, operou em sentido inexoravelmente contrário, ou seja, formalizou as dificuldades de acesso à terra pelos mais vulneráveis, uma vez que estabeleceu que, a partir de então, seriam proprietários apenas aqueles que adquirissem a terra mediante pagamento e na forma daquela legislação ou albergados pelas suas exceções. Tem-se, pois, o primeiro grande golpe formal do latifúndio em face dos mais pobres, tendo em vista que dali se firmou, por intermédio da lei, a constituição de propriedades por aquisição, considerando especialmente as normas que melhor atendessem aqueles que da terra já faziam uso, gozo, fruição e disposição, ademais organizou um sistema protetivo que dificultava, quando não impedia, o acesso à terra para os que nela laboravam, mas não lhes detinha o título. Com tal atitude, d. Pedro II consolidou a simpatia entre os latifundiários, porque lhes foram, uma vez mais, concedidos direitos que, de fato, não tinham lastro no ordenamento de antanho, e, por via consequente, deliberadamente ou não, estabeleceram, com forma e pompa, um sistema excludente de acesso, compartilhamento e produção da terra em desfavor dos subalternizados, leia-se aqui: recém-alforriados, colonos e classe trabalhadora em geral. (TRECCANI, 2006)

No ano de 1888, foi editada a Lei n. 3.353, conhecida como Lei Áurea, a qual foi assinada pela Princesa Isabel, responsável pela abolição formal da escravidão, fruto das lutas dos escravizados, das reivindicações crescentes dos abolicionistas, mas também de um grande acordo nacional, ou, como disse Lília Schwarcz (2019, p.30), “uma solução de compromissos”, para honrar as obrigações contraídas entre o Brasil e as nações estrangeiras, notadamente no que concerne à interrupção do tráfico negro e ao incremento dos mercados interno e externo. Repisa-se: tal expediente pouco tinha de contrição do Brasil pelos mais de 300 anos de espoliação em face de um povo, de suas vidas, liberdades, cultura, tradições e religiosidade, estando mais vinculado à reconfiguração da lógica mercantil mundial, que demandava uma reestruturação dos países como um todo para a manutenção dos privilégios dos centros de poder.

Com isso em mente, o Brasil teve que se adaptar à nova lógica que lhe fora imposta, a saber: da substituição do trabalho escravo pela mão de obra livre, o que nos levou a mais de 130 anos de transição, a qual, de fato, nunca se encerrou, tendo em vista que as sequelas da escravização, sobretudo no que concerne à exploração do trabalho humano, às desigualdades sociais, à violência e ao mandonismo persistem vivamente entre nós. (SCHWARCZ, 2019, p. 18-19)

Nos primeiros anos do século XX, tentou-se, outra vez, regulamentar o acesso à terra, mas também a produção agrícola brasileira. Particularmente, no que tange à questão alimentar, tivemos que lidar com um período difícil no espectro mundial, quando, em razão da I Guerra Mundial (1914-1918), os pequenos e grandes países, em regra, ficaram desabastecidos de gêneros alimentícios básicos demandando – ainda mais – daqueles que eram tradicionalmente seus produtores. (HANSEN, 2007, p.74-75) Naquela ocasião, começou-se a ponderar de maneira mais estratégica e articulada sobre a inclusão de mecanismos, substâncias e instrumentais na agricultura para tentar aumentar a produtividade e reduzir as perdas das culturas em geral. Posteriormente, com o advento da II Guerra Mundial (1939-1945), voltaram-se os olhos para as eventuais

intervenções químicas de otimização da agricultura, promovendo, portanto, o uso do que viria a ser os agrotóxicos como hoje são conhecidos. (ALVES FILHO, 2002, p. 32)

Entre os primeiros anos da década de 1960, pontualmente entre 1962-1964, o governo de João Goulart, por intermédio do seu Ministro do Planejamento Celso Furtado e do chamado Plano Trienal, buscou, entre outras medidas, incentivar a agricultura familiar e projetar uma reforma agrária que pudesse garantir a fixação à terra e acolher minimamente aqueles estavam na linha de frente da produção doméstica brasileira, mas que tinham poucas possibilidades de subsistência. Tais tratativas e políticas, contudo, não avançaram muito, uma vez que já em 1964, o Brasil foi submetido a um duro golpe de estado civil-militar.

Nessa senda, a ditadura civil-militar deflagrada a partir de 1964, oficialmente responsável pelas mortes e desaparecimentos de, pelo menos, 434 pessoas e mais de 100.000 somente nos seus primeiros meses de vigência, perdurou até o ano de 1985, durante tal interregno a política agrária foi orientada pela perspectiva da Revolução Verde, pautada no aumento da produtividade agrícola, por meio de produtos químicos, alinhados e oriundos das grandes empresas, em detrimento da agricultura familiar. Portanto, com conotações e propostas eminentemente agroexportadoras, inclusive com um franco aumento do uso de agrotóxicos nas nossas principais culturas e robusto controle técnico-governamental e/ou externo. Em números, estima-se que aquele foi o primeiro grande pico da utilização de agrotóxicos no Brasil, seja no que concerne à quantidade seja no que diz respeito à sua diversidade. (CHEHAB, 2019)

Na década de 90, junto com a política neoliberal que assolava o mundo, o Brasil seguiu na sua posição de produtor de *commodities* para o grande mercado, especialmente com as culturas de soja, café, milho e laranja, em sua maioria infladas pelo uso massivo de agrotóxicos vinculados às principais multinacionais do ramo, que também impuseram

um modelo próprio de produção e comercialização desses alimentos. (CHONCHOL, 2005, p. 43)

A partir dos anos 2003, o Brasil passou a ser governado por presidentes vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT), a saber Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016), que se valeram de inúmeras políticas progressistas, populares e inclusivas para as populações do campo e da cidade, contudo, não foram suficientes para aplacar a sanha secular do agronegócio, umbilicalmente vinculado à massificação dos agrotóxicos, químicos que ensejaram nos últimos tempos inúmeras doenças e malogros individuais e coletivos à população brasileira. (ABRASCO, 2018, p. 39)

Com o golpe perpetrado em face da presidenta Dilma Rousseff, no ano de 2016, assumiu o governo central o seu vice-presidente Michel Temer (PMDB), quem tinha uma agenda deveras alinhada com a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), tanto que enfrentou algumas denúncias sobre suposta postura inadequada ao receber no Palácio do Planalto, sem qualquer registro formal, um dos proprietários do maior frigorífico nacional, para tratar de assuntos estranhos à agenda presidencial. (EXAME, 2019) Ademais, não pode ser olvidado que durante todo o seu governo foram facilitados os registros e o acesso de agrotóxicos por todo o território nacional. (ABRASCO, 2018)

Na sequência, após a ascensão de Jair Bolsonaro, a situação dos agrotóxicos no Brasil se tornou ainda mais grave, uma vez que o próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) passou a ser orientado por um corpo político oriundo das plagas do agronegócio, o qual concorreu para que diversas leis de flexibilização acerca do uso de defensivos fossem editadas, assim como permitidas a diversificação e ampliação de 759 substâncias e regiões de utilização. Como se não bastasse, muito dos sistemas de controle e monitoramento vinculados – direta ou indiretamente – ao governo brasileiro, que, até então, a despeito de todas as dificuldades, operavam para obstaculizar, coibir ou responsabilizar alguns dos inúmeros danos levados a cabo pelo

agronegócio, foram desestruturados ou perderam grande parte do seu objeto e/ou autonomia, o que resta comprovado por intermédio da análise das normativas mais recentes sobre a matéria. (BITTENCOURT *et al*, 2020)

Nesse contexto, observa-se que, em termos gerais, as atuais circunstâncias do Brasil em relação aos agrotóxicos são deveras preocupantes, uma vez que se tem um quadro de ampla massificação do seu uso, estimado em 20% do consumo mundial (BOMBARDI, 2017) e, por outra banda, um diminuto - ou inexistente - monitoramento e controle por parte dos órgãos governamentais competentes para tal. Como conseqüência, verifica-se também que parte da população, especialmente aqueles que têm contato - direto ou indireto - com os agrotóxicos apresentam sintomas de adoecimento físico e/ou mental, não excluindo os demais vitimados que lhes são frequentes, a exemplo de mulheres e crianças. (CARTA CAPITAL, 2019) Ainda, não pode ser desconsiderado o caráter simbólico de toda essa política de massificação dos agrotóxicos, a qual finda por solapar qualquer estratégia e/ou medida de promoção, defesa e conscientização coletiva e plural acerca do desenvolvimento sustentável que se tentava, apesar de todos os reveses, levar adiante nos últimos anos em território brasileiro. Restando, pois, o monitoramento e a resistência desempenhados, de maneira esparsa e informal, pela sociedade civil e por algumas instituições isoladas, acerca das quais discorreremos no tópico seguinte.

3 Enfrentamentos sociais e institucionais aos agrotóxicos no Brasil

Do mesmo modo que, cada vez mais, há um aumento no número de agrotóxicos liberados e registrados no Brasil, também há resistência por parte de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que, por intermédio de ações e campanhas de enfrentamento, se posicionam contra a política de liberação massiva de agrotóxicos, promovendo ações combativas e ampliando o acesso à informação sobre a danosidade destes venenos para a saúde da população.

É necessário, então, que se possa conhecer e compreender os enfrentamentos que estão sendo realizados nos últimos anos, em nosso país, em face do discurso de desenvolvimento rural e aumento da produtividade agrícola baseado no uso indiscriminado de venenos. De forma que se possibilite uma amplitude no fortalecimento de tais ações, demonstrando, também, a urgência e a necessidade da parceria entre organizações, movimentos sociais e instituições de pesquisa.

Nessa toada, a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, lançada no ano de 2011, é uma ação que parte da união de movimentos sociais, redes, institutos de pesquisa, Universidades, Entidades, Associações, Cooperativas, ONGs, entre outras organizações envolvidas na causa, que visam sensibilizar a população brasileira sobre os riscos dos agrotóxicos, possibilitando que medidas possam ser tomadas, ao passo que promove a Agroecologia como resistência ao modelo de produção que vem sendo pautado pelo Agronegócio (Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, *online*).

Uma das características do Agronegócio - intensamente pautado como discurso dominante quando falamos em desenvolvimento rural - é o uso intenso de agrotóxicos, considerando que desde 2008 o Brasil figura como o maior consumidor de agrotóxicos no mundo. É neste cenário que a Campanha surge, impulsionadas pela Via Campesina, inúmeras organizações que já discutiam sobre o tema de transgênicos, passaram a ampliar o debate e abordar acerca do uso de agrotóxicos no Brasil (TYGEL, et al. 2014).

A Campanha se organiza a partir de 5 principais bandeiras, sendo estas: O banimento de agrotóxicos que já são banidos em outras partes do mundo - considerando que o Brasil ainda utiliza substâncias comprovadamente nocivas que já não são mais permitidas em outros países -; Fim da isenção fiscal de agrotóxicos; Fim da pulverização aérea - destaca-se aqui o caso que aconteceu no ano de 2013 na cidade Rio Verde, Goiás, em que mais de 100 estudantes foram intoxicados após a pulverização aérea ter atingido uma escola -; Em defesa da água sem

agrotóxicos; e Conquista de territórios livres de agrotóxicos e transgênicos (TYGEL *et al.*, 2014, p.153).

No sítio eletrônico da Campanha, é possível encontrar os objetivos desta, que vão desde a construção de ações de conscientização da sociedade quanto à nocividade dos agrotóxicos, denunciando empresas que os produzem e comercializam, estruturando formas de impedir a ampliação da utilização desses venenos – por intermédio de projetos de lei e portarias - até a construção de articulações para pautar a mudança do atual modelo agrícola para um modelo que se baseia na agricultura familiar e agroecologia.

Qualquer mudança projetada ou objetivo traçado só logra êxito quando se consegue compreender a importância da difusão de informações sobre determinado tema, e nota-se a preocupação da Campanha em construir uma base de informações sólida o bastante para que o conhecimento possa ser difundido. É por este motivo que a Campanha se articula também junto a Universidades e Institutos públicos de pesquisa, para que se crie uma rede de produção científica - a partir de uma análise crítica a respeito dos transgênicos e dos agrotóxicos - que, posteriormente, possa ser comunicada à sociedade, ajudando na conscientização e sendo uma base importante para a formulação de ações combativas.

Tygel *et al.* (2014, p.155), ao explicar o funcionamento da Campanha, discorre acerca da estrutura e organização dessa frente contra os agrotóxicos. Esta se estrutura em comitês - sendo estes responsáveis por reunir a militância engajada em cada local e organizar a luta nos territórios, municípios e estados - e organizações da sociedade civil - como, por exemplo, os movimentos sociais do campo e da cidade, centrais sindicais, Universidades, Institutos de pesquisa, Organizações não governamentais dedicadas a causas ambientais, entre outros atores.

Em âmbito nacional, o andamento da campanha se baseia a partir de três instâncias: a coordenação Nacional (CN), o Grupo Operativo (GO) e a Secretaria Operativa. A CN tem o condão de ser quem define as linhas de

atuação e as estratégias de ações para que os objetivos sejam alcançados; o GO é o responsável pela elaboração de projetos, articulações políticas, documentos necessários para o andamento da Campanha, entre outros; já a Secretaria, por sua vez, é a incumbida de fazer a agitação e mobilização das ações da campanha, assim como também é a responsável por realizar a articulação com o Estado - através da construção de agendas políticas voltadas para o tema.

Um fato importante nas ações de agitação e comunicação da Campanha, foi o lançamento dos filmes “O Veneno Está na Mesa” e o “O Veneno Está na Mesa 2”. Ambos foram dirigidos por Silvio Tendler, em parceria direta com a Campanha, que juntos elaboraram as questões que seriam abordadas, objetivando ser mais uma forma de comunicar, à sociedade, o problema do ‘veneno que chega em nossa mesa’ (Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, online).

O primeiro filme, lançado em 2011, objetivou alertar sobre o abuso no uso de agrotóxicos em nosso país - que naquela época já era considerado o maior consumidor dessas substâncias no mundo, utilizando, inclusive, venenos que já não eram mais autorizados em outros países. O segundo documentário, lançado em 2014, já avança na discussão, fazendo uma abordagem sobre o atual modelo agrícola nacional, demonstrando suas consequências e trazendo à baila a experiência agroecológica como alternativa a ser adotada.

A Campanha, em todos esses anos de atuação, também realizou ações de denúncia, agitação e mobilização de grandes proporções. Dentre essas, destaca-se aqui a ocupação realizada na fábrica da empresa Monsanto, em Petrolina, no ano de 2013. Esta ocupação, realizada por 5.000 camponeses e camponesas do Movimento Pequenos Agricultores (MPA), que integra a Campanha, tinha como objetivo denunciar o abuso da utilização intensiva de transgênicos e agrotóxicos que a empresa Monsanto - multinacional de agricultura e biotecnologia - simboliza (TYGEL, et al., 2014, p.166).

Um marco importante na aproximação entre movimentos sociais e academia foi a realização e lançamento do ‘Dossiê Abrasco Sobre Impactos

dos Agrotóxicos na Saúde’, a primeira edição foi lançada em 2012 e uma segunda edição foi lançada em 2015, contendo dados atualizados e revisados. De modo que, novamente, é importante demarcar aqui, a importância dos estudos científicos - juntamente aos saberes populares - para direcionar as estratégias de combate a utilização massiva de agrotóxicos e transgênicos, considerando que os estudos aprofundam os impactos e as consequências dessa utilização, trazendo dados que também colaboram na elaboração de denúncias e na formulação de propostas alternativas ao modelo de desenvolvimento agrário posto pelo agronegócio.

O Dossiê que é uma realização da Abrasco (Associação Brasileira de Saúde Coletiva), com apoio da Fiocruz e da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, é dividido em 4 partes: 1) Segurança alimentar e nutricional e saúde; 2) Saúde, ambiente e sustentabilidade; 3) Conhecimento científico e popular: construindo a ecologia de saberes; 4) A crise do paradigma do agronegócio e as lutas pela agroecologia (CARNEIRO, 2015).

O referido Dossiê, além de contribuir com o aprofundamento dos estudos e dos argumentos científicos contra o uso de agrotóxicos, também teve um importante papel no posicionamento do INCA (Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva) acerca destas substâncias. Este instituto, por meio de um documento formal, informou seu posicionamento contrário à intensa utilização de agrotóxicos, reafirmando os efeitos nocivos destes produtos químicos para a saúde humana, pondo-se ao lado das ações que visam fazer frente a essa problemática, dando apoio às medidas combativas e incentivando a adoção da produção agroecológica como alternativa que privilegia a saúde humana e a preservação do meio ambiente (INCA, *online*).

A Campanha, nos estados, continua apoiando militantes locais em suas ações e articulações, tendo alcançado uma vitória recente no Ceará, na edição da Lei 16.820/19 (Zé Maria do Tomé), que proíbe a pulverização aérea em todo o estado do Ceará. Esta vitória se deve a articulação local

conjunta entre academia e movimentos sociais, que têm atuado lado a lado na construção e adoção de medidas de combate aos agrotóxicos e danos causados na utilização deste (ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, *online*).

Neste mesmo sentido, por fim, destaca-se a parceria da Campanha com a organização de direitos humanos Terra de Direitos, que juntas lançaram, no ano de 2019, uma cartilha intitulada “Como criar um projeto de lei Estadual ou Municipal para reduzir os agrotóxicos?”. Esta cartilha tem como objetivo explicar o passo a passo da construção e criação de um PL (Projeto de Lei) que visem propor medidas para reduzir e/ou limitar a produção, transportes, armazenamento e utilização de agrotóxicos (AGUIAR *et al*, 2019).

Faz-se necessário deixar claro que existem outras muitas organizações, ações e articulações acontecendo ao redor do Brasil, no que tange o combate aos danos da utilização dos agrotóxicos, de maneira que o objetivo aqui não foi exaurir o assunto no que se refere às ações de enfrentamento. Buscou-se, na verdade, dar uma amostra das ações e resistências que estão sendo pautadas em conjunto por movimentos sociais, instituições e Universidades, objetivando demonstrar a importância destas articulações para que a resistência e a luta, em face aos danos destas substâncias químicas, logre êxito.

Conclusão

Diante do exposto, o artigo procurou tecer, primeiramente, um caminho conceitual sobre o que o direito brasileiro entende como agrotóxico, suas variações, formas de uso e especificidades técnicas que importam à discussão do seu enfrentamento no contexto agrário brasileiro. Além disso, foi proposta brevemente uma discussão que nos leva a concluir que, apesar de haver uma normatização, regulamentação e todo um cuidado quanto a critérios de manipulação e uso, os agrotóxicos – e não os eufêmicos *defensores agrícolas*- continuam sendo uma ameaça

a todas as formas de vida, pelo menos *a priori*, e que, ainda que haja um cuidado no seu uso, a população, seja na qualidade de consumidores de alimentos advindos da produção agrícola, seja na qualidade de trabalhadores que são constantemente expostos a estes insumos, se tornam reféns da aderência ou não a esses cuidados.

A importância de tais observações se justifica por determinar de que forma o problema deve ser abordado. Se, dentro de uma lógica produtivista, onde o setor agroindustrial se volta diretamente e exclusivamente para a obtenção de lucros e a qualidade desse processo de produção e do que é produzido fica em segundo plano, o que ocorre é uma constante pressão por parte desse mesmo setor produtivo para que cada vez mais o uso dessas substâncias seja adotado indiscriminadamente, inclusive pressionando os critérios de nocividade ora estipulados, conseqüentemente, colocando cada vez mais em risco a vida das pessoas. Desse modo, a saída, pelo menos nessa etapa da discussão, não passa somente pela atenção constante a tais critérios e pela fiscalização do seu respectivo cumprimento, mas também pelo aprofundamento da discussão, argumentando, que, ainda que se manipulem os agrotóxicos dentro dos limites estipulados, o seu caráter nocivo não deixa de existir, mas apenas passa a estar dentro dos parâmetros aceitáveis.

Em seguida, foi elaborada uma análise sobre o uso dos agrotóxicos no transcurso da história do Brasil. A essa altura, o que é latente é que, desde sempre, fez-se presente, por intermédio de uma construção histórica, com origens ainda nas formas de ocupação das nossas terras, a ideia do extrativismo exacerbado e irresponsável dos recursos naturais e do seu manejo indiscriminado e destrutivo. Deste modo, verificou-se que o uso massivo dos agroquímicos não se trata de um problema meramente pontual, mas de mais um componente sustentador de todo um modelo de produção com raízes profundas que precisa ser criticado e enfrentado a partir das suas bases, as quais vão desde a má distribuição e concentração de terras nas mãos do agronegócio à inércia quase proposital do Estado e à falta de iniciativas públicas aptas a enfrentar efetivamente o problema.

Por fim, explicitou-se que, a despeito da conjuntura desfavorável, há algo sendo feito, como exposto, merecendo ressaltar o trabalho da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, lançada no ano de 2011, fruto da iniciativa de movimentos sociais, cooperativas, ONG's, dentre outras organizações, visando sensibilizar a população quanto à nocividade dos agrotóxicos, promovendo uma alternativa *agroecológica* ao modelo de produção do agronegócio. Sua atuação vai desde a difusão de informações, por meio de campanhas públicas à população em geral, até a articulação política dentro das instituições do governo, de modo a sustar o avanço de diretrizes que visem flexibilizar o uso desses insumos na produção de alimentos em grande escala no país. Entre seus feitos, o que se destaca é o lançamento dos filmes *O Veneno Está na Mesa 1* e *O Veneno Está na Mesa 2*, ambos dirigidos por Sílvio Tender, cujo objetivo era comunicar à sociedade o quão preocupante é a quantidade de agrotóxicos utilizados na produção dos alimentos que chegam até a mesa da população.

Outro feito importante decorreu da aproximação entre as universidades e os movimentos sociais. Trata-se do *Dossiê Abrasco Sobre Impactos dos Agrotóxicos na Saúde*, tendo edições lançadas em 2012 e 2015, as quais abordam pautas como segurança alimentar, saúde, meio ambiente, sustentabilidade, ecologia, entre conhecimentos científicos e tradicionais, e a discussão de saídas à crise atual do agronegócio, aliadas às suas formas de explorar e produzir.

Dessa forma, o que se percebe é que o enfrentamento à política de uso intenso de agrotóxicos precisa ser promovida nos mais diversos âmbitos em que ela se insere: seja na disputa pelo direcionamento institucional dentro da máquina do Estado, que, sob uma visão crítica, é composta e trabalha de modo a satisfazer os interesses hegemônicos e desenvolvimentistas do agronegócio; seja na luta diária pelos espaços cada vez mais dominados por sua ideologia, isso porque, por mais que a população sinta na sua realidade os danos do uso exacerbado de venenos nos seus alimentos, há toda uma estrutura trabalhando exaustivamente

na venda do discurso de que *o agro é pop*, jogando para debaixo da terra infértil, na qual se prendem as raízes da monocultura do agronegócio, tantos cadáveres, biomas, ecossistemas e modos de ser e de vida quantos lhes são possíveis.

Referências

- ABRASCO. **Dossiê Científico e Técnico contra o PL do Veneno e a favor da Política Nacional de Redução de Agrotóxicos** – PNARA. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2018.
- AGUIAR, Ada *et al.* **Como elaborar um projeto de lei municipal ou estadual para reduzir os agrotóxicos?**. 2019. Disponível em: < <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Cartilha-A5---AGROTOXICOS-%28web%29.pdf>. Acesso em: 01/10/2020.
- ALVES FILHO, José Prado. **Uso de agrotóxicos no Brasil: controle social e interesses corporativos**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.
- BITTENCOURT, Naiara *et al.* **Violações de direitos humanos por agrotóxicos: o Brasil seguirá por caminhos tóxicos?** Disponível em: < <https://mst.org.br/2020/09/24/violacoes-de-direitos-humanos-por-agrotoxicos-o-brasil-seguira-por-caminhos-toxicos/>> Acesso em: 02 out. 2020
- BOMBARDI, Larissa Mies. **Atlas do agrotóxico** - Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia. São Paulo: FFLCH – USP, 2017.
- BOZIKI, D. Situação atual da utilização de agrotóxicos e destinação de embalagens na área de proteção ambiental estadual rota sol, Rio Grande de Sul Brasil. **Rev. Vitas**. 1:1-15, 2011.
- BRASIL. **Lei nº 7.802 de 11 de julho de 1989**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm> Acesso em: 2 out.2020.

CAMPANHA PERMANENTE CONTRA OS AGROTÓXICOS E PELA VIDA. **Contra os agrotóxicos.** Conteúdos sobre a Campanha. Disponível em: <https://contraosagrototoxicos.org/>. Acesso em 02/10/2020.

CARAPETO, C. **Poluição das águas** – causas e efeitos. Lisboa: Universidade Aberta, 1999.

CARNEIRO, Fernando Ferreira *et al* (Org.). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde.** Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CARTA CAPITAL. **Agrotóxico que reduz QI de crianças tem uso crescente no Brasil.** Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/agrotoxico-que-reduz-qi-de-criancas-tem-uso-crescente-no-brasil/>> Acesso em: 02 out. 2020.

CESTEH. **Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo?** Disponível em <<http://www.cesteh.ensp.fiocruz.br/noticias/brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxicos-do-mundo>>. Acesso em: 03 out. 2020.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária.**São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. O agro não é pop (nem feminista): reflexões sobre o golpe de 2016, o aumento do uso de agrotóxicos no Brasil e as suas consequências para a saúde das mulheres. In: Congresso Brasileiro de Direito Socioambiental, 2019, Curitiba. **Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Socioambiental.** Curitiba: CEPEDIS, 2019. v. 5. p. 1121-1128.

CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar (2002). **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55. p. 33-48, set/dez 2005. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10092/11665>. Acesso em: 02 out. 2020.

EXAME. **“Tem que manter isso”:** Temer é denunciado por gravação de Joesley Batista. Disponível: < <https://exame.com/brasil/tem-que-manter-isso-temer-e-denunciado-por-gravacao-de-joesley-batista/>> Acesso em: 02 out. 2020

HANSEN, Carol Rae. Uma história da teoria dos direitos humanos. In: DEVINE, Carol (Org.). **Direitos humanos: referências essenciais.** Trad. Fábio Larsson. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007. p.13-82.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INFORMATIVO CRQ III. **O dilema do uso de defensivos agrícolas**. Rio de Janeiro: Conselho Regional de Química, III Região, 1997.

LUTZENBERGER, J. **Manual de Ecologia**: do jardim ao poder. Porto Alegre: L&PM, 2004.

Oito anos de persistência e resistência contra os agrotóxicos e pela vida. **Articulação Nacional de Agroecologia**, 5 de abril de 2019. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/2019/04/05/oito-anos-de-persistencia-e-resistencia-contra-os-agrotoxicos-e-pela-vida/>. Acesso em: 01 out. 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. **Brasil**: uma biografia não-autorizada. São Paulo: Boitempo, 2018.

Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva. INCA. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//posicionamento-do-inca-sobre-os-agrotoxicos-06-abr-15.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SOUZA, A. H.; PIMENTEL, F. S. de. **Desafios e reflexões na contemporaneidade: um estudo sobre a indústria de agrotóxicos**. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Engenharia Química e de Petróleo, Universidade Federal Fluminense, 2016.

SOUZA, Jessé de. **A elite do atraso**: da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TYGEL, Alan *et al.* Campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida: construção da resistência brasileira ao avanço do capital no campo. In: TOBAR, Francisco; BAZZI, Andrea (org.). **Saltar La Barrera**: Crisis sócio-ambiental, resistências populares e construcción de alternativas latinoamericanas al neoliberalismo. Chile: ICAL e Fundación Rosa Luxemburgo, 2014. Disponível em:

http://contraosagrototoxicos.org/wp-content/uploads/2017/01/saltar_barreras.pdf.
Acesso em: 02 out. 2020.

WHO. **PESTICIDAS**. Disponível em: <http://www.who.int/topics/pesticides/en/>. Acesso em: 03 out. 2020.

YAMASHITA, M. G. N. **Análise de rótulos e bulas de agrotóxicos segundo dados exigidos pela Legislação Federal de Agrotóxicos e afins e de acordo com Parâmetros de Legibilidade Tipográfica**. 108P. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade de São Paulo, Bauru, 2008.

Limites do controle judicial sobre o mérito administrativo e sua relevância para políticas públicas socioambientais

*Gláucia Maria Araújo Ribeiro*¹

*Osmar Neto de Paula Correa*²

1. Introdução

A atuação do Poder Público na seara ambiental se dá, em grande medida, por meio de ações do Poder Executivo, no exercício de sua função típica, conforme se pode depreender da leitura dos artigos 21, incisos XIX, XX, XXIII e XXV, 23, incisos VI, VII, VIII e XI, da Constituição Federal de 1988³ (CF/88). Assim, à referida atuação aplica-se o regime jurídico dos

¹ Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), doutoranda em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Professora de Direito Administrativo (UEA). Email: gribeiro@uea.edu.br.

² Acadêmico de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), 10º Período, servidor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Email: ondpc.dir16@uea.edu.br.

³ Art. 21. Compete à União: XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

[...]

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

atos administrativos. Estes são tratados na doutrina como compostos de cinco elementos: competência, forma, finalidade, motivo e objeto. Dentre eles, o motivo e o objeto são os elementos que comportam discricionariedade do administrador público, materializando o mérito administrativo. Tal juízo de conveniência e oportunidade é privativo do agente público competente, não podendo o Poder Legislativo ou Judiciário, em suas respectivas funções típicas, adentrar no mérito do ato, conforme o art. 2º da CF/88. Não obstante, sobretudo quando produzidos no âmbito das questões ambientais, atos administrativos podem causar lesão, efetiva ou potencial, a direitos, razão pela qual, nos termos do art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, não se pode furtar o Poder Judiciário de apreciar a questão. Como hão de se compatibilizar as duas regras constitucionais?

De plano, cabe salientar que o ato administrativo vinculado, bem como os elementos vinculados do ato discricionário, “*está ligado à lei por um elo de vinculação*”⁴ onde “*o motivo e o objeto do ato já constituirão elementos que o legislador quis expressar*”⁵ conforme doutrina de Carvalho Filho (2014, p. 125), o que confere ao Judiciário, novamente na leitura de Carvalho Filho (2014, p. 1033), o “*poder de confrontar qualquer ato administrativo com a lei ou com a Constituição e verificar se há ou não compatibilidade normativa*”⁶. Na hipótese de desconformidade do ato perante o ordenamento jurídico, resultará a anulação do mesmo diretamente pelo Estado-Juiz.

Onde surgem maiores complicações são justamente nos elementos discricionários dos atos congêneres, encontrados em grande número nas normas que disciplinam as atribuições da Administração Pública Ambiental, a exemplo do Decreto Federal nº 6.514 de 2008⁷, posto que

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

⁴ CARVAHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – São Paulo. 27ª edição. Atlas, 2014. p. 125

⁵ Idem. p. 125

⁶ Idem, p. 1033.

⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em 11/09/2020.

frequentemente se vale do Poder de Polícia para execução de políticas ambientais. Sobre o tema, dispõe Carvalho Filho (2014, p. 125):

*o que é vedado ao Judiciário, como corretamente tem decidido os Tribunais, é apreciar o que se denomina normalmente de mérito administrativo, vale dizer, a ele é interditado o poder de reavaliar critérios de conveniência e oportunidade dos atos, que são privativos do administrador público*⁸.

Assim, em virtude do princípio da separação de poderes, não é possível ao Poder Judiciário revogar atos discricionários, adentrando ao mérito do ato, substituindo-se ao agente público gestor. Resta então dizer que o mérito administrativo não poderá ser escrutinado pelo Poder Judiciário, a fim de evitar lesão a direito?

De forma alguma. É possível sopesar o mérito administrativo sob o prisma da legalidade, tanto das regras quanto dos princípios, verificando se o juízo de conveniência e oportunidade do administrador público acha-se em conformidade com o ordenamento jurídico. Em não se encontrando o mérito esteado na legalidade, cumpre ao Poder Judiciário anular o ato, diretamente. Leia-se a lição de Moreira Neto (1998, p.79): “*embora o núcleo de escolhas administrativas que atendam otimamente ao interesse público continue insindacável, os seus limites [...] não só podem como devem ser contratados pelo Judiciário*”⁹.

Desta maneira, afigura-se possível a análise de legalidade no mérito administrativo pelo Poder Judiciário, tendo em vista não adentrar no juízo de conveniência e oportunidade do agente público gestor, mas apenas na conformidade do ato com o ordenamento jurídico, restando assim compatibilizadas as regras do art. 2º e do art. 5º, XXXV, ambas da CF/88.

Afigura-se então que dentro da esfera do mérito administrativo existem duas realidades distintas: legalidade e conveniência e oportunidade. Aquela enseja anulação do ato viciado diretamente pelo

⁸ Idem. p. 1033.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro, 3ª edição. Forense, 1998. p. 79.

Poder Judiciário, estas ensejam revogação do ato pelo administrador público competente, jamais pelo Poder Judiciário. Como, então, dentro do mérito administrativo, identificar fronteiras entre as questões de legalidade e a substância da conveniência e oportunidade, a fim de determinar com precisão a incidência do controle judicial, em sua função típica, sobre o mérito administrativo?

Pretende-se neste trabalho apontar soluções a essa questão, com a pretensão de contribuir como substrato teórico para a ampliação prática de direitos e garantias, demonstrando a relevância que há na delimitação mais acurada do mérito administrativo no bojo das políticas socioambientais.

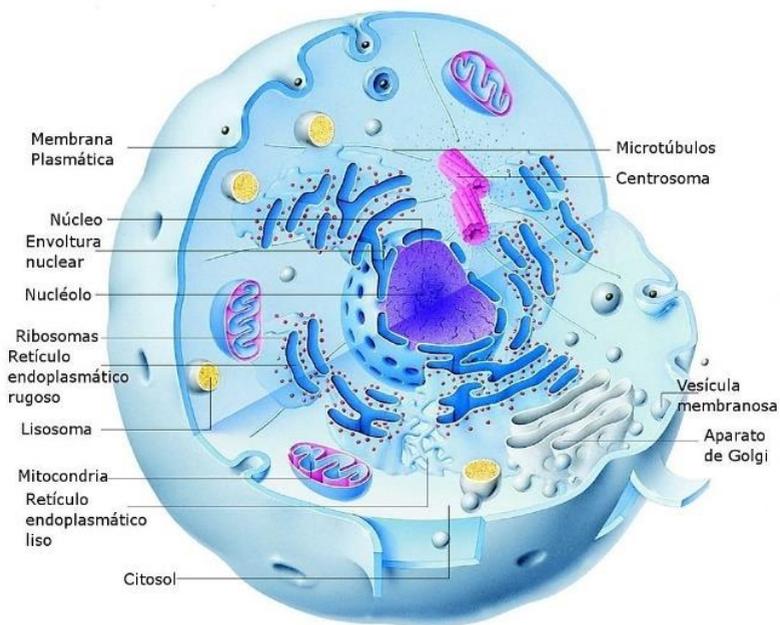
Primeiramente debruçar-se-á sobre questão anteriormente apresentada, buscando indicar a análise da razoabilidade e racionalidade do ato, além de verificação do nexos entre o motivo ensejador e o resultado pretendido como formas de indicar limites ao controle de legalidade do Poder Judiciário sobre o mérito administrativo. Posteriormente, destacar-se-ão os limites do controle judicial sobre atos normativos decorrentes de deslegalização. Após, apresentar-se-ão consequências práticas da delimitação do controle judicial sobre o mérito administrativo nas políticas socioambientais.

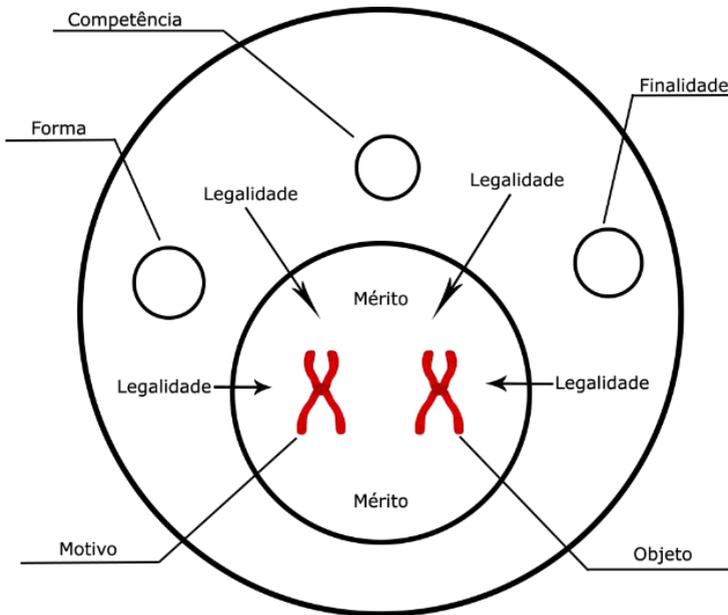
2. Legalidade e controle judicial do mérito administrativo

Determinar a legitimidade da incidência do controle judicial sobre o mérito administrativo é de suma importância em um Estado Democrático de Direito, sobretudo de matriz social, como o Brasil. Neste, o Estado incumbe-se de diversas atividades que demandam do Poder Executivo larga atuação na vida social, dentre elas a das políticas socioambientais, as quais se materializam, muitas vezes, em atos administrativos discricionários, dotados de mérito administrativo, isto é, de análise de conveniência e oportunidade pelo gestor público. No juízo de mérito administrativo, há possibilidade de lesão ou ameaça de lesão, por violação

à legalidade, razão pela qual não pode se furtar o Poder Judiciário de enfrentar a questão. Assim, é essencial definir até onde pode agir o Poder Judiciário sobre o mérito administrativo, em exame de legalidade e para resguardar direitos, a fim de que se garanta a segurança jurídica e o respeito à separação de poderes.

Antes, porém, de buscar apontar critérios para a demarcação de fronteiras entre a conveniência e oportunidade e a legalidade no mérito administrativo, apresentar-se-á modelo para melhor visualizar como infunde-se a legalidade no mérito administrativo. Já que se trata no presente trabalho da questão ambiental, intimamente ligada aos organismos vivos, sobretudo da fauna, propõe-se o esquema do ato-celular discricionário:





Imagens 1 e 2: célula animal¹⁰ (à esquerda) e modelo celular do ato administrativo¹¹ (à direita)

Conforme Lopes e Rosso (2016, p. 221)¹², em uma célula animal, existem dois meios: o citoplasma e o núcleo. No citoplasma encontram-se diversas organelas citoplasmáticas que desempenham diversas atividades no bom funcionamento da célula, mas que precisam, necessariamente, estar no citoplasma para sobreviver. Já no núcleo, existe o nucleoplasma, meio em que o material genético da célula (cromossomos) se encontra e precisa para subsistir. Não obstante, existem influxos de nutrientes do citoplasma para o nucleoplasma por meio de poros na membrana nuclear, sem os quais não é apto o nucleoplasma a suportar a existência do material genético da célula.

Assim, o meio em que se encontram as organelas “competência”, “forma” e “finalidade” é o da “legalidade”, único meio eficaz para a subsistência das mesmas. Já o meio em que se encontram os cromossomos

¹⁰ Imagem disponível em: <https://biologiainloco.wixsite.com/biologiainloco/post/celula-animal>. Acesso em 31/07/2020.

¹¹ Modelo próprio.

¹² LOPES, Sônia. ROSSO, Sérgio. Bio – Volume 1 – São Paulo, 3ª Edição. Saraiva Didáticos, 2016. p. 221.

“motivo” e “objeto” é o do “mérito”, igualmente o único meio apto à sobrevivência do núcleo do ato e a salvaguarda de sua “informação genética”, qual seja, o juízo de conveniência e oportunidade. Ocorre, entretanto, que entre o meio exterior ao núcleo –legalidade – e o meio interior – mérito – ocorrem trocas, havendo influxo de legalidade ao meio do mérito, dando-lhe as características necessárias para que seja adequado à existência dos cromossomos “motivo” e “objeto”.

É dizer, não é possível que haja motivo e objeto legítimos sem que haja conformidade destes ao ordenamento jurídico, e tal necessidade de conformidade advém de, no mérito, haver a imprescindível presença da legalidade, ainda que rarefeita. Como preceitua Moreira Neto (1998, p.83):

*O Judiciário não tem, assim, diretamente, [...] a tutela da legitimidade, pois que esta, no Estado Democrático, é, em última análise, do povo e de seus representantes eleitos; mas tem-na indiretamente, a partir da definição positivada de legitimidade que se contém na norma legal, explícita ou implicitamente, quando autoriza à Administração o exercício da discricionariedade.*¹³

Havendo, portanto, aspectos de legalidade no mérito do ato, deve o Poder Judiciário analisar, quando provocado, a conformidade daquele à lei, no exercício de seu mister constitucional, sem intrometer-se no juízo de conveniência e oportunidade que também permeia o ato, em atenção ao princípio de separação dos poderes. Novamente Moreira Neto (1998): “*Confrontando a oportunidade e conveniência do ato praticado com os seus limites técnicos, o julgador está em condições de contrastá-lo com padrões objetivos que conduzam à satisfação da legitimidade implícita na finalidade legal*”¹⁴.

Assim, visualizada, claramente, a imprescindível legalidade no mérito administrativo, cumpre apontar formas de diferenciá-la do juízo de

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro. 3ª edição. Forense, 1998. p. 83.

¹⁴ Idem, p. 83.

conveniência e oportunidade, privativo do administrador público, com fins de indicar, precisamente, o escopo controle judicial sobre o mérito do ato.

3. Limites de incidência do controle judicial sobre o mérito

Como demonstrado, o controle judicial sobre o mérito administrativo somente incidirá sobre seus aspectos de legalidade. Assim, resta identificar, no mérito do ato, o que caracteriza a legalidade, que, por exclusão, não será juízo de conveniência e oportunidade.

Retome-se a analogia do mérito administrativo com a célula eucarionte animal:

O espaço em que em encontram os cromossomos “motivo” e “objeto”, que condensam o juízo de conveniência e oportunidade, é o meio da “legalidade”. Para que os cromossomos possam subsistir, é necessário que estes componham-se de forma adequada ao meio. Caso os cromossomos “motivo” e “objeto” acharem-se viciados, não sobreviveram no meio da “legalidade”. Assim, deve-se analisar quais os requisitos que o meio “legalidade” impõe à existência sadia dos cromossomos “motivo” e “objeto”.

O meio “legalidade” impõe aos cromossomos conformidade com o ordenamento jurídico, isto é, sua composição não deve ferir princípios aplicáveis à administração pública e deve estar alinhada com o interesse público.

É dizer: no mérito administrativo o exame de legalidade fica adstrito a verificação da conformidade do motivo e objeto aos (i) princípios aplicáveis à administração pública, sobretudo da razoabilidade e da racionalidade, bem como à (ii) persecução do interesse público, havendo nexos entre o motivo ensejador e o resultado. Nesta linha Moreira Neto (1998) afirma:

Quando a lei faz uma previsão específica incompleta do interesse público caberá ao Judiciário examinar se a Administração a completou coerentemente com o sistema, utilizando os princípios instrumentais da realidade e da

*razoabilidade. A integração deve ter a mesma natureza axiológica do ato integrado*¹⁵.

Para Mello (2013, p. 111), o princípio da razoabilidade consubstancia-se no dever da administração pública de “*obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida*”¹⁶. Dessa forma, o Estado-Juiz, ao analisar ato administrativo impugnado, deve prezar pela adequação e necessidade do mérito do ato, no sentido de que este deve ser o meio apto à produção dos resultados pretendidos e que é a forma menos onerosa, aos administrados, de alcançá-los, sob pena de ferir a legalidade: “*Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos*”¹⁷, aponta Mello (2013, p. 112).

O princípio da racionalidade administrativa, faceta do princípio da eficiência, impõe, na visão de Coelho (2017, p.59), “*ação estatal por meio da alocação de recursos de forma mais racional*”¹⁸. Isto é, no mérito do ato deve haver lógica, no sentido de que os efeitos materiais do ato respeitem o uso racional dos recursos públicos. Ademais, impõe que o administrador deve se valer do conhecimento científico-racional, ao adotar determinada postura em face de outra.

A persecução do interesse público é fator essencial para que se configure legítimo quaisquer atos administrativos, os quais só serão, conforme Mello (2013, p. 102), “[...] *validamente exercidos – na extensão e intensidade proporcionais ao que seja irrecusavelmente requerido para o*

¹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro. 3ª edição. Forense, 1998. p. 83.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – São Paulo, 31ª edição. Malheiros, 2013. p. 111

¹⁷ Idem, p. 112.

¹⁸ COELHO, Jerri. Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão. Revista do TCU, 2011. p. 59. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/193/186>. Acesso em: 30/07/2020.

*atendimento do escopo legal a que estão vinculados*¹⁹”. Assim, o mérito administrativo deve encontrar-se arrimado no interesse público, sendo ele próprio o respaldo do liame entre o motivo ensejador do ato e o resultado pretendido.

Como exemplo sintético da análise do mérito administrativo pelo Poder Judiciário, sob o prisma da razoabilidade, racionalidade e interesse público, e no bojo das políticas públicas ambientais, tomemos por base a Lei do Estado do Amazonas nº 3.785 de 2012²⁰, em seu artigo 7º:

Art. 7.º As atividades de aquicultura de pequeno porte serão dispensadas do licenciamento ambiental estadual, ficando, obrigadas, porém, a realizar o Cadastro de Aquicultura no IPAAM.

Parágrafo único. As atividades de aquicultura de pequeno porte somente serão dispensadas do licenciamento ambiental a que se refere o caput deste artigo nos casos em que não:

I - seja resultante do uso alternativo de áreas de exploração mineral para a atividade de aquicultura na forma de um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD;

II - necessite de supressão vegetal na área a ser utilizada;

III - proponha a construção de novos barramentos de cursos d'água com finalidade de uso para criação de organismos aquáticos;

IV - sejam empreendimentos produtores de formas jovens de organismos aquáticos;

V - sejam utilizadas espécies com elevado (médio e alto) potencial de severidade em condições de cultivo na sua forma intensiva e super-intensiva.

No *caput* do referido artigo ficam dispensadas as atividades de aquicultura de “*pequeno porte*”. Que haveria de se entender por aquicultura de pequeno porte? Decerto não se poderia adotar como critério a metragem cúbica de água que detém a maior fazenda de aquicultura da região, mas poderia o Poder Público, quando na produção do ato normativo decorrente do previsto no art. 7º da Lei Estadual nº

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – São Paulo, 31ª edição. Malheiros, 2013. p. 102.

²⁰ Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/8240/8240_texto_integral.pdf. Acesso em: 11/09/2020.

3.785 de 2012, buscar volume aproximado de que dispõem os menores produtores da região. Ato normativo, exarado no exercício da discricionariedade administrativa, que estabelece como aquicultura de “pequeno porte” aquela desenvolvida em volume de água que detêm apenas os grandes fornecedores é plenamente sindicável e anulável pelo Poder Judiciário, por não observar a razoabilidade.

Nos incisos IV e V do parágrafo único, são apresentados os conceitos de “formas jovens de organismos aquáticos” e de “espécies com elevado potencial de severidade”. Como haveria de se definir, no exercício de atribuição discricionária, prolatando ato cingido de mérito administrativo, o que é organismo jovem e espécie com potencial de severidade? Certamente deve se buscar referenciais científicos, racionais, na melhor doutrina de Engenharia de Pesca e ciências afins. Não há como se furtar da racionalidade na escolha das definições dos referidos termos constantes nos incisos IV e V, sob pena de gravíssima violação ao direito. Caso se buscasse critério fora da linha da racionalidade, seria nulo o ato, apreciável pelo Poder Judiciário em exame de legalidade no meio do mérito administrativo.

Retornando ao *caput*, dispõe-se que a aquicultura de pequeno porte esta dispensada de licenciamento, isto é, não lhe é facultado fazê-lo, mas que, entretanto, deve realizar o cadastro de aquicultura junto ao Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM). Caso a referida autarquia, ao editar ato normativo que discipline o mencionado “cadastro”, imponha para sua realização rigor excessivo, próprio de um licenciamento ambiental, estará burlando a previsão de dispensa de licenciamento constante na Lei, indo de encontro ao interesse público primário nela disposto. O interesse público, nesse caso, não se presta ao papel de nexó entre o motivo ensejador do ato (a previsão do *caput* do art. 7º) e o resultado (cadastro com rigor de licenciamento ambiental). Poderia, nestes termos, o Poder Judiciário adentrar ao mérito administrativo, em exame de estrita legalidade, para invalidar o ato, posto que contrário ao interesse público constante no ato normativo primário.

Cabe ao Poder Judiciário, então, quando em exame de legalidade de atos discricionários, ademais de verificar o enquadramento do mesmo à margem de faculdade positivada na lei, perquirir a legitimidade da conveniência e oportunidade por meio da análise da razoabilidade e racionalidade do ato, além de verificar onexo entre o motivo ensejador e o resultado pretendido, o qual deve estar na linha do interesse público e os princípios aplicáveis à administração pública.

3.1 Limites do controle judicial sobre atos normativos decorrentes de deslegalização

A deslegalização é o fenômeno em que o próprio ato normativo primário (lei) confere ao ato normativo secundário (ato administrativo normativo) a capacidade de regular inteiramente a matéria, não criando balizas pontuais ao administrador público, mas conferindo-lhe ampla discricionariedade. Quaresma (2017, p.10) aponta que: *“O fenômeno da deslegalização, portanto, corresponde à delegação da competência normativa, típica dos órgãos legislativos, às agências reguladoras, que, por sua vez, integram a estrutura do Poder Executivo”²¹*.

Assim, por autorização do legislador, o administrador público pode criar ato normativo disciplinado a matéria delegada com profundidade, sobretudo na hipótese de tal ato ser produzido no âmbito de órgão ou entidade especialista na matéria.

Com tamanha faculdade conferida pela lei ao agente público, que profere ato normativo, muitas vezes beirando a criação de obrigações aos particulares, decerto cumpre ao Poder Judiciário intervir, quando provocado, na hipótese de lesão ou ameaça de lesão a direito. Quais os limites, entretanto, dessa intervenção Judicial? Sobretudo levando-se em

²¹ QUARESMA, Vicente Tavares. O conflito aparente entre a lei e a normatização técnica das agências reguladoras: qual deve prevalecer? – Rio de Janeiro, 2017. p. 10. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2017/pdf/VicenteTavaresQuaresma.pdf. Acesso em: 30/07/2020.

conta que o princípio da legalidade, no caso da deslegalização, acha-se mitigado?

Novamente, o exame de legalidade do Poder Judiciário sobre os atos normativos decorrentes de deslegalização deve se pautar na verificação da conformidade do motivo e objeto do ato aos princípios aplicáveis à administração pública, sobretudo da razoabilidade e da racionalidade, além de identificar a persecução do interesse público, havendo nexos entre o motivo ensejador e o resultado.

Na específica situação da deslegalização, é realçada a necessidade de não se ater o Poder Judiciário, quando no exame da questão, à legalidade gramatical, porquanto inexistente. Se, no dizer de Mello (2013, p. 995), *“nada há de surpreendente, então, em que o controle judicial dos atos administrativos, ainda que praticados em nome de alguma discricção, se estenda necessária e insuperavelmente à investigação dos motivos, da finalidade e da causa do ato”*²², quanto mais aos atos normativos praticados no bojo da deslegalização, que carregam ampla discricção. Imperioso é a análise deste, pelos prismas ora apontados, pelo Poder Judiciário.

No âmbito das Políticas Públicas Ambientais, o fenômeno da deslegalização é claramente visualizada nas Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), as quais disciplinam com profundidade sobre matérias que, a princípio, poderiam ser regulamentadas diretamente pela Lei.

A Lei nº 6.938 de 1981²³ (Política Nacional do Meio Ambiente), em seu artigo 10, dispõe que:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – São Paulo, 31ª edição. Malheiros, 2013. p. 995

²³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 12/09/2020.

Tal previsão, em consonância com o art. 225, § 1º, IV, da CF/88, reitera a obrigação do procedimento de licenciamento ambiental nas hipóteses acima descritas, entretanto não se encontram da Política Nacional do Meio Ambiente maiores aprofundamentos sobre o licenciamento ambiental. O que ocorre, na verdade, é a delegação da competência normativa ao CONAMA para regular a matéria, por via de deslegalização, como se depreende da leitura dos artigos 8º, I, e 11, *caput*. Referida competência do CONAMA materializou-se na Resolução nº 237 de 1997, que dispôs, dentre outras coisas, sobre definições, etapas, espécies e prazos do procedimento de licenciamento ambiental.

Como já explanado, poderia o Poder Judiciário sindicar a Resolução nº 237 de 1997, não obstante decorrer de deslegalização, analisando-a sob o prisma da razoabilidade, racionalidade e interesse público, além de outros princípios aplicáveis à administração pública geral e ambiental.

Tome-se por exemplo o art. 15 da Resolução nº 237 de 1997:

Art. 15 - O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações, formuladas pelo órgão ambiental competente, dentro do prazo máximo de 4 (quatro) meses, a contar do recebimento da respectiva notificação.

Haveria razoabilidade e racionalidade, se, suponha-se, o CONAMA, no exercício da competência que lhe fora atribuída pela Lei nº 6.938 de 1981, tivesse regulamentado a matéria no sentido de delimitar um prazo de 7 (sete) dias para o empreendedor atender à solicitação de esclarecimentos e complementações? Decerto que não, tendo em vista que dificilmente conseguiria o empreendedor apresentar resposta, dada a complexidade natural dos procedimentos de licenciamento ambiental. Some-se ainda o disposto no art. 16²⁴ da referida Resolução e vislumbra-se violação ao interesse público, na medida em que o licenciamento

²⁴ “Art. 16 - O não cumprimento dos prazos estipulados nos artigos 14 e 15, respectivamente, sujeitará o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente e o empreendedor ao arquivamento de seu pedido de licença.”

ambiental não é procedimento tendente a inviabilizar o progresso, mas sim a possibilitar o desenvolvimento sustentável, como se depreende dos artigos 170, VI, da CF/88 e art. 2º da Política Nacional do Meio Ambiente.

Situação relevante no âmbito do controle judicial dos atos normativos decorrentes de deslegalização é a eventual incompatibilidade entre a lei anterior e o ato. Por vezes, lei em sentido formal confere à Administração Pública (Ex.: CONAMA) a discricionariedade de regular inteiramente determinada matéria por meio de ato normativo secundário, entretanto há lei anterior àquela deslegalizadora que regula, pontualmente, determinados aspectos do que haveria de ser regulado por ato normativo discricionário. Quem há de prevalecer? (i) O ato normativo, que não obstante hierarquicamente inferior à lei anterior, teve a outorga da regulação da matéria por lei posterior, ou (ii) a lei anterior, tendo em vista sua superioridade normativa em relação ao regulamento?

Defendendo a posição (i), Oliveira (2013, p.113) dispõe que:

O ato normativo da agência, que respeita os parâmetros fixados pela própria lei deslegalizadora, prevalece sobre a legislação anterior. Isso não significa que o ato administrativo tenha primazia sobre a lei. A lei deslegalizadora, ao efetivar o rebaixamento hierárquico apontado, possibilita que todo o tratamento da matéria por ela especificada seja efetivado por atos da agência. Dessa forma, a revogação da legislação anterior não é operada diretamente pelo ato administrativo normativo regulatório, mas sim pela própria lei deslegalizadora que utiliza o ato da agência para revogar, de forma diferida no tempo, a lei anterior²⁵.

Já na linha da posição (ii), decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.093/SP²⁶, de relatoria da Ministra Rosa Weber, julgada em 24 de setembro de 2014:

A norma regulatória deve se compatibilizar com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não

²⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. - São Paulo, Método, 2013, p. 113.

²⁶ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6972092>. Acesso: 29/07/2020.

substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações. Em espaço que se revela qualitativamente diferente daquele em que exercida a competência legiferante, a competência regulatória é, no entanto, conformada pela ordem constitucional e legal vigente.

Qualquer das posições que se adote, como foi da posição (ii), escolhida pelo STF, deverá o controle judicial levar em conta a compatibilização do ato normativo com a ordem legal, o que, como demonstrado, materializa-se na verificação da conformidade do motivo e objeto do ato aos princípios aplicáveis à administração pública, sobretudo da razoabilidade e da racionalidade, além de identificar a persecução do interesse público, havendo nexos entre o motivo ensejador e o resultado.

4. Consequências práticas da delimitação do controle judicial sobre o mérito

Ao delimitar o escopo do controle judicial sobre o mérito cria-se manifestação dupla de justiça: (i) o administrado poderá valer-se do Poder Judiciário para anular ato lesivo, ainda que a ilegalidade do mesmo esteja contida no mérito administrativo e (ii) o administrador público poderá atuar com maior segurança jurídica, conhecendo, no mérito administrativo, o que lhe cabe juízo de conveniência e oportunidade e o que deve mostrar adstrição à legalidade normativa ou principiológica.

No tocante a (i), Moreira Neto (1998, p. 84) aponta: “*Expungidos os abusos e desvios, que advêm da violação dos limites à discricionariedade, [...] o ato administrativo passa a ser uma realidade doutrinariamente aperfeiçoada, com geral benefício para pública administração e, mais ainda, para os administrados*”²⁷.

Sobre (ii), novamente Moreira Neto (1998, p. 84) discorre: “*O controle dos limites estimula a edição de atos administrativos*

²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro. 3ª edição. Forense, 1998. p. 84.

*transparentes, bem travejados, bem motivados, claramente definidos, coerentes, confiáveis*²⁸ [...]”.

Ambos os benefícios (i) e (ii) trazidos pela clarificação dos limites de controle judicial do mérito administrativo traduzem-se no princípio da segurança jurídica, proporcionando, na lição de Carvalho Filho (2014, p 38):

*De um lado, a perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, de outro, a perspectiva de estabilidade, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado*²⁹ [...].

No tocante às Políticas Públicas Ambientais, mostra-se de grande relevância a delimitação do meio em que, no mérito, infunde-se legalidade e pode o Poder Judiciário agir. Caso editado ato normativo que inobserva, no seu mérito, os princípios da prevenção, precaução, razoabilidade, racionalidade, este poderá ser questionado junto ao Poder Judiciário, e mais facilmente apontados os seus vícios, resguardando, com tutela jurisdicional, o meio ambiente. Da mesma forma que Atos normativos secundários aberrantes, contrários ao desenvolvimento sustentável e a livre iniciativa, cujo motivo e objeto não se comunicam, eivados de irracionalidade, falta de razoabilidade e distanciados do interesse público poderão ser tenazmente combatidos pelos empreendedores.

Doutra feita, conhecendo melhor o que lhe compete, quando da edição do ato normativo, verdadeiras Políticas Públicas Ambientais, o Administrador Público será preciso, resguardando o interesse público, a razoabilidade, racionalidade e os princípios aplicáveis à administração pública geral e ambiental. Proporciona-se, com a adequada edição de atos normativos ambientais, menor risco de lesão ao meio ambiente, posto que a norma conforme o direito não resguardará práticas ofensivas aos bens

²⁸ Idem, p. 84

²⁹ CARVAHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – São Paulo. 27^a edição. Atlas, 2014. p. 38

ambientais, o que pode findar por acontecer na hipótese de ato normativo com mérito viciado.

5. Considerações Finais

Observa-se pelo que foi discorrido no presente artigo que é possível o controle judicial do mérito administrativo, posto que imerso no meio da legalidade, que impõe conformidade do juízo de conveniência e oportunidade ao ordenamento jurídico, devendo-se, para tanto, verificar a conformidade do motivo e objeto aos princípios aplicáveis à administração pública, sobretudo da razoabilidade e da racionalidade, bem como à persecução do interesse público, havendo nexos entre o motivo ensejador e o resultado, sendo tal análise de suma importância para um melhor desenrolar de Políticas Públicas Ambientais, no âmbito dos atos normativos secundários.

Assim, havendo melhor conhecimento dos limites da sindicabilidade judicial sobre a discricionariedade administrativa por administradores públicos, magistrados e membros da sociedade civil, vislumbra-se tendência a maior efetividade das políticas públicas ambientais (que é a proteção do meio ambiente), posto que os atos discricionários serão editados com maior observância da legalidade, positiva e principiológica, e aqueles que a furtem poderão ser mais facilmente identificados e anulados junto ao Poder Judiciário.

Referências

CARDOSO, João Gabriel. O controle jurisdicional do mérito administrativo: uma análise sobre os aspectos de legalidade e legitimidade nos atos discricionários. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-controle-jurisdicional-do-merito-administrativo-uma-analise-sobre-os-aspectos-de-legalidade-e-legitimidade-nos-atos-discricionarios/>. Acesso em: 31/07/2020.

CARVAHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – São Paulo. 27ª edição. Atlas, 2014.

COELHO, Jerri. Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão. Revista do TCU, 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/193/186>. Acesso em: 30/07/2020.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16/09/2020.

Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 11/09/2020.

Lei do Estado do Amazonas nº 3.785, de 24 de julho de 2012. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/8240/8240_texto_integral.pdf. Acesso em: 11/09/2020.

Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 12/09/2020.

LOPES, Sônia. ROSSO, Sérgio. Bio – Volume 1 – São Paulo, 3ª Edição. Saraiva Didáticos, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo – São Paulo, 31ª edição. Malheiros, 2013.

MEZZOMO, Renato Ismael Ferreira. O controle judicial do mérito dos atos administrativos discricionários. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33660/o-controle-judicial-do-merito-dos-atos-administrativos-discricionarios/1>. Acesso em: 31/07/2020.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade – Rio de Janeiro. 3ª edição. Forense, 1998.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo - São Paulo. Método, 2013

QUARESMA, Vicente Tavares. O conflito aparente entre a lei e a normatização técnica das agências reguladoras: qual deve prevalecer? – Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2017/pdf/VicenteTavaresQuaresma.pdf. Acesso em: 30/07/2020.

Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 16/09/2020.

SILVA, Cláudio José. Controle jurisdicional de ato discricionário. 2017. Disponível em: http://estudodeadministrativo.com.br/estudo/?p=1102&doing_wp_cron=1583515499.7008490562438964843750. Acesso em 31/07/2020.

WEBER, Ministra Rosa. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.093/SP. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6972092>

Sociedade de consumo: a política nacional de resíduos sólidos e os desafios para sua implementação

*Mara Cristina Borges*¹

*Haide Maria Hupffer*²

*Vanusca Dalosto Jahno*³

Introdução

Consumo exacerbado e crescimento na produção de resíduos sólidos urbanos aliado ao manejo e descarte irregular refletem em sérios problemas socioambientais, econômicos e de saúde pública. O grande desafio da sociedade contemporânea é em primeiro lugar refletir sobre o que o ato de consumir representa para a sociedade moldada em um sistema em que consumir potencializa sensações momentâneas de felicidade e completude. Em segundo lugar é dar uma destinação ambientalmente adequada aos resíduos sólidos produzidos, visto que os consumidores e empresas após descartarem os resíduos terceirizam a responsabilidade, ou seja, no imaginário de grande parte da sociedade a

¹ Mestre em Qualidade Ambiental pela Universidade Feevale. Graduada em Direito pela Universidade Feevale. Advogada. E-mail: maraborges2008@hotmail.com

² Pós-Doutora em Direito pela Unisinos. Doutora e Mestre em Direito pela Unisinos. Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Qualidade Ambiental e no Curso de Direito da Universidade Feevale. Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento – CNPq/Feevale. E-mail: haide@feevale.br

³ Doutora em Medicina e Ciências da Saúde pela PUCRS. Mestre em Engenharia de Materiais pela UFRGS. Bolsista de Produtividade Desen. Tec. e Extensão Inovadora do CNPq - Nível 2. Docente e pesquisadora da Universidade Feevale, atuando no PPG profissional em Tecnologias de Materiais e Processos Industriais e no PPG em Qualidade Ambiental. E-mail: vanusca@feevale.br

responsabilidade pela geração de resíduos acaba no momento em que é feito o descarte da sua residência ou da empresa. O destino e tratamento correto não é objeto de preocupação, pois delegam ao Poder Público essa responsabilidade.

Nesta perspectiva, o presente estudo tem como objetivo principal observar a sociedade de consumo e como a Política Nacional de Resíduos Sólidos se posiciona em relação a não geração e o descarte ambientalmente adequado dos resíduos sólidos pelo seu gerador. A quantidade de resíduos sólidos descartada de forma inadequada no meio ambiente ainda é elevada, uma vez que na sociedade contemporânea, o consumo de produtos e serviços tem gerado resíduos em excesso e dispostos em locais inapropriados. Por esta razão, o Brasil e vários outros países procuram alternativas que viabilizem a realização da gestão desses materiais.

O impacto ambiental, social e econômico oriundo da má gestão dos resíduos sólidos é tema presente nas discussões sobre qualidade ambiental, preocupando todas as nações. Em alguns países já existem medidas inovadoras e eficientes para tratar do tema. Para tanto, se faz importante o entendimento acerca dos resíduos, visualizando uma forma efetiva na gestão dos mesmos, objetivando a não geração, a redução e o descarte ambientalmente adequado. É indispensável que se desenvolvam debates com relação ao compromisso dos geradores de resíduos (setor produtivo, setor público e cada cidadão em particular) e que políticas públicas sejam efetivamente criadas pelos entes responsáveis e pela sociedade em geral, atendendo ao objetivo 12 da agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, Constituição Federal de 1988, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a vasta legislação vigente no país, com intuito de preservar e proteger o meio ambiente.

Para tanto, o texto inicia com observações sobre a cultura do consumismo e como alguns países elaboraram legislação para cuidar dos resíduos sólidos gerados. Em sequência trabalhar-se-á o lento caminhar em busca de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil para, em sequência, observar os resíduos sólidos no cenário brasileiro e a

importância do consumidor como ator principal no processo de não geração de resíduos e na destinação ambientalmente adequada.

1 Resíduos sólidos: do consumismo à preocupação mundial com a destinação de resíduos sólidos

A sociedade pós-moderna é caracterizada como sociedade de consumo em que consumir desempenha um papel relevante e está intimamente ligado ao que representam os bens materiais na vida social. Barbosa (2004, p. 23-44) reflete que a cultura do consumo está relacionada a uma sociedade de mercado que desenvolve produção em massa para que o consumo se torne o foco central da vida social. Tudo é definido e orientado pelo consumo. Desejos são criados e estruturados por campanhas de marketing. O consumidor é observado como um objeto de necessidades ilimitadas e insaciáveis e tudo é criado para o progresso econômico e social como uma exigência do sistema capitalista. A dependência dos Estados por crescimento permanente gera nos indivíduos “uma ansiedade acerca da possibilidade de algum dia essas necessidades serem satisfeitas ou financiadas”. O desejo de pertencer a grupos de status movidos pelo consumo dá uma falsa sensação de poder de escolha, pois a vida na sociedade de consumo é regida pela “submissão a interesses econômicos que se escondem por trás do marketing e propaganda”. O consumidor passa a ser um súdito passivo dos desejos despertados pela sociedade de consumo e a “maioria das mercadorias assume a forma de signos e representações”. (BARBOSA, 2004, 23-44)

Produtos, serviços e experiências são produzidos para induzir necessidades e desejos, com promessas de que a felicidade do ser humano e a solução para os problemas está em comprar o que é anunciado. Grande parte das novidades colocadas no mercado tornam-se rapidamente obsoletas, tanto em relação a tecnologia embutida como em relação a vida útil planejada. A economia gira em torno das novidades lançadas e do rápido descarte de produtos, sem a preocupação com o resíduo gerado.

O impacto do consumo sobre a sustentabilidade do planeta é um dos principais desafios da sociedade pós-moderna. Bauman (2013, Cap. 5) alerta que os recursos ambientais têm limites e “são modestos demais para acomodar níveis de consumo que se ampliam por toda parte, até atingir os padrões hoje alcançados nas regiões mais ricas do mundo”. Países subdesenvolvidos e em desenvolvimento também querem os mesmos padrões de consumo de países desenvolvidos e, se essa tendência se concretizar, será necessário multiplicar por cinco os recursos da Terra, ou seja, “seriam necessários cinco planetas no lugar do único que temos para dar conta da ampliação do consumo por todos os países”. Bauman (2013, Cap. 5) observa que a forma como o mercado de consumo se desenvolveu fez com que todos passem a depender do consumo para crescer.

A constatação de Bauman pode ser observada durante a pandemia da Covid-19, pois o não consumo gerou a maior crise econômica e social mundial com empresas encerrando suas atividades econômicas e pessoas demitidas, sem remuneração e sem perspectivas de empregabilidade. Passados oito meses da Organização Mundial da Saúde ter decretado a pandemia da Covid-19, inúmeros setores econômicos não visualizam nenhuma perspectiva de retomarem suas atividades no médio prazo. A maior crise sanitária mundial caminha lado a lado com a catástrofe econômica pelo simples ato de não consumir. Por outro lado, cientistas e ambientalistas mostram que o grande legado da pandemia está em observar que o não consumo minimiza as graves questões ambientais do século XXI.

Bauman (2013, Cap. 5) em suas reflexões sobre o hiperconsumo não vê qualquer perspectiva de nenhuma força política responsável conseguir estabelecer um limite ao aumento do consumo” e “reduzi-lo a um nível ecologicamente sustentável”. De igual forma, o autor reflete que a forma como o mercado internalizou na sociedade o consumo, se reflete em um obstáculo muito forte “à contenção e à moderação dos apetites de consumo que os pré-requisitos inegociáveis da sobrevivência social e biológica”. Dito de outro modo, “se o nível de consumo determinado pela sobrevivência

social e biológica é por natureza estável, os níveis exigidos para satisfazer as outras necessidades que o consumo promete, espera e exige serem atendidas” situam-se em escala crescente, visto que todo o esforço do mercado é orientar a sociedade para buscar a satisfação de seus desejos e impulsos no ato de consumir.

Os resíduos sólidos gerados pela cultura do consumismo assumem uma posição central no contexto do direito ecológico. Aragão (2006, p. 34) desenvolve a ideia do direito dos resíduos como um problema global a ser enfrentado, sendo esse o ponto mais crítico da proteção ambiental na atualidade. A complexidade dos riscos e dos danos causados pelos fluxos de resíduos que saem da tecnosfera e entram novamente na ecosfera passa a exigir uma visão integrada sobre preservação de recursos ambientais e gestão de resíduos. A autora divide o direito dos fluxos de materiais em duas grandes unidades lógico-temáticas: i] o direito anabólico – evitar a geração e reduzir depois os fluxos de materiais objetivando “a prevenção de resíduos e a promoção do desenvolvimento eco-sustentável”; ii] o direito catabólico ou direito dos resíduos que “trata da escolha dos destinos finais mais adequados para os resíduos que não foi possível evitar e a promoção de uma boa gestão catabólica” (ARAGÃO, 2006, p. 37). As duas unidades são estruturadas em torno do conceito de análise do ciclo de vida, como conceitos integrados que avaliam o impacto de “um produto deste o berço até o caixão” (ARAGÃO, 2006, p. 37).

Quando se adquire um bem de consumo, não se adquire apenas o produto, mas também todos os resíduos gerados por este produto. O consumidor integra e assume espontaneamente que ao comprar um produto também tem responsabilidade com sua destinação final, ou seja, o consumidor é cúmplice na cadeia de geração de resíduos do produto e do que vem com ele.

A circulação de resíduos vai muito além das fronteiras nacionais e ocorrem dentro de seus territórios, entre Estados e entre continentes. Grande parte dos resíduos do consumo viajam livremente, de forma fluida, isentos de qualquer controle, entre o mercado produtor e o mercado

consumidor. A responsabilidade pela destinação final do resíduo, na maioria das vezes, é do Estado onde os resíduos são descartados.

Observando isoladamente apenas a importação de produtos, o Brasil importa automóveis, partes e acessórios de veículos automotivos, produtos produzidos com plástico, eletrônicos, tecidos, medicamentos para a medicina humana e veterinária, frutas, borrachas sintéticas, fertilizantes, agrotóxicos, produtos desenvolvidos com nanotecnologia, alumínio, produtos de perfumaria, roupas, brinquedos, material de decoração, materiais esportivos, entre outros. Alguns dos produtos listados são contemplados na Política Nacional de Resíduos Sólidos com sistemas já implantados de logística reversa. Entretanto, grande parte dos produtos importados e consumidos pelo cidadão, quando descartados, passam a ser de responsabilidade da Prefeitura Municipal do local em que o descarte foi efetivado. De igual forma, produtos brasileiros exportados vão gerar resíduos no país importador.

A ampliação da produção de bens e serviços gera sempre mais resíduos, o que causa preocupação com a destinação final ambientalmente adequada, refletindo na qualidade ambiental e na saúde pública (DOMINGOS; BOEIRA, 2015). Razão pela qual, a geração de resíduos passou a ser um problema global, e necessita ser solucionado; assim, a destinação correta de tais resíduos passou a ser um foco de estudo e de preocupação de organizações internacionais e governos (KELLER; CARDOSO, 2014). Não sequência, serão expostos exemplos de como alguns países estão tratando o tema, e o que estão fazendo para enfrentar a problemática dos resíduos sólidos urbanos.

Inicialmente, registra-se a União Europeia, que aparece com índices elevados de resíduos gerados ao longo dos anos, o que exigiu mudanças na gestão de resíduos. Mannarino, Ferreira e Gandolha (2015) destacam a legislação da União Europeia como grande responsável pela melhoria na gestão dos resíduos sólidos. Os autores mencionam a Diretiva 94/62/EC de 1994 que já estabelecia que “50% das embalagens (e seus resíduos) colocadas no mercado deveriam ser recolhidas até o ano de 2001. Essa

meta foi revisada, prevendo que 60% das embalagens (e seus resíduos) deveriam ser recolhidas até o final de 2008”. Outra legislação importante é a Diretiva 1999/31/ EC que dispõe sobre a disposição dos resíduos em aterros, estabelecendo metas para que a matéria orgânica biodegradável disposta em aterros não ultrapassasse 35% do total dos resíduos produzidos de 1995 até julho de 2016 (MANNARINO; FERREIRA; GANDOLHA, 2015).

Portanto, observa-se que a preocupação com embalagens não é recente na União Europeia. No ano de 1994 essa inquietação já estava presente ao mostrar que apenas “10% a 15% dos resíduos de embalagens eram aproveitados”. Essa constatação gerou a necessidade de serem introduzidos sistemas de reutilização, que permitiam que essas embalagens fossem reutilizadas (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p.11). Para alcançar a meta de redução de 60% das embalagens produzidas, a Diretiva ainda indicava a necessidade de “reciclagem de 25% a 45% dos resíduos de embalagens; reciclagem de um mínimo de 15% de cada um dos materiais de embalagem”, o que passaria a exigir esforços significativos de todos os países (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 11).

No mesmo documento da União Europeia (2000, p. 10) são indicados os princípios para a gestão de resíduos sólidos, assim definidos: i] princípio da prevenção (minimizar e prevenir a produção de resíduos); ii] responsabilidade do produtor e princípio do poluidor-pagador (o poluidor deve pagar a totalidade dos custos das suas ações); iii] princípio da precaução (prevenir potenciais problemas); iv] princípio da proximidade (os resíduos devem ser eliminados o mais próximo possível do local onde são produzidos) (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 10).

Em estudo realizado no ano de 2012 sobre a aplicação da legislação ambiental por todos os países membros, a União Europeia (2013) estimava que se corretamente aplicada poderia poupar 72 milhões de euros por ano, além de um expressivo aumento no volume de negócios do “setor de reciclagem e de gestão de resíduos da UE em 42 mil milhões de euros” anuais e com a criação de mais de “400000 novos empregos até 2020.

Portanto, além dos inúmeros benefícios para o meio ambiente e à saúde humana, os resíduos gerados podem trazer benefícios econômicos e oportunidades de negócios sustentáveis (UNIÃO EUROPEIA, 2013, p. 3). Neste sentido, um dos objetivos estratégicos previstos no 7º Programa Geral de Ação da União para 2020 em matéria ambiental está relacionado, justamente, à necessidade de ser dada uma atenção particular aos resíduos para torná-los um recurso, “com mais prevenção, reutilização e reciclagem, e eliminando de uma forma faseada as práticas destrutivas e prejudiciais como a deposição em aterros” (UNIÃO EUROPEIA, 2013, p. 2).

Em 02 de dezembro de 2015, a UE elaborou o documento com o título “Fechar o ciclo - Um plano de ação da UE para a economia circular”. Em 2018 voltou sua atenção para o aumento da produção de resíduos sólidos gerados pelo uso de plásticos com a “Estratégia europeia para os plásticos em economia circular”, objetivando minimizar os efeitos da “dispersão de resíduos de plástico no ambiente, em particular o meio marinho”. Essa ação foi mais um passo importante para a UE colocar em prática o conceito de economia circular iniciando com o desenvolvimento de materiais plásticos mais sustentáveis e que “respeitem plenamente as necessidades de reutilizar, reparar e reciclar” (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Em janeiro de 2018, a UE lançou uma meta audaciosa para os plásticos, propondo que até 2030 “todas as embalagens de plástico no mercado da União Europeia (UE) sejam recicláveis ou reutilizáveis, o consumo de plásticos descartáveis seja reduzido e a utilização intencional de microplásticos seja restringida”. Tal medida é um passo importante no “processo de transição para uma economia mais circular” (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Do lixo marinho encontrado nas praias e mares da Europa, entre 80% e 85% é constituído de resíduos plásticos e deste total mais da metade é composto por produtos plásticos de utilização única (PUU), como: copos para bebidas, cotonetes, pratos e outros recipientes alimentares, vara para balões, palitos, filtros de produtos do tabaco, palhas, varas para balões, garrafas plásticas e respetivas tampas, filtros de

produtos do tabaco, sacos de plásticos, redes e outros artefatos para pesca, entre outros. Grande parte dos produtos PUU são fabricados com “polietileno e polipropileno, que levam 300 anos, em média, para se degradarem no ambiente e, em alguns casos, a sua fotodegradação pode durar até 1 000 anos”. Importa ter presente que a degradação não significa que o plástico seja absorvido no ciclo de vida da natureza, mas que se transforma em microplásticos, tornando-se invisível para os seres humanos (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Bauman (2013, Cap. 50) indica que a demanda de consumo imposta pelo mercado “é um elemento esmagador e irresistível no que se refere à pressão ascendente”. O dramático para Bauman (2013, Cap. 5) é que nenhum apelo moral e de responsabilidade para com o outro consegue se impor para restringir o impulso consumista. Pelo contrário, a sociedade parece que está se guiando pelo teste de Steiner de que todos os objetos de consumo devem ter o máximo de impacto e obsolescência instantânea. Este é o valor supremo e o principal objetivo dos esforços da sociedade em tempos de mundo líquido (BAUMAN, 2008, p. 240) O autor em suas reflexões observa que o irônico dessa situação é que as responsabilidades éticas da sociedade foram recicladas no momento em que a humanidade se vê confrontada com a ameaça a sua sobrevivência, “uma ameaça que não pode ser enfrentada sem um volume muito grande, talvez sem precedentes, de autorrestrrição e disposição ao autossacrifício” (BAUMAN, 2013, Cap. 5).

Portanto, a cultura de consumo gera grandes quantidades de resíduos. Em termos quantitativos, pesquisa realizada no ano de 2016 mostra que a UE gerou 2.538 milhões de toneladas de resíduos de diferentes atividades econômicas e dos agregados familiares. No peso das diferentes atividades econômicas e dos agregados familiares na produção total de resíduos, o setor da construção contribuiu para 36,4 % do total em 2016, seguido do setor das indústrias extrativas (25,3 %), indústrias transformadoras (10,3 %), serviços de tratamento de águas residuais e de resíduos (10,0 %) e agregados familiares (8,5 %); os restantes 9,5 %

foram resíduos produzidos por outras atividades económicas, principalmente serviços (4,6 %) e energia (3,1 %) (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Em geral, além da efetiva legislação, o fator econômico também faz toda diferença na gestão de resíduos na UE, ou seja, na UE a responsabilidade pelo resíduo é atribuída ao gerador, que deve pagar uma taxa por saco de lixo gerado. Entretanto, são isentos desse pagamento os materiais recicláveis e vegetais crus, que podem ser tratados pela compostagem ou digestão anaeróbia (MANNARINO; FERREIRA; GANDOLHA, 2015).

Seguindo com exemplos de países onde os resíduos são tratados com bastante atenção, destaca-se o caso do Japão, onde a preocupação do governo com os resíduos iniciou na década de 50, quando esses começaram a ser vistos como problema. A partir dessa conscientização, o destino correto dos resíduos gerados pela sociedade japonesa passou a ser um desafio a ser enfrentado pelos órgãos responsáveis. Ou seja, conscientizar-se serviu de incentivo para que os governantes buscassem alternativas para gerir os resíduos gerados pelo país, tornando-o “um dos pioneiros em reciclagem no mundo”, e desde então inúmeras leis foram publicadas, para nortear os responsáveis pela gestão dos resíduos (SILVA et al., 2018).

Salienta-se que no ano de 1997, inúmeras medidas de governança foram implantadas no Japão para que a sociedade adquirisse novos hábitos e desse aos resíduos o destino ambientalmente adequado. Com a obrigatoriedade imposta pelo governo japonês, os resíduos passaram a ser descartados corretamente, tendo em vista a rigorosidade na separação. Outro ponto importante foi a lei de reciclagem de alimentos por parte das empresas do ramo alimentício, que exigia que taxas menores de alimentos fossem desperdiçadas, priorizando o reaproveitamento. Para tanto, o subsídio fornecido pelo governo se fez extremamente relevante, como forma de incentivo ao cumprimento do estabelecido na lei (GONÇALVES; TANAKA; AMEDOMAR, 2013).

Nos Estados Unidos a preocupação com a gestão de resíduos sólidos data de 1976 com a criação da primeira norma federal conhecida como Lei de Conservação e Recuperação de Recursos (Resource Conservation and Recovery Act – RCRA) aprovada pelo Congresso no Título 42, Capítulo 82 (Solid Waste Disposal, Subcapítulo 1, § 6901 que trata da disposição dos resíduos sólidos. O inciso “a” do § 6901 dispõe que o progresso tecnológico, a melhoria nos métodos de fabricação, embalagem e comercialização de produtos de consumo, o crescimento econômico e a melhoria do padrão de vida, resultam em aumento expressivo de material descartado e, conseqüentemente, de resíduos sólidos. Embora a coleta e a destinação de resíduos sólidos sejam de atribuição dos órgãos estaduais, regionais e locais, os problemas financeiros, de gestão, intergovernamentais e técnicos advindos da ampliação da geração de resíduos, tornaram-se uma preocupação de âmbito nacional. Daí a legislação deixar claro a necessidade de ser instituída uma ação na esfera federal para assumir a liderança e destinar recursos financeiros e assistência técnica para o desenvolvimento de novos processos, alicerçados em objetivos claros para a redução do volume de geração de resíduos, bem como metodologias e práticas econômicas de descarte de resíduos sólidos. Entretanto, a lei delega aos Estados a responsabilidade de regular a coleta e a reciclagem de resíduos sólidos e o mercado econômico que pode surgir desta atividade (STATES UNITED, 1976).

Maia, Barbosa e Silva ao realizarem uma análise sobre a lei americana de 1976 referem que esta lei estabeleceu o sistema “berço/túmulo”, criou o Escritório de Conservação e Recuperação de Recursos (ORCR) “com a missão de proteger a saúde humana e o meio ambiente, assegurando a gestão nacional responsável de resíduos perigosos e não perigosos”. Como cada Estado é responsável por criar “suas próprias políticas públicas voltadas à gestão dos resíduos sólidos”, os autores relatam que alguns Estados exigem que os materiais recicláveis “sejam coletados diretamente na residência. Em outros, determinam que os resíduos sejam separados em categorias antes da coleta. Já as cidades de Washington e Seattle, por

exemplo, estabeleceram um sistema de cobrança variável para estimular a reciclagem” (MAIA; BARBOSA; SILVA, 2016).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável elaborou um plano de ação nominado Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 17 objetivos e 169 metas “para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade”. No preâmbulo do documento é solicitado para todos os países e todas as partes interessadas que atuem “em parceria colaborativa, implementarão este plano”. O objetivo 12 trata sobre como “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” com a indicação de que os países desenvolvidos devem assumir a liderança, “tendo em conta o desenvolvimento e as capacidades dos países em desenvolvimento”. Em relação ao tema do presente estudo, o objetivo centra-se em alcançar até o ano de 2020 “o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados”, com ações efetivas para “reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente”. Até o ano de 2030, a intenção é reduzir “substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso” (ONU, 2015).

No objetivo 12 é claro o indicativo de que os países membros devem “incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios”. De igual forma, a promoção de “práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” é destacado, bem como garantir que até o ano de 2030, que “as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza”. Outro destaque em relação as metas do Objetivo 12 é em relação à promoção e fortalecimento das “capacidades científicas e tecnológicas para mudar para padrões mais sustentáveis de produção e consumo” e em desenvolver e “implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo

sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais” (ONU, 2015).

Observa-se que os membros das Nações Unidas assumiram conjuntamente um compromisso com o cuidado com os resíduos sólidos reconhecendo a importância de ações para minimizar os impactos ambientais. Entendem que o objetivo 12 pode ser alcançado com ações efetivas para a redução da geração de resíduos ao longo de todo o ciclo de vida dos produtos por meio da não geração, prevenção, redução, reciclagem e reuso. É uma agenda socioambiental que o Brasil como integrante da ONU também deverá cumprir. Na sequência, buscar-se-á descrever o lento caminhar da legislação brasileira até a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no ano de 2010.

2 A gestão de resíduos sólidos no Brasil: o lento caminhar da legislação até a política nacional de resíduos sólidos

No Brasil, os desafios quanto à gestão dos resíduos sólidos não são diferentes, bem como as tentativas na resolução dos problemas. No decorrer dos anos, surgiram inúmeras medidas e políticas públicas, com importante destaque para a gestão integrada e compartilhada de resíduos, com ativa participação da sociedade, do poder público e do setor privado, não esquecendo o papel dos catadores (RIBEIRO et al., 2014).

A Lei 6.938 foi promulgada em 1981, e instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, com a finalidade de proteger e tratar das questões ambientais, objetivando preservar a qualidade ambiental e recuperar ecossistemas, além disso, “constituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, composto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e definiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA como seu órgão consultivo e deliberativo”. Destaca-se ainda que a referida lei dispõe sobre a responsabilidade civil do poluidor em reparar os danos por ele causados ao meio ambiente ou a terceiros (LUIZ et al., 2013).

O Brasil deu um passo extremamente importante no tratamento do tema meio ambiente com a promulgação da PNMA, entretanto, Ferreira e Ravena (2016) consideram que ainda é preciso avançar e promover melhorias e políticas de informação e conscientização da sociedade em geral. Para as autoras, é necessário que a política seja propagada, debatida e conhecida por todos de forma geral, para que se tenha uma melhor aplicabilidade dela, com melhores resultados.

Em seguida, em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, que instituiu o Estado Socioambiental de Direito, onde destaca-se o dever de preservação do meio ambiente e a opção pelo desenvolvimento sustentável, garantindo assim o direito das presentes e futuras gerações de viverem em um meio ambiente equilibrado. Há ainda um destaque no mesmo texto legal, quanto à responsabilidade compartilhada para proteção e combate à poluição entre os entes públicos, União, estados e municípios, o que mais tarde na PNRS fará toda diferença, na gestão de resíduos sólidos (SILVA; SILVA; DUARTE, 2016).

Da mesma forma, tendo em vista a dimensão dos riscos apresentados quando se fala de gestão de resíduos sólidos, a legislação brasileira, por sua vez, procura tutelar o meio ambiente, estabelecendo normas e procedimentos para que seja atenuado o impacto ambiental causado pela destinação e gestão inadequada de resíduos sólidos. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 225, conceitua que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988).

A CF/88, ao defender o meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações, destaca também em seu texto a responsabilidade de pessoas físicas e jurídicas, bem como as sanções, que podem ser penais ou administrativas, resultantes de condutas lesivas ao meio ambiente (RIBEIRO; AGUIAR; CORTESE, 2017). Segundo o que determina a Carta Magna, Luiz et al. (2013) destacam que aos poucos os entes públicos e demais responsáveis pela preservação e proteção ambiental, vêm cumprindo com seu papel, ampliando a legislação ou

aperfeiçoando as já existentes, para que o objetivo constitucional seja alcançado.

Outra importante lei ambiental é a Lei dos Crimes Ambientais, promulgada em 1998, Lei nº 9.605 e que trata das “sanções penais e administrativas resultantes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente” (BRASIL, 1998). É fundamental destacar que essa lei trata também da responsabilidade criminal da pessoa jurídica ao lesionar o meio ambiente; embora a pessoa física não seja eximida de suas responsabilidades (RIBEIRO; AGUIAR; CORTESE, 2017).

Salienta-se que o artigo 54 da Lei nº 9.605/98, trata dos crimes ambientais decorrentes de poluição, bem como outros crimes ambientais. Importa registrar que “causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem mortandade de animais ou destruição significativa da flora” configura crime ambiental passível de punição prevista na mesma norma legal (BRASIL, 1998).

Menciona-se ainda a Lei 9.795 de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, que em seu art. 1º define educação ambiental como todos 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”. O art. 3º dispõe que todos têm direito à educação ambiental e elenca as incumbências do Poder Público, das instituições educativas, dos órgãos integrantes do SISNAM, dos meios de comunicação de massa, das empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas e da sociedade como um todo, em promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (BRASIL, 1999). A Constituição Federal no inciso VI, § 1º do art. 225 consagra a Educação Ambiental como um princípio realizador do Estado Socioambiental de Direito (BRASIL, 1988).

Outro importante documento legal infraconstitucional é a Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB, Lei nº 11.445 de 2007,

considerada por Ventura e Shibasaki (2016) como um dos marcos legais quanto à gestão de resíduos sólidos em âmbito nacional. A PNSB define que os planos de resíduos sólidos devem integrar os planos municipais de saneamento básico. Jacobi e Besen (2011) concordam com os autores acima, quando afirmam que a referida lei foi tratada como um marco legal na gestão e manejo de resíduos sólidos no Brasil, uma vez que passou a vigorar sobre uma matéria que até então era muito vaga, pouco tratada, e sem nenhuma legislação específica.

Entretanto, apenas no final dos anos 80 que o primeiro passo foi dado, em direção ao que se tornaria o grande marco legal para tratar especialmente da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos no país, a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Apresentado ao Senado em 1989, o projeto inicialmente visava tratar dos resíduos sólidos hospitalares, tendo em vista que não havia até então legislação sobre o tema, e a discussão ali se iniciava. Passados mais de 20 anos de tramitação, entre muitos conflitos e debates acalorados, os resíduos sólidos ganharam espaço, comissões foram criadas para discutir o tema, e, finalmente, no ano de 2010, foi aprovada a Lei de número 12.305 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (CAMPANI, 2016).

Com a promulgação da PNRS, o tema resíduos sólidos ganhou ainda mais força, tendo em vista que a lei acabara de ser aprovada para vigorar sobre matéria em que a lacuna legislativa era latente; e passou então a tratar especialmente da gestão e gerenciamento ambientalmente adequados em relação a resíduos sólidos (OLIVEIRA; GALVÃO JUNIOR, 2016). Assim como a PNSB, a PNRS também foi considerada um marco regulatório ao tratar sobre resíduos sólidos no País (VENTURA; SHIBASAKI, 2016), pois passou a tratar o tema com ênfase, reconhecendo a disposição e destinação final inadequada dos resíduos sólidos como origem dos grandes problemas ambientais no Brasil (MILARÉ, 2015).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, em seu artigo terceiro, no inciso XI, traz o conceito de gestão integrada, entendendo-o como “um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os

resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2010). Esse conjunto de ações, julgada de caráter técnico, administrativo e financeiro envolvendo todas as etapas da gestão, deve ser desenvolvido de forma ambientalmente adequada e por agentes capacitados e autorizados (APA,2019), cabendo ao poder público promover ações conjuntas para que a lei seja efetivamente aplicada, diminuindo assim os riscos à saúde pública e os impactos ambientais (FRANÇA; CHAVES; COSTA, 2015).

Em relação ao conceito de gerenciamento de resíduos, o inciso X também do artigo 3º da PNRS demonstra uma importante diferenciação em relação ao conceito de gestão. Para a PNRS gerenciamento de resíduos são o “conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”. O gerenciamento de resíduos sólidos deve estar em conformidade “com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei” (BRASIL, 2010).

A PNRS, com ênfase na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos no território nacional, trouxe elementos normativos através dos quais os entes públicos devem estabelecer um vínculo com todos os atores envolvidos na gestão dos resíduos gerados (SILVA, SILVA, DUARTE, 2016). O objetivo principal da PNRS é reduzir a geração de resíduos. Para tanto, estabelece como diretriz uma ordem de prioridade: a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos (MATOS; DIAS, 2011). Ademais, a PNRS elenca objetivos e instrumentos relevantes, que devem ser desenvolvidos e aplicados com a elaboração de planos de gestão e gerenciamento pelo poder público e entes privados, mediante participação da comunidade, objetivando assim, uma maior efetividade e alcance da norma. Vale, ainda, considerar de fundamental importância que haja harmonia entre o crescimento populacional e a

preservação ambiental, incumbindo aos entes públicos instituir políticas públicas para que tais objetivos sejam alcançados (DINNEBIER, 2013).

Para Jacobi e Besen (2011), a Política Nacional de Resíduos Sólidos trouxe em seu bojo princípios, metas e diretrizes para a gestão desses resíduos. Com incentivo à formação de consórcios, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, como ato inovador no processo. Outra inovação trazida pela PNRS é a inclusão dos catadores no sistema de gestão municipal de coleta seletiva.

Já Yoshida (2012), ressalta que a PNRS reafirmou a responsabilidade compartilhada pela gestão ambiental, entre o poder público das diferentes esferas, a sociedade e particulares, a qual já era prevista pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225, *caput*, com todos os envolvidos tendo corresponsabilidade na proteção e na preservação do meio ambiente, desta forma a lei foi considerada – como já mencionado anteriormente – um marco histórico na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos no país.

Convém ressaltar que a maior carga de responsabilidade pela gestão dos resíduos é dos municípios e do Distrito Federal, pois esses detêm a titularidade sobre tal; cabe também a eles a gestão dos resíduos, e a limpeza urbana; do mesmo modo, a disposição ambientalmente adequada, devendo licenciar instalações para tal, além de disciplinar o gerenciamento de resíduos, com intuito de minimizar os danos causados. Tais entes são responsáveis pela elaboração, avaliação, aprovação e implementação dos planos de resíduos sólidos em suas unidades, assim como devem acompanhar o desenvolvimento e a aplicação das ações por esses propostos, entre outras obrigações; ou seja, a responsabilidade do Distrito Federal e dos municípios na gestão dos resíduos sólidos urbanos é extremamente relevante, com força maior do que os demais entes, Estado e União (FREITAS; SOUZA, 2012).

Segundo Narayana (2009), a participação da sociedade na gestão dos resíduos sólidos é de suma importância, contudo é papel do Município cuidar de políticas públicas de conscientização e inclusão do cidadão na

preservação e proteção ambiental, através da gestão dos resíduos que eles mesmos gerarem. Corroborando o exposto, Oliveira e Turra (2015) elencam que a participação do cidadão deve ser algo pensado pelos entes públicos municipais no momento da elaboração e do desenvolvimento dos planos em seus territórios, dando a eles consciência da importância da gestão dos resíduos sólidos gerados, através de iniciativas públicas para tal.

Nascimento et al. (2015), ao realizarem uma análise dos 5 anos de implementação da PNRS, consideram que houve evolução na gestão dos resíduos sólidos em alguns aspectos no País; todavia, em outros tópicos, o resultado atingido não condiz com o objetivo inicial da lei, como é o caso da ordem de prioridade prevista por ela, tendo em vista que, com o tempo, houve o contrário do previsto: um aumento na geração de resíduos em vez de sua redução. Da mesma forma, os autores refletem que itens como a coleta dos resíduos gerados, além de não abrangerem a totalidade do território brasileiro, continuam com custos excessivos. Outro ponto ainda não resolvido é o fim dos lixões a céu aberto – meta estabelecida pela PNRS e que até o momento ainda não foi cumprida de forma integral, levando assim a uma disposição final inadequada dos resíduos sólidos, resultando em degradação e poluição do meio ambiente (NASCIMENTO et al., 2015).

3 Resíduos sólidos no Brasil

Inicialmente é importante observar o que a PNRS entende por resíduo sólido. Os incisos XV e XVI do art. 3º trazem a base conceitual quanto aos resíduos sólidos, caracterizando resíduos e rejeitos, para fins de uma correta gestão, o que se faz extremamente necessário (BRASIL, 2010). A partir dessa definição, reputa-se que apenas os rejeitos devem seguir a disposição ambientalmente adequada, após esgotadas todas as suas possibilidades de recuperação e utilização; enquanto os resíduos devem ser encaminhados para uma destinação final adequada, dentre as quais, a reciclagem (MASSUKADO et al., 2012).

É importante mencionar que o artigo 2º da Resolução 316/2002 do CONAMA estabelece que os resíduos são bens ou materiais que não mais tenham utilidade econômica, corroborando que tais bens resultam das atividades estabelecidas pela NBR 10.004:2004, acrescentando ainda os resíduos provenientes de portos, aeroportos e aqueles contaminados por agrotóxicos (ABNT, 2004).

Por sua vez, a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, divide os resíduos sólidos, em suas definições, em sólido e semi-sólido:

Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível (ABNT, 2004).

Diante da ampla definição feita pela ABNT considere-se o ensinamento de Amorim et al. (2010) sobre o lixo, que para os autores “é tudo que descartamos por não queremos mais, ou por não percebermos uma utilidade imediata”, e já resíduo é o lixo quando reaproveitado. Os autores chamam a atenção para o fato de que a nomenclatura “lixo” é muito utilizada nas escolas e comunidades, mas não é mais utilizada na legislação de resíduos sólidos.

Em relação a situação dos resíduos sólidos no Brasil, a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) divulgou que os resíduos sólidos urbanos gerados no país chegaram a 79 milhões de toneladas no ano de 2018. Houve um aumento de pouco menos de 1% em relação a 2017. Em relação ao alcance da coleta, observa-se que no ano de 2018 foi coletado 92% (72,7 milhões de toneladas) do total de resíduos produzidos o que mostra uma com uma alta de 1,66% se comparado com o ano de 2017. (ABRELPE, 2019, p. 11)

Um dado preocupante é em relação a disposição final adequada, visto que dos 72,7 milhões de toneladas coletadas, apenas “59,5% tiveram disposição final adequada e foram encaminhadas para aterros sanitários” (43.300.315 toneladas/ano). O destino final em unidades inadequadas ainda é significativo, ou seja, 12.720.250 toneladas dos resíduos coletados no ano de 2018 são depositados em lixões e 16.727.950 toneladas em aterros controlados “que não contam com um conjunto de sistemas e medidas necessários para proteger a saúde das pessoas e o meio ambiente contra danos e degradações”. Também é preocupante que 6,3 milhões de toneladas não foram nem sequer objeto de coleta. Cada brasileiro gerou no ano de 2018 uma quantidade de 380 kg/ano o que em média dá pouco mais de 1 quilo de resíduo por pessoa/dia (ABRELPE, 2019, p. 11-12).

Pela relevância do tema, é importante destacar a diferença entre destinação e disposição final ambientalmente adequada. Ao falar de destinação final, está se falando do destino a ser dado ao resíduo gerado, e neste conceito inclui-se reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação, aproveitamento energético, além de outras destinações ainda admitidas pelos órgãos ambientais e legislação (KELLER; CARDOSO, 2014). A disposição final ambientalmente adequada, por sua vez, trata da distribuição de rejeitos em aterros, observando as normas ambientais operacionais, para que não venham causar danos ou risco à saúde pública, e minimizando impactos ambientais adversos (BRASIL, 2010).

Diante dos números apresentados pela ABRELPE (2019), é possível verificar que, embora com legislação específica para tratar do tema, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estando em vigor desde 2010 e estabelecendo como metas principais a não geração e a redução de resíduos, esse número aumenta a cada ano. Para Godecke, Naime e Figueiredo (2012), a não geração deveria receber foco maior, visando a diminuição na geração, antes mesmo de qualquer preocupação com o resultado trazido pela destinação inadequada dos resíduos gerados.

A ABRELPE (2019, p. 62) prevê que no ano de 2030 o Brasil deverá gerar 100 milhões de toneladas de resíduos sólidos. A ABRELPE (2019, p.

62) observa que após nove anos de vigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos “o setor ainda apresenta alguns déficits consideráveis, principalmente no tocante a coleta seletiva, recuperação de materiais e disposição final dos resíduos coletados”. A PNRS traz claro que a coletiva seletiva deve ser universalizada, mas os números apresentados mostram que o Brasil está muito distante da meta estabelecida.

A geração de resíduos sólidos tem vinculação direta com a fabricação compulsiva de consumidores pela lógica estritamente econômica sem preocupação com o destino dos produtos e seus resíduos e com o meio ambiente que é impactado como grande depósito da sociedade de consumo. Não basta pensar somente na gestão dos resíduos, é preciso que o princípio da educação ambiental se faça presente em todas as esferas para que seja implementada uma política de conscientização para diminuir a geração e para o descarte adequado dos resíduos gerados. É obrigação de todos que geram resíduos reconhecer que os excessos de desejos estão deixando um passivo ambiental para as presentes e futuras gerações.

Continuar consumindo em excesso e não descartando corretamente os resíduos exige que recursos públicos que poderiam ser destinados à educação e saúde da população sejam direcionados para dar destino aos resíduos gerados.

A sociedade hiperconsumista gera danos e prejuízos ao meio ambiente. O consumo desenfreado produz “uma série de resíduos, rejeitos e lixo num montante muito superior ao que a natureza consegue absorver ou administrar, sendo oriundos dos incontáveis bens, mercadorias e produtos obtidos pela população excessivamente consumista”. A negligência com que são tratadas as questões dos efeitos do hiperconsumo na geração de resíduos e, em consequência, degradação ambiental, requer que toda a sociedade desperte para a adoção de medidas com vistas a coibir o dano ambiental (CALGARO; BORILE, 2020, p. 407-425).

Para Paschoalin Filho et al. (2014) reduzir o consumo é um pouco utópico no curto prazo, razão pela qual, fazem-se necessários investimentos na implementação de sistemas de coleta seletiva, de

conscientização e sensibilização do gerador quanto à gestão dos resíduos por ele gerados, além de investimentos em políticas de reciclagem, a fim de agregar valor aos resíduos gerados, reduzindo o montante descartado em aterros (PASCHOALIN FILHO et al., 2014).

A ABRELPE (2019, p. 62) compartilha a preocupação de que os “índices de reciclagem são bastante incipientes e pouco evoluem, e os lixões estão presentes em todas as regiões, com impactos diretos sobre o meio ambiente e as pessoas”. Esse quadro apresentado, além de afetar a saúde do cidadão brasileiro traz ainda “custos bilionários para tratamentos de saúde, sofrem com o afastamento do mercado de trabalho” (ABRELPE, 2019, p. 62).

Convém salientar que a sociedade é responsável para que seus resíduos saiam de suas casas já devidamente separados e que o município deve fazer o serviço de coleta seletiva. Muitos cidadãos não separam os seus resíduos ou por falta de informação ou de hábito; ao fim, quem acaba separando os resíduos são os catadores de material reciclável, que após realizarem a coleta, acabam procedendo com a devida separação (KELLER; CARDOSO, 2014).

De Toni, Larentis e Mattia (2012) destacam que os impactos ambientais e na saúde humana pela não realização de coleta seletiva e pela destinação inadequada dos resíduos sólidos são inúmeros. Os grandes volumes de resíduos gerados mostram os reflexos de uma cultura de consumo, e de uma sociedade sem qualquer responsabilidade com os recursos ambientais, o que vem desafiando cada vez mais o poder público. Corroborando com esse entendimento, Gonçalves, Tanaka e Amedomar (2013) vão além, ao dizerem que é preciso pensar em novas alternativas de destinação dos resíduos gerados, para que os impactos negativos ao meio ambiente não se agravem ainda mais, tendo em vista que a prática usual já extrapolou seus limites. Também são necessárias alternativas para que o gerador assuma o ônus do resíduo gerado.

Para o desenvolvimento da gestão integrada dos resíduos sólidos é preciso o envolvimento de todos os segmentos da sociedade, cada um com

a responsabilidade que lhes compete, com prioridade a não geração, ao reaproveitamento, à reciclagem e à disposição final ambientalmente adequada (CONCEIÇÃO et al., 2016).

Se não consumir é difícil para uma sociedade alicerçada no consumismo, observa-se que a PNRS instituiu a responsabilidade compartilhada e a logística reversa como principais conceitos, norteando assim a reciclagem: no primeiro momento deve-se primar pela colocação no mercado de produtos passíveis de reutilizar ou reciclar e, ainda, dar preferência para a fabricação de produtos, cuja geração de resíduos seja mínima. Além disso, a PNRS incentiva a divulgação de informações quanto à forma correta de descarte do produto pós-uso e a implementação da logística reversa. Em relação a esta última, deverá ser estabelecida uma cadeia entre o fabricante, comerciante e consumidor, em que o último após o uso, pratica a política de retorno até que o resíduo chegue novamente ao seu fabricante, que dará o destino adequado (SOLER, 2016 p.31).

Esse sistema é implementado por meio dos acordos setoriais (contratos firmados entre o setor público e o setor empresarial privado). Embora enfrente alguns desafios jurídicos, como o instrumento contratual regulador de tal relação, constitui bem a ideia de acordo entre todos os entes envolvidos, demonstrando não haver hierarquia de qualquer um dos contratantes, caracterizando assim uma consensualidade no referido contrato, permitindo ainda um diálogo para que se chegue ao objetivo final (SOLER, 2016, p.36-37).

A ABRELPE (2019, p. 62) deixa claro que há enorme disparidade entre o Brasil e outros países na direção de um “modelo mais moderno e sustentável de gestão de resíduos” e denuncia que o Brasil está “abaixo dos indicadores médios de nações da mesma faixa de renda e desenvolvimento”. Passado uma década da promulgação da PNRS são poucas as ações efetivas para “realmente reverter o quadro deficitário e que o tema ainda não constitui uma prioridade na agenda política e social do país”. Entre os problemas apontados está a falta de política para e destinação de recursos para custear as operações do setor, a elevada taxa

de tributação aplicada sobre todo o sistema. Sugerem como medida para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira que o Brasil também adote a implementação de um sistema de remuneração direta por resíduo gerado como já “acontece em diversos países e em outros setores aqui no Brasil. Para a ABRELPE (2019, p. 62) a adoção dessa medida “propiciará maior justiça social, uma vez que deverá ser baseada no pagamento conforme a geração e utilização dos serviços”, o que certamente, irá desonerar “os cofres públicos de um desembolso geral, possibilitando a aplicação dos recursos em outras áreas de interesse da sociedade”.

Com efeito, são necessárias políticas públicas desenvolvidas juntamente com a sociedade, com foco na proteção e na preservação do meio ambiente e dos recursos naturais (LEME, 2010). Ao abordar esse tema, cumpre ressaltar que embora a sociedade seja responsável pelos resíduos por ela gerados, cabe ao poder público a responsabilidade pela gestão; e é nesse ponto que surgem vários desafios de governança (BRASIL, 2010).

Um desses desafios, para o Ministério do Meio Ambiente, é construir uma relação entre o setor produtivo e o meio ambiente, visualizando as demandas sociais e assim “promovendo a adequação do país às novas exigências de competitividade no comércio nacional e internacional” (MMA, 2013).

Por fim ressalta-se que, para haver mudanças na situação atual dos resíduos sólidos, é preciso que ações eficientes sejam mobilizadas, bem como campanhas de conscientização e sensibilização da sociedade, escolas, pessoas físicas e jurídicas geradoras e também responsáveis por seu próprio resíduo, com foco no cuidado com o meio ambiente, evitando sua poluição e degradação. Ainda nessa linha, é fundamental destacar o devido respeito que a legislação ambiental merece, para que a proteção ambiental e ações de gestão de resíduos sejam eficientes (KELLER; CARDOSO, 2014).

Conclusão

O estudo mostrou que o aumento na geração, e conforme o entendimento de vários autores, uma das grandes causas, vem a ser o consumo exacerbado, cada vez mais fomentado, o que faz parte da cadeia econômica. A cultura do consumismo é forjada no seio da sociedade capitalista que tem na criação de desejos e lançamento de sempre novos produtos sua razão de existir. Satisfazer antes mesmo de desejar é o motor da sociedade de consumo e o ato de consumir passou a ser o propósito para a sociedade pós-moderna. A felicidade propagada se realiza no ato de consumir. Entretanto, o ato de consumir gera resíduos e um passivo ambiental para as presentes e futuras gerações.

Observou-se que tanto a Política Nacional de Resíduos Sólidos como legislações de outros países têm em comum a não geração de resíduos e, em sequência, a destinação ambientalmente adequada. Passados 10 anos da implementação da PNRS no Brasil os avanços são tímidos e a sociedade ainda não aprendeu a separar corretamente os resíduos por ela produzidos.

Somente com esforço conjunto do poder público, setor educacional, setor privado e sociedade será possível enfrentar a questão dos resíduos sólidos no Brasil. Observou-se que a situação dos resíduos sólidos em termos mundiais é semelhante, no que concerne ao impacto ambiental por estes causados, e a preocupação provocada pelo aumento na geração ou pela má gestão. Quanto às políticas para uma eficaz gestão dos resíduos, pode ser utilizada uma mesma ideia para locais diferentes, bastando que haja uma adaptação para cada local a ser aplicada.

Dentre as políticas de responsabilidade pelos resíduos gerados sobressai a importância de responsabilizar também o produtor e o consumidor pelos resíduos gerados. É preciso que a sociedade tenha consciência do impacto gerado no meio ambiente pela geração de resíduos e pelo descarte inadequado. É claramente perceptível que não bastam legislações sofisticadas se cada cidadão não fizer a sua parte e se o Estado

não tiver polícias de gestão. De igual forma o setor econômico responsável pela produção de produtos e, conseqüentemente, respondem pelos impactos causados ao meio ambiente devendo adotar medidas tecnológicas e gerenciais orientadas para minimizar a geração de resíduos na origem e ao longo de toda a cadeia produtiva.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. (ABRELPE). **Panorama dos Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil 2018/2019**. Disponível em: <<https://abrelpe.org.br/download-panorama-2018-2019/>>. Acesso em: 21 set. 2020.

AGÊNCIA PORGUESA DO AMBIENTE (APA). **Gestão de Resíduos**. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=254>>. Acesso em: 21 set. 2020.

AMORIM, Aline Pinto; ALBUQUERQUE, Beatriz Mello de; GAUTÉRIO, Daiane Teixeira; JARDIM, Daniele Barros; MORRONE, Eduardo Corrêa; SOUZA, Rejane Magano. Lixão Municipal: abordagem de uma problemática ambiental na cidade de Rio Grande-RS. **Ambiente & Educação**, v.15, n.1, p.159-177, 2010. Disponível em: <<file:///C:/Users/Cliente/Downloads/888-4624-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O direito dos resíduos**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 10.004:2004. Resíduos Sólidos**. Classificação. Disponível em: <<https://analiticaqmresiduos.paginas.ufsc.br/files/2014/07/Nbr-10004-2004-Classificacao-De-Residuos-Solidos.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.

BARBOSA, Livia. **Sociedade de Consumo**. 3. ed. São Paulo: Zahar, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada vidas contadas e histórias vividas**. Rio de Janeiro Zahar 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Danos colaterais: Desigualdades Sociais numa era global**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro Zahar, 2013. E-book.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em:21 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em:21 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm>. Acesso em:21 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em:21 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**, Lei

12.305/2010. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF,2 ago. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em:21 set. 2020.

CALGARO, Cleide; BORILE, Giovanni Orso. Modernidade, Hiperconsumo e seus reflexos no

meio ambiente: considerações acerca dos impactos socioambientais. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 03, n. 60, p. 407-425, 2020. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4188/371372514>>. Acesso em: 21 set. 2020.

CAMPANI, Darci Barnech. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Sustentabilidade de

nossa Sociedade. In: AMARO, Aurélio Bandeira; VERDUM, Roberto. **Política Nacional de Resíduos Sólidos e suas Interfaces com o Espaço Geográfico: entre conquistas e desafios**. Porto Alegre: Letra1, 2016, p.13. Disponível em: < <http://tratamentodeagua.com.br/wp-content/uploads/2016/09/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-e-suas-interfaces-com-o-esp%C3%A7o-geogr%C3%A1fico-entre-conquistas-e-desafios.pdf>>. Acesso em:21 set. 2020.

CONCEIÇÃO, Nizia Queiroz da; ZUCATTO, Luis Carlos; BRUSQUE, Frantielly; HECK,

Diana Paula; SILVEIRA, Renata Zanchi. Gestão de Resíduos Sólidos Domiciliares: uma investigação das práticas na cidade de palmeira das Missões/RS sob a

- perspectiva da responsabilidade compartilhada. **Encontro Internacional sobre gestão empresarial e meio ambiente - ENGEMA**. Dezembro 2016. Disponível em: <<http://engemausp.submissao.com.br/18/anais/arquivos/137.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.
- DINNEBIER, Flávia França. Hierarquia de Gestão de Resíduos no Licenciamento Ambiental de Atividades Geradoras de Resíduos Pós-Consumo. **Revista de Direito Ambiental**. v. 72, p. 381-402, out. 2013. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/maf/appresultList/document?&src=rl&srguid=ioad82d9a000015e2565f33f01ad3cef&docguid=I563ba6a0fdb11e3a16101000000000&hitguid=I563ba6a02fdb11e3a16101000000000&spos=1&epos=1&td=5&context=10&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 21 set. 2020.
- DOMINGOS, Diego de Campos; BOEIRA, Sergio Luis. Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos Domiciliares: análise do atual cenário no município de Florianópolis. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**. v. 4, set/dez 2015. Disponível em: <<http://www.revistageas.org.br/ojs/index.php/geas/article/view/275/pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.
- FERREIRA, Aline; RAVENA, Nirvia. A Importância da Política Nacional do Meio Ambiente para a Legislação Ambiental Brasileira. In: II Congresso Amazônico de Meio Ambiente e Energias Renováveis, Belém, set. 2016. **Anais...** Belém, 2016. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/camaer2016>>. Acesso em: 21 set. 2020.
- FRANÇA, Elayne Mirele Sabino de; CHAVES, Ana Maria Severo; COSTA, Samuel Othon de Souza. Resíduos Sólidos e a Não Transgressão da Legislação Ambiental: um estudo no município de Garanhuns-PE. **Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas - UFSM Santa Maria; Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, v. 19, n. 2, maio./ago. 2015, p. 281-291. Disponível em: <<file:///C:/Users/Cliente/Downloads/15564-87404-1-PB.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.
- FREITAS, Gilberto Passos de; SOUZA, Luciano Pereira de. Aspectos da responsabilidade penal ambiental da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: MACHADO FILHO, José Valverde; JARIDM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo. (Org.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri, São Paulo: Manole, 2012. (Coleção Ambiental). Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/225169/>>

mod_resource/content/1/Juras-Araujo%2C%20Responsabilidade%20compartilhada.pdf>. Acesso em:21 set. 2020.

GODECKE, Marcos Vinicius; NAIME, Roberto Harb; FIGUEIREDO, João Alcione Sganderla. O Consumismo e a Geração de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil. **Rev. Elet. em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**. v. 8, n. 8, p. 1700-1712, set./dez. 2012. Disponível em: < <http://web-resol.org/textos/6380-33840-2-pb-2.pdf>>. Acesso em:21 set. 2020.

GONÇALVES, Marilson Alves; TANAKA, Ana Karolina; AMEDOMAR, André de Azevedo. A Destinação Final dos Resíduos Sólidos Urbanos: alternativas para a cidade de São Paulo através de casos de sucesso. **Future Studies Research Journal**, v.5, n.1, p.96-129, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://revistafuture.org/FSRJ/article/view/File/112/210>>. Acesso em:21 set. 2020.

JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. Gestão de Resíduos Sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**. v.25, n.71, São Paulo, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100010>. Acesso em:21 set. 2020.

KELLER, Manoella Miranda; CARDOSO, Waleska Mendes. Destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos: breve histórico global e realidade brasileira. In: Semana Acadêmica da FADISMA ENTREMENTES, 2014. **Anais...** 2014. Disponível em: <<http://sites.fadisma.com.br/entrementes/anais/category/resumo-expandido/>>. Acesso em:21 set. 2020.

LEME, Taciana Neto. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas. PPP**. n. 35, jul./dez. 2010. Disponível em: < [file:///C:/Users/Cliente/Downloads/196-571-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Cliente/Downloads/196-571-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em:21 set. 2020.

LUIZ, Lilian Campagnin; RAU, Karlan; FREITAS, Claudio Luiz de; PFITSCHER, Elisete Dahmer. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e Práticas de Sustentabilidade: estudo aplicado em um instituto federal de educação, ciência e tecnologia. **APGS**, Viçosa, v.5, n.2, pp. 114-134, abr./jun. 2013. Disponível em: < <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/441-810-1-PB.pdf>>. Acesso em:21 set. 2020.

MAIA, Hérika Juliana Linhares; BARBOSA, Erivaldo Moreira; SILVA, Monica Maria Pereira da. Análise nacional e internacional da legislação ambiental sobre resíduos sólidos.

Revista Espacios, v. 37, n. 19, 2016. Disponível em: <<https://www.revistaespacios.com/a16v37n19/16371924.html>>. Acesso em:21 set. 2020.

MANNARINO, Camille Ferreira; FERREIRA, João Alberto; GANDOLHA, Mauro. Contribuições para a Evolução do Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil com Base na Experiência Europeia. **Eng Sanit Ambient**. Rio de Janeiro, fev./set. 2015. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/esa/2016nahead/1809-4457-esa-S1413_41522016146475.pdf>. Acesso em:21 set. 2020.

MASSUKADO, Luciana Miyoko; MILANEZ, Bruno; LUEDEMANN, Gustavo; HARGRAVE, Jorge. Diagnóstico da Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil: uma análise pós PNSB 2008 - ênfase na destinação final e nos resíduos orgânicos. **Revista DAE**, n.192, p. 21-33, maio/ago.2013. Disponível em: <http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_192_n_1489.pdf>. Acesso em:21 set. 2020.

MATOS, Fernanda; DIAS Reinaldo. A Gestão de Resíduos Sólidos e a Formação de Consórcios Intermunicipais. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**. v.4, n.3, p. 501-519, set/dez. 2011. Disponível em: < file:///C:/Users/Cliente/Downloads/1935-7117-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em:21 set. 2020.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2013. **Governança Ambiental**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental.html> >. Acesso em:21 set. 2020.

NARAYANA, Tapan. Municipal Solid waste management in India: from waste disposal to recovery of resources. **Waste Management**. v.29, n.3, p. 1163-1166, mar. 2009. Disponível em: <http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/citla/Lecturas_temas_selectos/municipal_solid_waste_in_india.pdf >. Acesso em:21 set. 2020.

NASCIMENTO, Victor Fernandez; SOBRAL, Anahi Chimini; ANDRADE, Pedro Ribeiro de; OMETTO, Jean Pierre Henry Balbaud. Evolução e Desafios no Gerenciamento dos Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil. **Rev. Ambient. Água**, Taubaté, v.10, n.4, oct./dec. 2015. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.4136/ambi-agua.1635>>. Acesso em:21 set. 2020.

OLIVEIRA, Thais Brito de; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. Planejamento Municipal na Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos e na Organização da Coleta Seletiva. **Eng Sanit**

- Ambient**, v.21, n.1, p.55-64, jan./mar. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v21n1/1413-4152-esa-21-01-00055.pdf>>. Acesso em:21 set. 2020.
- OLIVEIRA, Andréa de L.; TURRA, Alexander. Solid Waste Management in Coastal Cities: where are the gaps? Case study of the North Coast of São Paulo, Brasil. **Journal of Integrated Coastal Zone Management**. v.15, n. 4, maio 2015. Disponível em: <http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-544_Oliveira.pdf>. Acesso em:21 set. 2020.
- PASCHOALIN FILHO, João Alexandre; SILVEIRA, Franciane Freitas; LUZ, Eliana Gonçalves da; OLIVEIRA, Ronaldo Barbatto de. Comparação entre as Massas de Resíduos Sólidos Urbanos Coletadas na Cidade de São Paulo por Meio de Coleta Seletiva e Domiciliar. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - GeAS**, v.3, n.3, setembro/dezembro 2014. Disponível em: <<file:///C:/Users/Cliente/Downloads/208-1299-1-PB.pdf>>. Acesso em:21 set. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 13 out. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 20 set. 2020.
- RIBEIRO, Luiz Carlos de Santana; FREITAS, Lucio Flavio da Silva; CARVALHO, Julia Trindade Alves; OLIVEIRA FILHO, João Damásio de. Aspectos Econômicos e Ambientais da Reciclagem: um estudo exploratório nas cooperativas de catadores de material reciclável do estado do Rio de Janeiro. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 24, n. 1, p.191-214_janeiro-abril de 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v24n1/0103-6351-neco-24-01-0191.pdf>>. Acesso em:21 set. 2020.
- RIBEIRO, Cristiano Silveira; AGUIAR, Alexandre de Oliveira; CORTESE, Tatiana Tucunduva Philippi. Requisitos Legais Ambientais e a Gestão Ambiental em Oficina Mecânica de Pequeno Porte: relato de um caso. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, Campo Limpo Paulista, v.11, n.2 p. 105-118, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/Relatos_Tecnicos_-_Requisitos_Legais_Ambientais_e_.pdf>. Acesso em:21 set. 2020.
- SILVA, Antonio Hevertton, Martins; SILVA, Alessandra Ribeiro; ALVARENGA, Elton; HORA, Henrique da; ERTHAL, Milton. Avaliação da Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos de Municípios Utilizando Multicritério: região norte do Rio de Janeiro. **Braz. J. of Develop.**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 410-429, abr./jun. 2018. Disponível em: <

file:///C:/Users/Cliente/Downloads/59-322-1-PB%20(1).pdf >. Acesso em: 21 set. 2020.

SILVA, Sabrina Soares da; SILVA, Geiziana das Dores Nunes da; DUARTE, Gabriela Rezende. Atendimento à Legislação Ambiental Referente aos Resíduos Sólidos Urbanos em Três Municípios de Minas Gerais. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v.9, ed. especial Engema, p. 100-114, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/21780-120993-3-PB.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

SOLER, Fabricio Dorado. Os Desafios do Setor Empresarial para a Implementação de Sistemas de Logística Reversa por Intermédio de Acordos Setoriais. In: AMARO, Aurélio Bandeira; VERDUM, Roberto. **Política Nacional de Resíduos Sólidos e suas Interfaces com o Espaço Geográfico: entre conquistas e desafios**. Porto Alegre: Letra1, 2016, p.31. disponível em: < http://tratamentodeagua.com.br/wp-content/uploads/2016/09/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-e-suas-interfaces-com-o-esp%C3%A7o-geogr%C3%A1fico-entre-conquistas-e-desafios.pdf >. Acesso em: 21 set. 2020.

STATES UNITED. Legal Information Institute. **Title 42. The Public Health and Welfare Chapter 82. Solid Waste Disposal -42 U.S. Code § 6901**. 1976. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/6901 >. Acesso em: 18 set. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Direcção-Geral do Ambiente. **A UE e a Gestão dos Resíduos**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/waste/publications/pdf/eufocus_pt.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Programa Geral de Ação da União para 2020. **Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta**. Publicado em Novembro de 2013. Disponível em: <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/pt.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Comité Económico e Social Europeu. **Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente**. Relatora Maria Nikolopoulou. Data do Parecer: 09 out. 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0340>. Acesso em: 01 set. 2020.

VENTURA, Katia Sakihama; SHIBASAKI, Karina. Estudo de Método de Cobrança de Resíduos Sólidos em Municípios Brasileiros. In: VII Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental, Campina Grande, 21 a 24 nov.2016. **IBEAS – Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais**, 2016. Disponível em: <<http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2016/III-080.pdf>>. Acesso em:21 set. 2020.

YOSHIDA, Consuelo. Competência e as Diretrizes da PNRS: conflito e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. In: MACHADO FILHO, José Valverde; JARIDM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo. (Org.). **Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Barueri, São Paulo: Manole, 2012, p. 3-38. (Coleção Ambiental). Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/225169/mod_resource/content/1/Juras-Araujo%2C%20Responsabilidade%20compartilhada.pdf>. Acesso em:21 set. 2020.

A sustentabilidade socioambiental através da cooperação mundial: políticas públicas transnacionais de direito ambiental global

*Jean Pedro Horszczaruk*¹
*Agostinho Oli Koppe Pereira*²
*Cleide Calgaro*³

1. Introdução

O planeta terra é o lar da humanidade e de todos os seres vivos que aqui habitam. Depende-se da manutenção da simbiose entre todos esses seres vivos para a sobrevivência de toda a vida perfectibilizada sobre esse sistema, O direito foi criado para desenvolver uma função social voltada

¹ Graduando - Programa de Graduação em Direito – Universidade de Caxias do Sul - UCS - Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - CEP 95070-560 Caxias do Sul - RS - Brasil. E-mail: jphorszczaruk@ucs.br

² Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2002). Pós-doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1986). Especialista em Metodologia do Ensino e da Pesquisa Jurídica pela Universidade de Caxias do Sul (1984). Graduado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (1978). Atualmente é professor colaborador na Universidade de Passo Fundo - UPF, atuando no Curso de Mestrado em Direito. É participante do Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2939-7534>. CV: <http://lattes.cnpq.br/5863337218571012>. E-mail: agostinho.koppe@gmail.com

³ 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. 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” vinculado a Universidade de Caxias do Sul-UCS. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>. CV: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. E-mail: ccalgaro1@hotmail.com

para o ser humano, porém, contemporaneamente, ele vem, cada vez mais, direcionando-se, também, para a proteção dos demais seres vivos do planeta, vez que, vários ramos das ciências têm demonstrado as necessárias interações, entre todos, para a manutenção de toda a vida planetária.

Assim, torna-se inevitável o questionamento que se encontra no presente capítulo: os Estados nacionais em forma de cooperação estão fazendo o necessário para a proteção da vida no planeta como um todo?

É de conhecimento comum a realização de conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, a respeito do desenvolvimento sustentável e da preservação do clima e meio ambiente, exemplos disto são: Estocolmo em 1972, a Eco-92 ou Rio-92; a Rio+10 em 2002, a Rio+20 em 2012, e a próxima COP25 em 2025. Por óbvio, todos os esforços são bem-vindos e importantes, porém, acontecimentos recentes como o da pandemia do COVID-19, em razão do novo coronavírus, revelou a inexistência de uma “rede” mundial, organizada para a proteção da vida em no planeta, que se mostra a cada dia mais frágil, embora os propalados avanços científicos.

Por isso, mostrou-se necessária uma espécie de jus cogens⁴, a qual poderia ser equiparada à busca pela paz. Da mesma forma que uma guerra tem potencial de destruir ou deteriorar o planeta, a falta da preservação do planeta mostra consequências semelhantes e de forma pior, irreversíveis. O aquecimento global, o derretimento das calotas polares, o desmatamento, as queimadas, etc., são todos fenômenos que resultam de atos humanos voltados para um progresso, unicamente econômico, e que não possuem qualquer vinculação com a proteção da vida no planeta.

O método, utilizado no presente estudo, é o analítico, desenvolvido sobre a bibliografia apresentada.

Tendo em vista o disposto trabalha-se sobre a ideia do direito transnacional, que se perfaz através de tratados que, para o Brasil, possui amplo espaço e aceitação na Constituição Federal de 1988.

⁴ Jus Cogens: são as normas peremptórias imperativas do direito internacional, inderrogáveis pela vontade das partes.

2. Os avanços ambientais conquistados através das conferências da onu sobre meio ambiente

As modificações climáticas, de ordem global, que vem se consolidando desde o século passado, tem demonstrado a necessidade de ações urgentes para se conter o que se poderia chamar de “deterioração do planeta”, com consequências nefastas sobre a vida existente.

Para conter os problemas advindos das modificações climáticas, governos e ONGs tem se movimentado, nas últimas décadas, promovendo convenções para firmar acordos em prol de atitudes que minimizem os impactos gerados pelo o que se denomina de progresso humano.

Marijane Lisboa demonstra que as últimas décadas do século passado “testemunharam um grande avanço nas negociações internacionais de meio ambiente, quando importantes convenções foram assinadas e o conjunto de princípios, regras e metodologia de negociações foi desenvolvido e consolidado [...]” (LISBOA, 2013, p. 89).

Trazendo o meio ambiente para o âmbito legislativo, Maria Claudia Da Silva Souza aborda o tema na órbita do Direito Ambiental como necessidade de proteger o planeta:

[...] teria surgido com a sagrada missão de conservar a vida, em todas as suas formas através de um equilíbrio entre a ação humana e a capacidade de suporte do Planeta Terra, preservando a natureza e o meio em que se vive para as presentes e futuras gerações. Pode-se dizer, portanto, que o Direito Ambiental tem como objetivo um desenvolvimento sim porém de forma sustentável. (SOUZA, 2013, p.134)

Na esteira da proteção ambiental, La Prestre demonstra a existência de três fases indicativas da política ambientalista internacional.

a primeira, vai do fim do século XIX à Conferência da Unesco de 1968; em seguida, a irrupção das questões ambientais no cenário internacional, ao final dos anos 1960, que deu origem a um período de ativismo intenso, após o qual

veio certo cansaço em um contexto internacional difícil (1968-1986). E por fim, assiste-se a uma ressurgência e a uma nova presença das questões ambientais, caracterizadas pela multiplicação, aceleração e complexificação das interações internacionais e das questões tratadas desde 1987. (LA PRESTRE, 2000, p. 159).

Na última fase destaca-se inicialmente, a Conferência de Estocolmo de 1972 que teve em sua origem o escopo de discutir as questões atinentes à poluição industrial, conforme destaca GUIMARÃES (1994, p. 212) “A ênfase em Estocolmo estava posta nos aspectos técnicos da poluição provocada pela industrialização acelerada, pela explosão demográfica e pela intensificação do processo de crescimento urbano”.

É o um momento importante no ambientalismo internacional, vez que os problemas do meio ambiente internacional se tornaram parte dos problemas dos Estados, juntamente com a responsabilidade compartilhada entre os Estados, como matéria comum para a redução da poluição atmosférica global. De acordo com Lago (2006),

A maioria dos autores considera que as principais conquistas da Conferência de Estocolmo – independentemente dos êxitos ou derrotas de países específicos ou de grupos negociadores – teriam sido as seguintes: a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (UNEP, pelas iniciais em inglês); o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão de meio ambiente em dezenas de países que ainda não os tinham; o fortalecimento das organizações não-governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais. (LAGO, 2006, p. 48).

Apesar do avanço em relação à poluição decorrente da industrialização, a Conferência de Estocolmo teve efeitos limitados nas esferas governamentais, inclusive pelo fato de alguns países menos desenvolvidos tentarem se “eximir” da culpa, dizendo que não poluíam tanto quanto as maiores potências. No dizer de Lindgreen, a conferência

[...] teve as virtudes e os defeitos de todas as atividades pioneiras: foi visionária e profética, mas também ingênua e apocalíptica. (...) Ao alarmismo de grupos precursores de países desenvolvidos, que o Clube de Roma então expressava, contrapunha-se uma atitude extremamente desconfiada dos países então socialistas e dos principais países em desenvolvimento, que identificavam no temário ambiental mais um conjunto de entraves e condicionamentos à expansão de suas economias (LINDGREEN ALVES, 2001, p. 62).

O próximo passo importante foi dado em 1992 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou Rio 92. O principal objetivo discutido na conferência foi a redução na concentração do efeito estufa⁵, visando diminuir a interferência humana nos sistemas climáticos. Ademais, foi reafirmado o compromisso da Conferência de Estocolmo e a necessidade de cooperação entre Estados.

A conferência da ONU – Rio 92 – exarou uma declaração sobre meio ambiente e desenvolvimento, onde dispõe claramente sobre a cooperação internacional entre os Estados, na busca da preservação ambiental. Cooperação essa, que se acentua cada vez mais na pauta dos eventos que buscam minimizar os efeitos das poluições que interferem no clima do planeta. A cooperação é fundamental, pois mesmo que os Estados gozem de soberania sobre sua jurisdição, não podem realizar atividades que provoquem danos ao meio ambiente em outros Estados. Danos esses, que atingem tanto as gerações atuais, quanto futuras.

Através da Conferência e da Declaração assinada, os Estados foram incentivados a adotar uma agenda interna para alcançar o desenvolvimento sustentável. A Agenda 21 abordou temas que vão desde o combate à pobreza e mudança nos padrões de consumo, até agricultura com menor impacto ambiental. “A Conferência do Rio foi demais ativa em grande estilo, ao endossar, no mais alto nível (...) a Agenda 21, um amplo programa de trabalho que traduz, em termos de ação e de cooperação, a proposta de desenvolvimento sustentável” (COELHO, 1994, p. 236).

⁵ O efeito estufa ou efeito de estufa é um processo físico que ocorre quando uma parte da radiação infravermelha é emitida pela superfície terrestre e absorvida por determinados gases presentes na atmosfera, os chamados gases do efeito estufa ou gases estufa.

Em suma, a Rio-92 foi o norte, que permanecem até os dias de hoje, das discussões acerca do meio ambiente, ou seja, o Desenvolvimento Sustentável. Nas palavras de Coelho e Santos (2015, s/p) “o desenvolvimento sustentável pode ser definido como o ponto de encontro entre desenvolvimento social, ambiental e econômico”.

Por fim, limitando-se aos eventos mais relevantes no âmbito internacional em matéria ambiental, é de se ressaltar a conferência da Organização Unidas sobre desenvolvimento sustentável, a “Rio+20”, em 2012. Essa Conferência teve foco no cumprimento da Agenda da Rio-92 e escopo de discuti o desenvolvimento Sustentável, aliando o meio ambiente ao desenvolvimento social.

A principal crítica desenvolvida durante a conferência foi de que os países não estavam cumprindo sua responsabilidade para o desenvolvimento sustentável e, conseqüente, proteção da natureza em escala global. Nesse sentido, o Brasil teve protagonismo que supera o de “país-sede”, pois comandou discussões focadas na relação entre meio ambiente e sustentabilidade social, o que de certa forma gerou críticas de alguns países, conforme destaca Batista:

Em relação aos países mais desenvolvidos, teceram críticas à posição brasileira sobre os ideais de justiça, pois defenderam que a Rio+20 deveria focar em questões unicamente ambientais, deixando de lado questões desenvolvimentistas. Como resultado deste desalinhamento de interesses, assuntos como, disponibilização de recursos financeiros e transferência de tecnologia entre países não foram discutidos amplamente (BAPTISTA et al., 2015, s/p).

Por fim, a conferência é marcada pela falta de êxito na criação de mecanismos que vinculem ou obriguem os Estados à adoção de posturas internas para a preservação do meio ambiente, principalmente porque, ainda, a cooperação internacional estar longe de ser uma realidade

3. A incorporação de tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro

Frente às convenções em que o Brasil foi participante e os tratados provenientes das mesmas, cabe ressaltar a vigência dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro. Frisa-se que as convenções têm o mesmo status que os tratados internacionais, sendo fontes do direito internacional, conforme Art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça:

A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; (ONU, 1945).

Visto esse conceito inicial, pode-se verificar o entendimento de que o Brasil se obriga a seguir os tratados dos quais é signatário, conforme Art. 5º da Constituição Federal/1988⁶

Assim reforça a doutrina “consagra-se, assim, o princípio da boa-fé, pelo qual cabe ao Estado conferir plena observância ao tratado de que é parte, na medida em que, no livre exercício de sua soberania, o Estado contraiu obrigações jurídicas no plano internacional” (PIOVESAN, 2004, p. 69).

É importante destacar as fases necessárias para a incorporação dos tratados internacionais: a negociação e assinatura em âmbito externo e a deliberação ou aprovação - Ratificação e Promulgação em âmbito interno -. Na fase das negociações será elaborado e discutido o texto do tratado. Silva explica que:

[...] em se tratando de tratado bilateral, não há regras preestabelecidas. É comum que o convite se faça por meio de nota diplomática de uma parte a

⁶ Art. 5º (...) § 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. (BRASIL, 1988, s/p)

outra, desenvolvendo-se no território de uma das partes contratantes. No caso de tratado multilateral, ocorre nos congressos e conferências internacionais, onde é discutido o objeto do acordo internacional. Esta fase se encerra com a elaboração do texto final do tratado, que deverá ser aprovado, segundo o artigo 9º da Convenção de Viena, por no mínimo 2/3 dos presentes, nos casos das conferências internacionais. Em alguns casos, dependendo do teor da matéria a ser pactuada, é preciso unanimidade. (SILVA, 2002, p. 58)

Após a negociação por parte dos representantes dos Estado, via de regra o Presidente da República, ocorre a assinatura:

A assinatura é uma fase importante do processo de celebração dos atos internacionais, pois é com ela que se encerram as negociações e se expressa o consentimento do Estado de aderir com todo o pactuado. Deste momento em diante, ficam proibidas quaisquer alterações no texto do acordo firmado. Fica aberta, contudo, a partir deste instante, a possibilidade de as partes apresentarem reservas ao texto do instrumento, se for o caso. (MAZZUOLI, 2006, p. 55)

No que se refere ao aspecto dos reflexos de obrigatoriedade após assinatura, embora divergências doutrinárias, a corrente majoritária entende que o tratado torna-se obrigatório desde o momento de sua assinatura, pois mesmo que o tratado só seja executório após a Promulgação, a assinatura serve como uma “mostra de intenção”, e dessa forma o estado já assume responsabilidades e não pode tomar atos que obstem o que foi acordado no tratado. Essa corrente toma como base o artigo 8º da Convenção de Havana de 1928: “os tratados vigorarão desde a troca ou depósito das ratificações, salvo se, por cláusula expressa, outra data tiver sido convencionada” (BRASIL, 1929), juntamente com o art. 27 da Convenção de Viena de 1969: “uma parte não pode invocar disposições de seu direito interno como justificativa para o não cumprimento do tratado”. (BRASIL, 2009)

Sendo assim, ACCIOLY (1950, p. 20-23 *apud* MAZZUOLI, 2008, p. 301) afirma que: “o costume já de muitos anos – ainda que se pretenda

estabelecido *extra legem* – sempre foi o de não ser exigível a aprovação do Congresso Nacional para certos atos internacionais (...).”

A consolidação dos tratados internacionais no âmbito interno, ou seja, onde não há participação dos demais Estados, inicia-se pela deliberação, por parte do congresso, que segundo a CF/88, que delibera, em seu artigo 49, “É da competência exclusiva do Congresso Nacional”: I. resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Ainda, concluído a participação do Congresso na perfectibilização dos tratados, acordos ou atos internacionais:

quando chamado a se manifestar, por meio da elaboração de um decreto legislativo (CF, art.59, inc. VI), materializa o que ficou resolvido sobre os tratados, acordos ou atos internacionais. Não se edita o decreto legislativo em caso de rejeição do tratado, caso em que apenas se comunica a decisão ao Presidente da República. Mazzuoli (2006, p. 61)

Após a deliberação do Congresso e conseqüente aprovação, segue-se para a fase de Ratificação:

Ratificação é ato unilateral com o que o co-partícipe da feitura de um tratado expressa em definitivo sua vontade de se responsabilizar, nos termos do tratado, perante a comunidade internacional. (...) A ratificação aqui é ato formal, de natureza internacional, dirigido às partes que assinaram o tratado. É ato unilateral, discricionário e irretroatável (*pacta sunt servanda*), não se retirando, como é óbvio, a possibilidade de o Estado vir, no futuro, a denunciar o tratado. (HUSEK, 2003, p. 62)

Após a ratificação, chega-se no último passo do processo de incorporação, com a promulgação e publicação, que torna, os tratados, acordos ou atos internacionais de conhecimento público.

A promulgação tem por finalidade, pois, atestar que o ato internacional já existe e que foram cumpridas todas as formalidades internas para sua celebração. Indica, ademais, que o compromisso internacionalmente firmado já é juridicamente exigível, obrigando a todos sua observância. Mas, para que

a norma jurídica se considere efetivamente promulgada, é indispensável sua publicação, dando conhecimento à população de sua existência. (MAZZUOLI, 2006, p. 63)

Após a análise dos tratados, acordos ou atos internacionais importantes mostrar a diferença entre tratados comuns e de Direitos Humanos. Conforme o parágrafo 3º do artigo 5º da CF/88⁷, os tratados sobre direitos humanos serão aprovados pelo mesmo procedimento das Emendas Constitucionais, e terão status constitucional. Por exclusão os que não versarem sobre direitos humanos terão status de lei ordinária.

Visto a incorporação de tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro e a diferença entre tratados comuns e de direitos humanos, também na dogmática brasileira, passasse a trabalhar, no próximo item, sobre as políticas públicas transnacionais.

4. A viabilidade de políticas públicas e efetivas sanções em nível transnacionais

As políticas públicas são mecanismos utilizados pelo Estado para promover, no meio social, a qualidade de vida dos cidadãos, nos mais diversos âmbitos da vida – educação, saúde, segurança, etc. – consolidando direitos e clarificando obrigações. Conforme dispõe Bucci:

As políticas públicas consistem em uma atividade estatal complexa e processualizada que visa à concretização dos direitos e objetivos sociais juridicamente relevantes e determinados no meio político-administrativo, em prol do interesse público qualitativo e, sobretudo, da dignidade da pessoa humana. (BUCCI, 2006, p.241).

No mesmo diapasão comenta o jurista português Paulo Otero:

⁷ Art. 5º § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (BRASIL, 1988, s/p).

De nada adianta a Constituição proclamar que todos têm direito à educação e saúde, se a Administração Pública não agir para possibilitar a construção de escolas e hospitais; a contratação de professores e médicos e a compra de meios materiais para seu efetivo funcionamento. Sem a atividade administrativa, portanto, os direitos fundamentais e as políticas públicas nunca passarão de meras proclamações de papel. (OTERO, 2007, p.29-30)

Assim, para a construção de um Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais não devem ser apenas cartas de intenções, eles estão na Constituição para serem concretizados, e a principal forma dessa concretização é através das políticas públicas.

No âmbito internacional, desde a criação das Nações Unidas, iniciou-se um movimento a respeito da necessidade de associação dos Estados para o bem comum, sendo a PAZ o objetivo da época. Em virtude disto, a CF/88, em seu artigo 4º, IX,⁸ traz a previsão da cooperação internacional:

Corroborando essa necessidade, a doutrina destaca:

Associações de Estados. Os Estados independentes podem estabelecer formas de cooperação por acordo e numa base de igualdade. A base da cooperação pode ser a constituição de uma organização internacional, como as Nações Unidas ou como a Organização Mundial de Saúde. No entanto, podem ser criadas, por meio de tratado ou costume, outras estruturas para manter a cooperação (BROWNLIE, 1997, p.89).

No mesmo viés versa Lopes (2009) sobre as Nações Unidas:

As Nações Unidas estabelecem, ainda, como um dos seus objetivos, conseguir a cooperação internacional dos Estados para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, bem como promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todas as pessoas. (LOPES, 2009, p.4-5)

Os conceitos apresentados deixam clara a intenção mundial de unir os Estados para atingir um objetivo comum. Como já frisado, o que à época

⁸ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
[...] IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; (BRASIL, 1988)

era a busca da paz pelo controle dos conflitos armados, hoje se direciona para os aspectos dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente através do planeta de forma geral.

A Transnacionalidade⁹ sugere conexões e intenções iguais, além de fronteiras do Estado Nação. Através desse conceito leciona a doutrina:

Não é um fenômeno distinto da Globalização ou mundialização, pois nasce no seu contexto, com características que podem viabilizar o surgimento da categoria Direito Transnacional, eis que a Globalização possui natureza econômico-comercial, fortalecido pelo desenvolvimento tecnológico das comunicações e meios de transporte, conduz o enfraquecimento do Estado-nacional, com a desterritorialização das relações político-sociais (STELZER, 2011, p.16).

É importante destacar que esse fenômeno não ataca diretamente a soberania nacional dos Estados, mas sim relativiza essa soberania, trazendo atuações em conjunto para o alcance de objetivos comuns, destacando-se a ideia de solidariedade.

Sobre a solidariedade coletiva, defende Gabriel Ferrer:

A comunidade de destino e de juro que nos impele para a Sociedade global impõe o primado da Solidariedade planetária em nossos relacionamentos, como já foi dito na Declaração do Rio e da Solidariedade inexoravelmente exigem a imposição de regras, porque, como eu disse em outros momentos, o direito e o direito público, mais propriamente, nada mais é do que a que impõe a Solidariedade coletiva acima dos interesses individuais ou parciais. Esse é o fundamento do direito de Sustentabilidade. (FERRER, 2012, p.6)

Complementando esse raciocínio, defende Paulo CRUZ a solideridade em relação ao Direito Ambiental:

é a maior expressão de Solidariedade que corresponde à era da cooperação internacional, a qual deve manifestar-se ao nível de tudo o que constitui o patrimônio comum da humanidade, sendo que essa estratégia planetária ou globalizada de cooperação e de Solidariedade se consolidam num “verdadeiro

⁹ Transnacionalidade: Inter-nações, sem fronteiras; relativo à globalização

Estado Transnacional Ambiental”, onde será possível garantir-se um futuro com mais justiça e sustentabilidade (CRUZ, 2011, p.156).

Assim, deve-se ressaltar que tanto a cooperação internacional, quanto o próprio Direito transnacional são elementos onde as nações devem equilibrar os interesses coletivos acima dos individuais e padronizá-los em regras a favor da proteção planetária, visando a sustentabilidade socioambiental. Visto isso, sendo as políticas públicas meios de alcançar um fim, essa cooperação para atingir uma real proteção se mostra viável e necessária, pois a transposição de fronteiras tornará visível uma “teia global”, que envolve interesses comuns a toda a humanidade.

O ser humano vem paulatinamente tomando consciência da importância da preservação do meio ambiente em que vive – o planeta como um todo - para a sobrevivência da humanidade:

Nessa seara, a cooperação planetária para se ter uma sustentabilidade socioambiental em escala global é fundamental, vez que esta, já se caracteriza como direito humano. A sustentabilidade socioambiental desenvolvida sobre políticas públicas adequadas, dentro de uma cooperação, ou participação, deve ser através de obrigações, conforme analisa Jose Tietzmann e Silva: “[...] os Direitos Fundamentais e o direito ao meio ambiente exigem mecanismos capazes de garantir a efetivação desses direitos, através de obrigações positivas e negativas, como todo direito humano, deve ser afirmado progressivamente [...]” (SILVA, 2010, s/p)

A doutrina já insere o Direito ambiental em escala global, dentro dos direitos humanos Terezinha Schwenck, sobre o tema dispõe:

Uma das maiores preocupações da humanidade na atualidade, num primeiro momento, é a proteção ao meio ambiente, como cumprimento dos Direitos Humanos e, num segundo momento, os direitos ambientais dependem do exercício dos Direitos Humanos para, de fato, se efetivarem. [...] através do direito à informação, à liberdade de expressão, à tutela judicial, à participação política no Estado em que vive, enfim, no exercício da cidadania, poder-se-á

reivindicar direitos relativos ao meio ambiente, ofertando-se, portanto, garantias ao direito à vida, num ambiente ecologicamente equilibrado e, ao mesmo tempo, o direito ao desenvolvimento. (SCHWENCK, 2013, p. 1-5).

Dentro dessa orientação, os direitos humanos, tem como formatação, conforme afirma Moraes ser:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito à sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana. (MORAES, 1998, p.39).

Dentro deste contexto, pode-se afirmar que os direitos humano e o direito ambiental se harmonizam na perfectibilização da sustentabilidade socioambiental, uma vez que o direito ambiental desenvolve-se com duplo grau de proteção, seja como direito fundamental protegido pela Constituição Federal/88, Art. 225¹⁰, ou como direito humano de terceira geração/dimensão, os direitos difusos, dos quais ninguém é titular e ao mesmo tempo todos o são, conforme a doutrina leciona respeito deles:

Dentre os direitos de terceira geração, o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos, o direito a viver em meio ambiente não poluído. Dessa forma, pode-se afirmar que tais direitos constituem uma verdadeira condição para que a vida possa continuar nesse planeta. (BOBBIO, 1992, p.6).

No aspecto teórico doutrinário e no ponto de vista principiológico jurídico encontra-se perfeito alinhamento estrutural entre o denominado direito ambiental e os direitos humanos, porém, na dimensão prática existe uma insuficiência na aplicabilidade conectiva desses direitos. Para dar azo à busca de uma implementação prática, em nível transnacional, pode-se trabalhar sobre o que se denomina de “normas cogentes”, ou “*jus cogens*”, que se estabelecem sobre:

¹⁰ Constituição Federal, 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.

Princípios que estão para além da vontade ou do acordo de vontades dos sujeitos de Direito Internacional; que desempenham uma função eminente no confronto de todos os outros princípios e regras; e que têm uma força jurídica própria, com os inerentes efeitos na subsistência de normas e atos contrários. (MIRANDA, 2009, p.105)

Estas normas estão definidas no art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados,¹¹ trazendo a forma como devem vigorar dentro do direito internacional.

Cabe deixar claro que é amplamente defendido pela doutrina que os direitos humanos, do qual o meio ambiente faz parte, são normas cogentes e tomaram esse formato para que as garantias e proteção dos direitos inerentes à humanidade não fossem violados com fundamento na “soberania nacional”.

Conforme Cançado Trindade (2001, p.423-424), deve-se desenvolver a doutrina e a jurisprudência acerca das normas imperativas de Direito Internacional e das correspondentes obrigações *erga omnes* de proteção do ser humano, com todas as consequências jurídicas em caso de sua violação. Somente assim, poder-se-á criar uma verdadeira ordem pública internacional e, segundo o mesmo, aproximar-se-á da plenitude da proteção dos direitos inerentes ao ser humano. No entanto, é de se considerar que

A acumulação de normas cogentes e soft norms¹² é uma das principais características do Direito Ambiental Internacional, e que o nível de obrigatoriedade e eficácia dessas normas é determinado pelo comportamento dos Estados contratantes, o que acaba por gerar incerteza e insegurança jurídica. (VARELLA, 2003, p.24).

¹¹ Artigo 53. É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza. (ONU, 1993)

¹² Quanto aos instrumentos, seu caráter soft é revelado pela ausência de força jurídica vinculante expressa em diversos tipos de mecanismos, dentre eles: resoluções, declarações, programas, códigos de conduta, atos finais de conferências internacionais. (OLIVEIRA, 2007, p.104)

A evidente insegurança jurídica toma formato em razão da não obrigação de observância desses princípios, conforme ensina Chris Wold:

No plano internacional, tais princípios, não são, tecnicamente considerados obrigatórios, não obstante, por influenciarem a a estuturação do direito ambiental interno e por serem efetivamente empregados pelos formuladores da política ambiental internacional, eles possuem uma importância ímpar para a proteção do do ambiente em âmbito local e internacional. (WOLD, 2003, p.6).

Em virtude disto, como forma de “solução provisória”, o Conselho de Segurança da ONU, único órgão que pode autorizar intervenções em Estados internacionais, determinou que:

A ausência de guerra e conflitos militares entre os Estados não garante por si só a paz e a segurança internacional. As fontes não-militares de instabilidade nos campos econômico, social, humanitário e ecológico se tornam ofensas à paz e à segurança. (ONU, 2004).

Assim, entende-se que já existe uma obrigatoriedade “oculta”, inclusive fiscalizável e punível, porém apenas em casos extremos. Em virtude disso, Varella (2003, p. 119) compreende que “o maior obstáculo foi vencido, qual seja, o reconhecimento da possibilidade de intervenção para defesa do meio ambiente e da necessidade de se adotar um conceito relativo de soberania para a solução dessas questões”.

Diante do exposto, fica claro que a responsabilidade ambiental dos Estados em âmbito internacional está implícita, pois quando se desconsideram as normas ambientais há uma violação do dever de cooperação já citado, e a ocorrência de danos permite a intervenção em seu território. Esse “mecanismo” mitiga a soberania estatal quando se abarca na ideia de livre exploração de recursos naturais, mas essa mitigação não significa um ataque à soberania e independência, pois os Estados devem proteger os direitos inerentes à toda humanidade, como a vida digna e o meio ambiente equilibrado.

5. Considerações finais

Ante o exposto no artigo, devem-se encontrar meios de manter a sustentabilidade socioambiental, o que implica proteção do meio ambiente de forma global. Conforme o analisado é totalmente plausível, através do que dispõe a Carta Magna ou até mesmo as leis complementares e ordinárias, a adoção de meios para alcançar esse objetivo. Ademais, torna-se imperativa a cooperação de forma global, para que não ocorram violações aos direitos fundamentais da vida, visto que o equilíbrio ecológico e os direitos humanos possuem caráter universal.

Para que se alcance a proteção planetária, necessita-se de políticas públicas que eliminem as fronteiras e atinjam todos os Estados constituídos, o que infere um alcance global. De forma precípua, a política mais eficaz atualmente seria a educação para a proteção planetária. Iniciar o debate sobre cidadania planetária e cooperação para a proteção do meio ambiente e a necessidade de preservação para a sobrevivência da humanidade.

Considerando que proteger o planeta é um direito humano e obrigação de todos, a responsabilização por danos ambientais deve ser estabelecida sobre um Direito capaz de infringir sanções capazes de reestabelecer o equilíbrio ambiental violado e, também, ter a força de desestimular novas ações que violem a sustentabilidade socioambiental. A própria ONU entende, de forma implícita, que essa obrigatoriedade de preservação ambiental já existe, então sua tipificação em tratados internacionais é mero detalhe formal, porém crucial, visto que os Estados seguem tais normas de proteção ambiental de forma voluntária, apenas sendo repreendidos ou em última ratio sofrendo intervenção, de forma tardia, quando responsáveis por danos muitas vezes irreversíveis.

Por fim, a intervenção prevista na Carta da ONU, não deve ser interpretada como mitigação à soberania nacional, mas sim como instituto necessário, visto que a intervenção seria apenas para controle ambiental,

sem afetar a segurança nacional, economia ou organização do Estado “infrator”. Ademais, a degradação do planeta deve ser encarada como o maior rigor possível, por ser direito humano fundamental e necessário à sobrevivência. Nesse viés, a sobrevivência da humanidade não deve ser tratada de forma simplória e todos os atos que sejam contrários a esse ideal devem ser observados pela comunidade internacional e repreendidos, pois conforme já mencionado, a proteção do planeta é dever de todos e merece prevalência sob qualquer argumento de independência nacional.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Pedro Borba. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BAPTISTA, Michelle et al. **A Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente: um estudo comparado da Rio-92 e da Rio+20**. 2015. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/276874526/BRANDAO-et-al-2015-A-poli-tica-externa-brasileira-para-o-meio-ambiente>>. Acesso em: 27 de setembro de 2020.

BERCHIN, Issa Ibrahim; CARVALHO, Andréia de Simas Cunha. **O Papel das Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente para o Desenvolvimento dos Regimes Internacionais Ambientais**: de Estocolmo à Rio+20. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/321732240_O_papel_das_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_para_o_desenvolvimento_dos_regimes_internacionais_ambientais_de_Estocolmo_a_Rio_20> Acesso em: 27 de setembro de 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/legislacao/convencao-de-viena-sobre-o-direito-dos-tratados-1/>>. Acesso em: 29 de Setembro de 2020.

_____. Tribunal Regional do Trabalho 4^a região. **Convenção de Havana sobre o Direito dos Tratados de 1928**. Disponível em: <http://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/convencoes/convencao_havana_tratados.pdf> Acesso em: 29 de Setembro de 2020.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa/Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Francisco José. **A função social do Direito e a efetividade das Normas Jurídicas**. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-funcao-social-do-direito-e-a-efetividade-das-normas-juridicas/7940>>. Acesso em: 27 de setembro de 2020.

COELHO, André Luiz. SANTOS, Vinicius. **Política Externa Brasileira e a Questão Ambiental no Contexto das Conferências da ONU**. 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/17611823/POL%C3%8DTICA_EXTERNA_BRASILEIRA_E_A_QUEST%C3%83O_AMBIENTAL_NO_CONTEXTO_DAS_CONFER%C3%8ANCIA_DA_ONU>. Acesso em: 27 de setembro de 2020.

COELHO, Pedro Motta Pinto. **O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: Ensaio de um novo espaço ideológico**. In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Orgs). *Temas de Política Externa II*. V. 1. Brasília/São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, 1994.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), O futuro que queremos**. 2012. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/rio-20>>. Acesso em: 27 de setembro de 2020.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, **Resolução n. 1.529** de 2004.

CRUZ, Paulo Márcio. **Pensar globalmente e agir localmente: o estado transnacional ambiental em Ulrich Beck**. In: CRUZ, Paulo Márcio. *Da soberania à*

Transnacionalidade: democracia, direito e Estado no Século XXI. Itajaí: Universidade do vale do Itajaí, 2011.

DINIZ FILHO, E. T.; MESQUITA, L. X.; OLIVEIRA, A. M.; NUNES, C. G. F.; LIRA, J. F. B. **A prática da compostagem no manejo sustentável de solos**. Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável, v. 2, n. 2, 2007.

FERRER, Gabriel Real. **Transnacionalidade, sustentabilidade e transformações do Direito**. Programa de Mestrado em Ciência Jurídica. Área de concentração: Fundamentos do Direito Positivo. Linha de pesquisa: Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade da Universidade do Vale do Itajaí/UNIVALI, em 24 e 25 de setembro de 2012.

GUIMARÃES, Roberto P. **Da oposição entre Desenvolvimento e Meio Ambiente ao Desenvolvimento Sustentável: Uma Perspectiva do Sul In Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1994.

LAGO, André Aranha Corrêa do. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: **o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2006.

LE PRESTRE, Phillippe. **Ecopolítica Internacional**. Trad. Jacob Gorender. – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

LINDGREEN ALVES, José Augusto. **Relações Internacionais e temas sociais**. – Brasília: Ed. UNB, 2001.

LISBOA, Marijiane Vieira. **Agenda ambiental, política externa e diplomacia descentralizada**. 2013. Estudos Internacionais: v. 1 n. 1 jan-jun 2013.

LOPES, Inez. Breves. **Considerações sobre os Princípios Constitucionais das Relações Internacionais**. Consilium - Revista Eletrônica de Direito, Brasília n.3, v.1 jan/abr de 2009.

MAY, Robert M. **How many species are there on earth?** Science. 241(4872): 1441-1449. PMID 17790039. Harvard. 1988.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito internacional público: parte geral**. 3.ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2006.

- MIRANDA, Jorge. **Curso de direito internacional público**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional: o papel da soft law em sua efetivação**. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. 1945. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/EstCortIntJust.html>> Acesso em: 29 de Setembro de 2020.
- OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. Almedina: Coimbra, 2007.
- PAIS, Sofia Oliveira. **Estudos de direito da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2012.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 6. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- SCHWENCK, Terezinha. **Direitos humanos ambientais**. Disponível em: <<http://www.fadipa.br/pdf/schwenck.pdf>>. Consultado em: 29 set 2020.
- SILVA, José Antonio Tietzmann e. **A consagração do direito ao meio ambiente enquanto jus cogens internacional**, a partir do caso “fray bentos” (cij, 20.04.2010).
- SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. 2.ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SOUZA, Maria Claudia Da Silva Antunes de. **Por um novo modelo de estado: o estado de direito ambiental**. In: ESPÍRITO SANTO, Davi do. PASOLD, Cesar. *Reflexões sobre teoria da constituição e do Estado*. Florianópolis: Insular, 2013.
- TRINDADE, Antônio Cançado. **El derecho internacional de los derechos humanos em el siglo XXI**. Santiago: Jurídica de Chile, 2001.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WOLD, Chris. **Emergência de um conjunto de princípios destinados à proteção internacional do meio ambiente**. In: Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Práxis da preservação do patrimônio cultural: contingências socioambientais da Reserva Técnica do Museu de Ciência e Técnica da Escola de Minas – UFOP

*Lia Sipaúba Proença Brusadin*¹

*Edson Fialho de Rezende*²

*Luís Otávio Neto*³

Introdução

A concepção de patrimônio cultural no Brasil é de data recente. A evolução desse conceito envolve fatos políticos e culturais marcantes, tais como a Semana de Arte Moderna de 1922, o Estado Novo e a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional⁴ (SPHAN). A visão daquela época à respeito do patrimônio cultural era de bens móveis e imóveis de interesse público, vinculados com fatos memoráveis da história do Brasil, também por seu valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico. No decorrer do desenvolvimento do SPHAN em Instituto do

¹ Lia Sipaúba Proença Brusadin é Doutora em Artes pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Núcleo de Arte, Conservação e Restauro da Universidade Santa Úrsula/Unisantana (NAR/USU). E-mail: liabusadin@gmail.com.

² Edson Fialho de Rezende é Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenador do Laboratório de Conservação e Restauro do Departamento de Museologia da Universidade Federal de Ouro Preto (Demul/UFOP). E-mail: edsonfialho@ufop.edu.br.

³ Luís Otávio Neto é Bacharel em Museologia pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Técnico em Conservação e Restauro pelo Fundação de Arte de Ouro Preto (FAOP). E-mail: luisotavioneto47@yahoo.com.br.

⁴ Elaborado por Rodrigo de Melo Franco de Andrade, resultou na expedição do Decreto-Lei nº 25/37, de 30 de novembro de 1937, que criou o SPHAN e regulamentou o tombamento como forma de proteção do patrimônio histórico nacional.

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o IPHAN, associado às normas de proteção a cultura incorpórea e dos bens memoráveis à ideia de patrimônio cultural se transformam no que se conhece hoje do conceito amplo da *Constituição Federal* de 1988. A partir disso foi introduzido na sociedade brasileira a importância da preservação do patrimônio como forma de exercício da cidadania e expressão da democracia (RODRIGUES,2006).

A Constituição Brasileira de 1988, no artigo 216, seção II – Da Cultura, estabelece um conceito de patrimônio cultural:

Constituem Patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores vida sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – As formas de expressão; II – Os modos de criar, fazer e viver; III – As criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – As obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – Os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (p. 141-141).

Os museus são um dos distintos lugares de guarda do patrimônio. Segundo o Conselho Internacional de Museus – ICOM: “Museu é uma instituição permanente sem fins lucrativos, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento, aberta ao público, que adquire, conserva, pesquisa, comunica e expõe testemunhos materiais do homem e de seu meio, para fins de estudo, educação e lazer⁵”. A maioria dos museus brasileiros foi criada no século XX sempre como iniciativas oficiais entre os anos 1930 e 1940. Parte da temática desses museus esteve ligada à questão do nacionalismo e da exaltação dos feitos de grandes heróis ou da fauna e flora brasileiras (VASCONCELOS, 2006). Com o passar dos anos, houve uma diversificação das coleções e suas formas de exposição além de uma

⁵ Definição aprovada na 22ª Assembleia Geral, realizada em Viena no ano de 2007. Cf. ICOM – BR. Internacional Council of Museums – Brasil. Disponível em: <<https://www.icom.org.br/>>. Acesso em 14/09/2020.

maior democratização da cultura vinculando os museus aos movimentos sociais e à participação das populações.

Por sua vez, as políticas de preservação são decisões tomadas pelas instituições do que se deve escolher ser ou não preservado visando o que dá sentido para a cultura ou para a história da humanidade, é uma questão de mentalidade da preservação de uma cultura material unida aos seus valores simbólicos. Toda intervenção deve ser embasada nas diretrizes derivadas da filosofia e da ética da conservação-restauração dos bens culturais e das leis de proteção do patrimônio cultural. Dessa maneira, a prática da salvaguarda desses bens é uma ação que acontece no tempo presente com o intuito de preservar as materialidades e imaterialidades dos objetos do passado para as gerações futuras, devendo ser fundamentada em critérios teórico-práticos.

A práxis da conservação-restauração compreende critérios e ações de restauração e de conservação ligados à medidas de conservação preventiva. Os processos de restauração são aqueles que agem direto sobre os bens para a sua manutenção histórica e estética. Já os trabalhos de conservação são voltados para o que afeta a estabilidade estrutural das matérias. A conservação preventiva é a intervenção que busca solução dos problemas que geram o mau estado de conservação da obra. Conforme o ICOM (2008), o termo conservação preventiva se define enquanto todas as medidas e ações destinadas a evitar e a minimizar deterioração ou perda futura, realizadas dentro de um contexto ou no entorno de um acervo ou de toda uma coleção. Tais atitudes são indiretas e não interferem nos materiais ou nas estruturas dos itens e não modificam a aparência do acervo.

É imprescindível que essas medidas dialoguem com a realidade das instituições e mesmo com as políticas contemporâneas de preservação. A ideia de conservação do patrimônio integrada à sustentabilidade do meio ambiente vem sendo cada vez mais adotada por museus e outras organizações culturais. Segundo Froner (2018, p. 169) “O Patrimônio Cultural Sustentável pode ser visto como uma abordagem técnico-

científica para manter a integridade física de uma propriedade cultural material, bem como assegurar a permanência e a memória da cultura imaterial”. Assim, são necessárias qualificações transdisciplinares no quesito científico e na capacidade de gestão, além de ferramentas legais de proteção ao patrimônio, meio ambiente e sociedade.

Desse modo, o debate e a conduta que aproximam a conservação de acervos museológicos à questão socioambiental é um desafio que podem conduzir a uma tão necessária gestão institucionalizada, consciente e oportuna às promoções de sustentabilidade dentro dos espaços responsáveis pela proteção e difusão do patrimônio cultural. Este capítulo tem como objetivo refletir sobre a experiência e as possibilidades de uma conservação socioambiental do acervo da reserva técnica (RTI) do Museu de Ciência e Técnica da Escola de Minas da Universidade Federal de Ouro Preto (MCT/EM/UFOP) por meio de uma análise técnica das condições reais desse espaço de guarda de acervo. Os problemas do desenvolvimento social em detrimento do meio ambiente e a proteção do patrimônio não devem ser pensados de forma dissociada, mas sim, de maneira recíproca como no campo da ecológica.

Patrimônio, museus e sustentabilidade

Os museus são as possibilidades de se construir um interlocutor entre a sociedade e seu passado, tornando-se, assim, um espaço dedicado à cidadania. O museu moderno consolidou-se enquanto meio de disseminar a educação com um diálogo com as mais diversas áreas do saber, sendo um centro de pesquisas e estudos, e uma busca por uma instituição cultural que possa possibilitar uma reflexão temporal de um determinado espaço, patrimônio ou objeto (BRUSADIN, 2015)

O objeto musealizado na qualidade de artefato material e, posterior, acervo ou coleção museológica contribui com o entendimento a respeito da missão dos espaços de guarda nos museus. Nessa perspectiva, as reservas técnicas são espaços que garantem a salvaguarda, o acesso, a

investigação e a difusão dos objetos ali armazenados para a promoção da cultura. A produção do objeto musealizado ocorre a partir dos valores atribuídos pelo próprio homem, transformando o artefato em referência da cultura material, registro da condição humana no tempo e no espaço, eleito e integrado às narrativas do desenvolvimento e soberania de uma determinada comunidade ou sociedade.

Pomian (1984) argumenta que todo objeto musealizado tem como desejo realizar um intercâmbio entre o mundo visível e o invisível. E, assim, se tornam “semióforos, objetos que não tem utilidade, são dotados de um significado, não sendo manipulados, mas expostos ao olhar, não sofrem usura” (p. 71).

Com isso, a musealização é, sobretudo, a adoção da matéria para uma (re)produção que testemunha a emergência de uma cultura. O objeto musealizado exige um observador, que o identifica como referência do coletivo, o aproxima de um determinado contexto social e o torna uma peça de celebração. Ao receber o cunho de musealizado ou patrimônio, o objeto suprime suas funções primárias, desloca do seu espaço de uso e recebe significados de valores históricos, artísticos, científicos, arqueológicos e outros.

Os objetos no museu são desfuncionalizados e “descontextualizados”, o que significa que eles não servem mais ao que eram destinados antes, mas que entraram na ordem do simbólico que lhes confere uma nova significação e a lhes atribuir um novo valor – que é, primeiramente, puramente museal, mas que pode vir a possuir valor econômico. Tornam-se, assim, testemunhos (con)sagrados da cultura (DESVALLÉES; MAIRESSE, 2013, p. 71).

No âmbito nacional, cabe ao Estado e à sociedade brasileira a responsabilidade de identificação e proteção do patrimônio cultural, conforme citado no inciso 1º do Artigo 216 da Constituição Federal de 1988: “O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acatamento e preservação” (p. 142). Aos museus, competem atribuições

pelo tratamento de reconhecimento e manutenção do objeto, devendo, à serviço da sociedade a sua disponibilização de maneira íntegra e segura.

As instituições museológicas, desde o surgimento, têm se aprimorado nas formas de garantir a preservação das coleções face as suas principais funções de guarda e difusão de seus acervos. Dessa forma, o processo de recolhimento desordenado dos artefatos materiais produzido pelo homem, estimulou o chamado “apego”, conduta provocada pelo acúmulo indiscriminado dos objetos. Tal fato provocou aos museus uma problemática constante ligada a amplitude de temas nem sempre estabelecidos em suas narrativas.

Para Tostes (2005), esse tipo de comportamento abarrotam os espaços de guarda dos museus, incentivados, principalmente, pela clara indefinição da missão institucional e omissão da política de aquisição e descarte. Essa ampliação desenfreada das coleções dentro dos espaços museais, tornam-se impossíveis de serem inseridos em sua totalidade nos circuitos expositivos e, com isso, faz-se fundamental a institucionalização dos espaços de guarda, ou seja, a implantação das reservas técnicas como lugar de armazenamento e proteção.

Mirabile (2010) afirma que as reservas técnicas são locais particularmente importantes para a preservação das coleções museológicas e aponta que, com muita frequência, cerca de 95% dos acervos se encontram armazenados nesses espaços. Todavia, ao longo de muito tempo as reservas técnicas foram vistas e tratadas como depósitos devido à ausência de uma percepção mais técnica na oficialização dos processos de gestão. Ali, os acervos museológicos se encontravam entre equipamentos obsoletos, mobiliários para descartes, materiais operacionais e outros. Infelizmente, esta ainda é uma realidade comum em diversas instituições museológicas que possuem suas reservas técnicas com função e conformação indefinida.

Froner (2008) reitera que tais áreas ainda são compreendidas como depósitos devido a uma falta de um esclarecimento nas políticas de gestão destes espaços, vistos como “complementos de laboratórios ou local para

armazenamento de materiais museográficos” (p. 3). Porém, cabe ressaltar que nas últimas décadas os museus vêm ampliando sua consciência e responsabilidade sobre o patrimônio. As reservas técnicas ao assumirem um papel primordial para o cumprimento das ações museológicas, passaram a ocupar um lugar com mais evidências nos debates entre os profissionais e pesquisadores de museus.

Os resultados de experiências e das produções científicas estão sempre no empenho pela fusão dos princípios conceituais às práticas nas especificidades da conservação preventiva para as reservas técnicas. A exemplo, pode-se citar efetivas alterações nas rotinas dos museus por meio das adaptações físicas sugeridas aos espaços, as indicações de uso de equipamentos para o controle de temperatura e umidade relativa do ar, a instalação de barreiras reguladoras de poluentes atmosféricos e aparelhagem contra incêndio e roubo. Também se tornaram mais eficazes os tratamentos para o extermínio de microorganismos e das infestações de insetos, os tipos de acondicionamentos e as instalações de mobiliários adequados que visam garantir o armazenamento e o acesso aos acervos com o controle e maior segurança.

Se por um lado, houve um desenvolvimento positivo para as políticas preservacionistas nos museus, em contrapartida, essas adoções exigem da instituição o ininterrupto aporte financeiro destinado a tais propostas. São compromissos contínuos que os museus precisam garantir para o funcionamento e a manutenção dos equipamentos e alcance das metas. Esse fato, propicia outros debates entre os profissionais ao apontar a dura realidade das instituições museológicas nacionais que lidam, cotidianamente, com sérios desequilíbrios financeiros que transitam entre as constantes escolhas emergenciais no campo técnico e administrativo dos museus.

Positivamente, as frequentes pesquisas científicas vêm contribuindo e ajustando posturas gerenciais para a área da conservação preventiva. São contribuições interdisciplinares ou transdisciplinares, recém-adquiridas ou, apenas, adaptadas. Tal fato tem proporcionado importantes revisões

comportamentais aos museus, estimulando, cada vez mais, condutas integradas e congruentes com as esferas sociais e ambientais como soluções para as questões provocadoras dos desequilíbrios internos.

A exemplo, algumas orientações referentes aos instrumentos da conservação preventiva têm sugerido dedicação e investimentos nas adaptações dos edifícios, com metodologias e tecnologias mais coerentes e funcionais com a realidade dos museus. A partir disso, pode-se citar o reaproveitamento de materiais, mobílias e equipamentos que estejam em perfeitas condições de uso; a simplificação de monitoramento e controle climáticos dos espaços, tão comprometedor à deterioração e subsistência dos acervos, evitando a estagnação do ar no ambiente com uma circulação eficiente; maior dedicação na higienização dos espaços e acervos, assim como, no controle das infestações; formas de condicionamentos individuais como proteção; controle da iluminação artificial; e outros.

Gonçalves e Souza (2014) compreendem que tais revisões são provocadas pelo deslocamento dos campos atuantes à preservação do patrimônio cultural ao de sustentabilidade: “compreendendo não só a dimensão ambiental, mas igualmente as dimensões econômica, social e cultural”(p. 96). Nesse sentido, os autores apresentam consideráveis direções que ultrapassam às adaptações físicas dos edifícios e do controle climático forçado nos ambientes de guarda dos acervos e coleções. Propõem comportamentos que associam uma consciência mais responsável com as interferência humana no meio, com produção e consumo atrelados a uma visão mais contemporânea da sustentabilidade, enumerando:

- (i) Utilização de sistemas passivos / arquitetura bioclimática; (ii) Gestão, abrangendo reciclagem, reuso e reaproveitamento de recursos naturais (p. ex. água), energia e resíduos, não somente ao nível dos edifícios mas também nas rotinas institucionais, incluídas aí as exposições, procedimentos e materiais de conservação curativa e restauração; (iii) Maximização do uso de materiais locais; (iv) Minimização do uso de sistemas ativos e planejamento estratégico dos custos de implantação e manutenção desses sistemas; (v) Reciclagem, reuso e reaproveitamento de edifícios antigos, evitando demolições sempre

que possível. Nesse aspecto algumas associações discutem inclusive a forma como os museus devem planejar o crescimento de suas coleções, repensando as necessidades de expansão com foco na qualidade ao invés de na quantidade. [...]; (vi) Elaboração de planos de prevenção e resposta a desastres (p. 96).

Por esse ângulo, é mister que o maior desafio das instituições é a produção de parâmetros técnicos que cruzem a eficiência das práticas de proteção dos objetos e minimizem os impactos ambientais dentro de um contexto mais amplo e globalizado. Ou seja, é necessário a produção de um plano interdisciplinar, escalonado e participativo. Elaborado conforme possibilidades e com cumprimento a curto, médio e longo prazo, que apresente-se integrado ao planejamento das políticas públicas socioambientais e culturais, estruturado pela resistência aos interesses particulares. Com isso, almeja-se que essa práxis que atenda as expectativas da conservação preventiva, e, que traga sempre o equilíbrio entre a manutenção do patrimônio cultural e a sustentabilidade do meio ambiente.

A reserva técnica do MCT/EM/UFOP e suas possibilidades socioambientais

A consolidação de uma “consciência preservacionista” para o meio ambiente ocorreu na década de 1980. Emergiu a necessidade de se combinar o uso e a conservação dos bens naturais e culturais, de modo a se evitar o acesso indiscriminado ao patrimônio. Para tanto, menciona-se a Carta de Nairóbi a qual defende que: “todas as empresas, inclusive as corporações multinacionais, deveriam ser conscientizadas de sua responsabilidade ambiental” (1982, p. 3). Esta visão de uma educação voltada para o patrimônio e para o meio ambiente resulta na concretização de instrumentos para a construção da cidadania, do progresso econômico e da preservação dos bens culturais e socioambientais (PELEGRINI, 2006).

A preservação do patrimônio aliada ao cuidado ambiental pode contribuir para reavivar a consciência social do valor cultural e simbólico

dos bens culturais. De acordo com Pelegrini (2006), o desenvolvimento sustentável por meio da construção de novos referenciais ambientais deve visar práticas sociais fundamentadas no respeito à natureza e na minimização dos impactos dos humanos sobre o meio ambiente. Uma das ferramentas para se alcançar esse objetivo é por meio da interdisciplinaridade, ou melhor, pela transdisciplinaridade, cuja abordagem científica visa a unidade do conhecimento. Desta forma, procura estimular uma nova compreensão da realidade articulando elementos que passam entre, além e através das disciplinas, numa busca de compreensão da complexidade. Assim, refletir de maneira transdisciplinar o patrimônio, meio ambiente relacionados às reservas técnicas dos museus gera outros questionamentos e novas perspectivas viáveis à cada realidade.

É recorrente às instituições museológicas no Brasil uma rotina gerencial oscilatória e com profusos desafios no sentido de aplicar condições favoráveis à salvaguarda dos objetos sob suas tutelas. Normalmente, tal fato ocorre pela ausência de um plano de gestão contínuo e duradouro, com propósito de resultado a médio e longo prazo, que evite fragilidades no cotidiano laborativo. As adversidades culturais, políticas e ideológicas do país colocam os museus em vulnerabilidade pelos reduzidos investimentos destinados às ações de manutenção e inovação, reverberando, conseqüentemente, no cumprimento efetivo da missão e suas interfaces com o processo museológico da pesquisa, comunicação e preservação.

Desse modo, tais limitações são sentidas nas mais distintas áreas, perpassando pelos trabalhos técnicos de conservação-restauração do acervo, pelo setores educativos e pelo campo da pesquisa e investigação. Pode-se citar desequilíbrios na formação de equipe e sua qualificação; nas melhores condições de estruturas físicas como laboratórios, salas expositivas e espaços de guarda; na falta de aquisição e manutenção dos equipamentos de controle ambiental e na supressão dos materiais de consumo adequados para a execução íntegra das atividades. Essa são

realidades que incitam as equipes dos museus a suplantação profissional e a busca de soluções apropriadas, com possibilidades de alterar essas condições menos favoráveis e fazer emergir viabilidades que garantam, de maneira mais perdurável, a proteção do patrimônio cultural.

Por esse viés, a análise ora proposta dispõe da reserva técnica do Museu de Ciência e Técnica da Escola de Minas da Universidade Federal de Ouro Preto (MCT/EM/UFOP). O museu é um setor museológico vinculado à unidade acadêmica da Escola de Minas, primeira intuição de ensino superior no Brasil voltada para a formação de profissionais nas áreas de engenharia de Minas, Metalurgia e Geologia.

A Escola de Minas de Ouro Preto foi inaugurada no ano de 1876 por intermédio do Imperador Dom Pedro II e sob a direção do estudioso francês Claude Henri Gorceix, que conduziu de forma excepcional o desenvolvimento da instituição. Em 1969, houve a junção da Escola de Minas com a Escola de Farmácia, ambas instituições independentes do ensino superior em suas respectivas áreas, fundando a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Posteriormente, ocorre a implantação de um campus universitário para abrigar as atividades acadêmicas, administrativas e implantação de novos cursos. A Escola de Minas transfere suas instalações físicas para o novo espaço e o prédio histórico, ao qual ocupava, deu abrigo aos interesses pela implantação do MCT/EM/UFOP.

Dessa maneira, Nunes (2010) afirma que com a transferência da Escola de Minas para o campus surge a ideia e o propósito de investimentos na preservação e divulgação do seu acervo científico adquirido ao longo dos anos. Em 1995, o prédio se transforma em museu e passa a contemplar um circuito expositivo diversificado, expondo os vestígios materiais da instituição, desenvolvendo sua principal ação de garantir a preservação, pesquisa, documentação e divulgação das diversas coleções científicas e tecnológicas inerentes à memória da escola.

Figura 1: Vista panorâmica do MCT/EM/UFOP



Fonte: Disponível em:<http://<https://ufop.br/noticias/comunidade/museu-de-ciencia-e-tecnica-da-escola-de-minas->>. Acesso em 01/10/2020

A formação das coleções pertencente ao MCT/EM/UFOP é proveniente da aquisição, coletas e produções dos artefatos materiais que, ao longo dos anos, a Escola de Minas adquiriu para o ensino e a pesquisa. Corresponde a um acervo utilizado em laboratórios e salas de aulas, constituído por equipamentos científicos, modelos de ensino, amostras, produções técnicas, documentos, fotografias, mobiliários e outros. Os objetos possuem uma diversidade de materiais como suporte físico e múltiplas dimensões e pesos.

Tal instituição se responsabiliza por promover a preservação, a documentação e a difusão do patrimônio científico e tecnológico da universidade para o usufruto da comunidade em geral. No ano de 2010 foi firmado uma parceria interdepartamental entre o Museu, a Escola de Minas e o Departamento de Museologia para a implantação do Laboratório de Conservação e Restauração (LabCor/Demul) nas próprias dependências do museu. A partir dessa parceria, começaram a ser realizadas aulas teórico-práticas e estágios supervisionados no campo da conservação de acervos museológicos. Do mesmo modo que, a realização de projetos de extensão e pesquisa contemplam as práticas de tratamento do acervo, como: higienização pequenos reparos estruturais e estéticos, acondicionamentos específicos, controle e tratamento de infestações, realização da documentação técnica, organização e manutenção periódica.

Atualmente, uma parcela das coleções compõe os setores expositivos da unidade e o restante encontra-se armazenada nas reservas técnicas localizadas em cinco espaços físicos. As reservas técnicas estão distribuídas pelo edifício histórico que abriga, além do museu, outras atividades acadêmicas e administrativas da UFOP.

No ano de 2012, o LabCor/Demul elaborou um diagnóstico técnico do espaço físico de uma das reservas técnicas, pelo fato das condições ambientais e organizativas da RTI oferecer sérias circunstâncias à deterioração dos acervos ali armazenados. O objetivo era traçar parâmetros no sentido de aplicar uma política preservacionistas mais fundamentada pelos critérios científicos, teóricos e práticos da conservação preventiva para as coleções.

Assim, a RTI é composta por três salas interligadas, possuindo o primeiro espaço armários deslizantes de 4 módulos, com gavetas e estantes. O espaço possui uma bancada de concreto revestida por cerâmica e um armário de alvenaria com portas de madeira e vidro. As outras duas salas, que apresentam dimensões menores, possuem apenas uma bancada de concreto ao longo de uma das paredes. Ademais, são especificados no dito documento os elementos construtivos dos espaços, identificando materiais do piso, teto, portas, janelas; tipo de iluminação natural e artificial, pontos de energia, dentre outros aspectos relevantes ao objetivo (DIAGNÓSTICO, 2012).

Figura 2: Disposição do acervo na RTI – MCT/EM/UFOP



Fonte: Arquivo Digital do Labcor/Demul, 2012

Em relação à organização do acervo, foi descrito no referido diagnóstico que uma parcela estava armazenada em armário deslizante e a outra distribuída pelas bancadas. Foi relatado também enquanto condições desfavoráveis o fato de alguns objetos de grande porte estarem dispostos pelo chão aguardando tratamento mais adequado. No que tange o estado de conservação dos objetos, foi destacado que os mesmos apresentavam fragilidades e necessidade de tratamento como higienização, reparos estruturais, desinfestação e acondicionamentos mais apropriados. Por fim, o diagnóstico pontuou sobre o controle climático do ambiente a existência de apenas um desumidificador⁶ para as três salas e um circulador de ar, mas que não estavam em uso devido a problemas na rede elétrica.

⁶ O excesso de umidade pode ser reduzido com o uso de aparelhos desumidificadores de ar, facilmente encontrado no mercado.

Figura 3: Disposição do acervo na RTI – MCT/EM/UFOP



Fonte: Arquivo Digital do Labcor/Demul, 2012

A partir desta análise e com a atuação do LabCor/Demul, foram executadas ao longo dos anos algumas medidas no sentido de sanar questões comprometedoras no âmbito da conservação preventiva dos acervos. Porém, são destacados inúmeros argumentos para a não tomadas de iniciativas e soluções de outras demandas emergenciais, como falta de investimentos financeiro e humano. Além disso, existe pouco diálogo sincrónico entre a administração superior, o museu e o planejamento pedagógico de diversos departamentos que ocasionalmente utilizam o acervo museológico da instituição para projetos de ensino, pesquisa e extensão. Isso contribui com a debilitação das obrigações de uma instituição de ensino superior com melhores condições e eficiências de políticas de proteção e gestão das coleções e do seu próprio patrimônio.

Durante uma década de existência (2010-2020), o LabCor/Demul elaborou um plano de gestão para a RTI, devendo ser aplicado a médio e a longo prazo, e busca pela sua consolidação a partir da realização das ações semestrais com a participação dos discentes. Metodologicamente as ações desenvolvidas foram são orientadas por meio de análises do macro, médio

e o microambiente para a preservação das coleções armazenadas nesse local. Nesse sentido, foram realizados o reconhecimento da inserção geográfica do edifício e as interferências provocadas pelo meio circundante, como: (I) poluição atmosférica causada pelo intenso tráfego urbano da cidade, a proximidade com áreas de vegetação, as oscilações climáticas diárias e outros fatores ambientais; (II) a localização das RTI no edifício e as condições físicas dos espaços e seus acessos; (III) a identificação da tipologia de acervos e as relações do ambiente com os respectivos materiais construtivos.

Figura 4: Organização e armazenamento das coleções na RTI - MCT/EM/UFOP



Foto: Luis Otávio, 2019

O controle climático na RTI é o maior desafio para a sua preservação. As altas oscilações de temperatura e umidade relativa do ar, em determinados períodos do ano, e o reduzido número de equipamentos para o controle climático promovem adversidades para as ações de preservação. As objeções não se encontram apenas na aquisição e instalação dos equipamentos de climatização forçada com as respectivas

burocracias impostas pela instituição pública, mas, sobretudo, na exigência de sistema elétrico eficiente e seguro que necessitam tais equipamentos.

O edifício do MCT e suas dependências integram um complexo e amplo edifício histórico, no centro da cidade de Ouro Preto. A manutenção da rede elétrica do edifício não é realizada com periodicidade e tão pouco em conformidade com um projeto unificado que atenda às necessidades exigidas pelas inúmeras funcionalidades dos setores que ocupam o edifício. Dessa forma e, perante a tal realidade, o LabCor/Demul optou por manter os equipamentos existentes não funcionando, evitando oscilações climáticas causadas pela interrupção do sistema no período noturno, em finais de semana e feriados, ou, de maneira mais graves, a indução de uma catástrofe.

Figura 5: Organização e armazenamento das coleções na RTI – MCT/EM/UFOP



Foto: Luís Otávio, 2019

Na busca da viabilização de um plano de gestão em concordância com os reduzidos investimentos humanos e financeiros destinados à RTI, as

ações do LabCor/Demul são dedicadas à conservação das coleções por meio da higienização periódica, o acondicionamento, controle de infestações de insetos, manejo e uso dos acervos. Entretanto, o controle climático se tornou a principal problemática para a eficiência da política preservacionista do espaço, considerando a estagnação do ar no ambiente, propiciando, sobretudo, os processos de deterioração dos suportes causados pelo ataque de microorganismos e insetos.

Contudo, e dentro do contexto socioambiental, as ações realizadas na RTI recorrem sempre às políticas que garantam uma consciência institucional articulada com posturas mais integradas ao movimento da sustentabilidade. Assim, a ocupação do espaço se deu a partir das mínimas adaptações, sem a realização de obras físicas como retiradas de paredes e/ou substituição dos elementos construtivos. Paulatinamente, são práticas comuns o uso de mobiliários, como estantes, mesas, armários e bases, não servíveis aos departamentos acadêmicos ou setores administrativos, para o armazenamento dos acervos. O acondicionamento individual a partir do polietileno rígido assegura a proteção do objeto e possui uma durabilidade longa, evitando a sua substituição em menor tempo. As manutenções periódicas dos acervos e dos espaços são realizadas sem a introdução de produtos altamente químicos ou poluentes à saúde e ao meio ambiente. À toda equipe que lida direta ou indiretamente com os acervos, são dados orientações no sentido da adoção de posturas que associam as práticas da conservação preventiva e o reaproveitamento dos materiais, desde que garantam a eficiência e o cumprimento da sua função na integridade.

O patrimônio e sua guarda necessitam da atenção tanto das instituições museais quanto da equipe técnica e, obviamente, dos governantes por meio de investimentos no setor. Observar e diagnosticar as vulnerabilidades e as possibilidades das reservar técnicas é refletir sobre novas ações que podem auxiliar na solução de alguns problemas, os quais fazem parte de qualquer museu e suas coleções no mundo. Relacionar

essas questões ao cuidado com o meio ambiente é uma responsabilidade social.

Considerações finais

De difícil definição é o termo patrimônio, pois é muito amplo, envolvendo diferentes setores. Um ponto comum à sua acepção é: “algo de valor, que se transmite e do qual todos se utilizam, seja individual ou coletivamente” (MARTINS, 2006, p.41). O conceito de patrimônio é dinâmico sendo reflexo da sociedade que o produz com contexto econômico, político, social ou cultural. Assim, o patrimônio não se restringe somente aos bens materiais – móveis ou imóveis – ou aos produtos humanos ou mesmo às manifestações intangíveis. Ele é tudo isso e mais o ambiente e a natureza. A preservação do patrimônio carece de ser pensada e praticada integrada à sustentabilidade.

A intenção deste capítulo foi a de provocar uma ampliação do pensamento preservacionista no que concerne o patrimônio cultural e seus meios e, assim, fornecer um panorama sobre as possíveis alternativas para uma política de preservação integrada aos princípios da sustentabilidade.

Dessa forma, discutir as potencialidades das ações realizadas na RTI do MCT/EM/UFOP com a responsabilidade socioambiental é reconsiderar da maneira positiva uma realidade ajustada às condições institucionais. A práxis da conservação preventiva, nas últimas décadas, contribuiu com importantes cruzamentos entre a teoria e a experiência nas ações de preservação do patrimônio. Para tanto, o MCT/EM/UFOP em parceria com o LabCor/ Demul, na medida do possível, adotou posturas de recuperação e reaproveitamentos de equipamentos para a climatização e mobiliários para o armazenamento; realizou mínimas adaptações físicas ao edifício e empregou práticas simples de vistoria e manutenção periódica do acervo em sua rotina. São condições que provocam uma reflexão profissional e, conseqüentemente, estimulam a busca por alternativas

positivas perante os impasses provocados pelo mercado do consumo e da alta tecnologia e inovação, que nem sempre são características das instituições de preservação no Brasil.

Tal comportamento, legitima o compromisso institucional perante a salvaguarda do patrimônio e a sustentabilidade socioambiental. Se por um lado os desafios são adversos, do outro, as experiências e os proventos têm garantido a missão da RTI com a preservação do patrimônio científico e tecnológico do MCT/EM/UFOP e ampliado o equilíbrio no âmbito cultural, social, econômico e ambiental.

Portanto, uma possibilidade é considerar a educação voltada para o patrimônio e para o meio ambiente, seja nas escolas seja no ensino superior ou instituições culturais com o intuito de valorizar os bens nas suas potencialidades materiais e simbólicas. É possível por meio de uma abordagem transdisciplinar conciliar a preservação patrimonial e ambiental ao desenvolvimento sustentável sendo este, um verdadeiro exercício da cidadania.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

BRUSADIN, Leandro Benedini. **História, turismo e patrimônio cultural**: o poder simbólico do Museu da Inconfidência no imaginário social. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

DECLARAÇÃO DE NAIRÓBI, de 10 a 18 de Maio – Quênia. Assembleia Mundial dos Estados. UNEP – Organização das Nações para o Meio Ambiente. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/>>. Acesso em 15/09/2020.

DESVALLÉES, André; MAIRESSE, François. **Conceitos-chave de Museologia**. Tradução: Bruno Brulon Soares, Marília Xavier Cury. ICOM: São Paulo, 2013.

Diagnóstico dos espaços de guarda dos acervos do Museu de Ciência e Técnica da Escola de Minas da Universidade Federal de Ouro Preto (MCT/UFOP). Documento fornecido

pelo Laboratório de Conservação e Restauração do Departamento de Museologia da Universidade Federal de Ouro Preto (Demul/UFOP). Ouro Preto. MG, 2012.

FRONER, Yacy Ara. **Tópicos em conservação preventiva – 8**. Belo Horizonte: LACICOR-EBA-UFMG, 2008.

FRONER, Yacy Ara (org.). **Patrimônio Cultural e Sustentabilidade**: ação integrada entre Brasil e Moçambique. Universidade Federal de Minas Gerais/Universidade Eduardo Mondlane. Belo Horizonte: São Jerônimo/IEDS, 2018.

GONÇALVES, Willi de Barros; SOUZA, Luiz Antônio Cruz. **O debate contemporâneo sobre as interfaces transdisciplinares de dois campos de conhecimento**. In: Pós: Belo Horizonte, V.4, nº 7, p. 84-102, maio, 2014.

ICOM – BR. Internacional Council of Museums – Brasil. Disponível em: <<https://www.icom.org.br/>>. Acesso em 14/09/2020.

ICOM-CC. **Terminology to characterize the conservation of tangible cultural heritage**. 2008. Disponível em: <[www.icom-cc.org/54/ document/icom-cc-resolution](http://www.icom-cc.org/54/document/icom-cc-resolution)>. Acesso em 09/09/2020.

MARTINS, Clerton. Patrimônio cultural e Identidade: Significado e Sentido do Lugar Turístico. In: MARTINS, Clerton (Org.). **Patrimônio cultural**: da memória ao sentido do lugar. São Paulo: Roca, 2006.

MIRABILE, Antônio. A Reserva Técnica Também é Museu. In: **Boletim Eletrônico da ABACOR** – Número 1. Junho/2010, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

NUNES, Gilson Antônio et al. **AS Coleções Museu de Ciência e Técnica da Escola de Minas/UFOP**. In: GRANATO, Marcos e LOURENÇO, Marta C. (Org.). Coleções Científicas Luso-Brasileiras: patrimônio a ser descoberto. Rio de Janeiro: MAST, 2010, p. 69-80.

POMIAN, K. Coleção. In: **Enciclopédia Einaudi**, Memória-História. Lisboa:Imprensa Casa da Moeda, 1984.

PELEGRINI, Sandra C. A. Cultura e Natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. In: **Revista Brasileira de História**, Vol. 26, nº 52, São Paulo Jan./Jun. 2006.

RESERVA TÉCNICA VIVA. **Museália**. Brasília/DF, n° 1, p. 48-57, dez. 2010.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Conceito de Patrimônio Cultural no Brasil: do Conde de Gálveas à Constituição Federal de 1988. In: MARTINS, Clerton (Org.). **Patrimônio cultural**: da memória ao sentido do lugar. São Paulo: Roca, 2006.

TOSTES, Vera Lúcia Bottrel. O problema das reservas técnicas: como enfrentar o apego devorador? In: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, n° 31, p.74-82, 2005.

UFOP. Disponível em: [http//<https://ufop.br/noticias/comunidade/museu-de-ciencia-e-tecnica-da-escola-de-minas->](http://<https://ufop.br/noticias/comunidade/museu-de-ciencia-e-tecnica-da-escola-de-minas->). Acesso em 01/10/2020.

VASCONCELLOS, Camilo de Melo. **Turismo e museus**. São Paulo: Aleph, 2006.

WERKEMA, Mauro. Primórdios de Minas e a Vocação Mineral. In: LEMOS, Paulo (Org.). **A História da Escola de Minas**. Ouro Preto: Editora Graphar, 2012, p. 25-59.

Desafios geopolítico e ambiental na Amazônia: políticas públicas para o Século XXI

*Lídia Maria Ribas*¹

*Antonio dos Santos*²

*Kezia Miranda*³

Introdução

Estudo que trata questões ambientais e geopolíticas transversais à região da Amazônia no Brasil, especialmente com relação aos desafios contemporâneos.

Embora existam leis e normas jurídicas gerais voltadas à proteção do território e do Meio Ambiente regional, os conflitos na faixa de fronteira revelam a necessidade de remodelamento das políticas públicas que vinham sendo administradas ao longo dos últimos 20 (vinte) anos.

Destarte, este trabalho analisa, em perspectiva histórica, as iniciativas do governo brasileiro para garantir mecanismos efetivos de defesa, monitoramento de informações de segurança nacional e prontas soluções aos litígios geopolíticos da atualidade. A problemática está na efetividade do enfrentamento dos desafios ambiental e geopolítico, num cenário complexo de ameaças e riscos na Amazônia.

¹ Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL. E-mail: limaribas@uol.com.br

² Mestrando em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG). Analista de Geopolítica, Segurança e Defesa do Centro de Estudos Estratégicos da ESG. E-mail: czosantos@yahoo.com.br

³ Advogada com bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Pesquisadora e autora de artigos e livros voltados à Tributação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. E-mail: miranda.kezia@gmail.com

A pesquisa busca demonstrar a parcial inaplicabilidade do ordenamento jurídico do direito ambiental na Amazônia na medida em que este se baseia em conceitos de outras realidades, de modo a desconsiderar as comunidades amazônicas nativas e seu modo de vida socioambiental.

A metodologia de pesquisa empregada foi bibliográfica e documental, a partir de revisões de literatura geopolítica e ambiental, bem como qualitativa com a interpretação de dados estatísticos disponibilizados em órgãos oficiais que retrataram as diferentes realidades dos municípios amazônicos.

O texto analisa os principais conflitos ambientais brasileiros no âmbito da Amazônia, desde o início dos anos 90 até à atualidade, com análise de políticas públicas voltadas para a preservação ambiental e manutenção da floresta para as gerações futuras.

Busca-se contribuir para o estabelecimento de diretrizes e políticas públicas ambientais, relativas às práticas de manejo comunitário dos recursos naturais, nas áreas de várzea e terra firme.

Por meio do estudo de iniciativas de manejo em andamento, promissoras ou não, foi possível fornecer subsídios para o reconhecimento destas experiências no âmbito das políticas públicas. Desta forma, espera-se estar contribuindo para o estabelecimento de uma relação menos conflituosa entre as necessidades de desenvolvimento local e a conservação ambiental da região.

A partir de quadro analítico sobre as políticas pública voltadas para a Amazônia, com especial atenção ao comando do governo federal na figura do presidente do Conselho Nacional da Amazônia Legal, general Hamilton Mourão, são observadas as políticas públicas para a região, a partir das matrizes de discursos de controle civil contra os crimes ambientais, sejam estes discursos de natureza desenvolvimentista, de mercantilização da natureza, preservacionista ou socioambiental.

Com efeito, é demonstrado que a instituição pública do Exército Brasileiro desempenha um papel de protagonismo na proteção do meio

ambiente, ao disciplinar normas e ao fiscalizar a sua devida execução, com escopo de incentivar boas práticas por todas as organizações civis e militares.

Em um momento de pandemia e no qual a responsabilidade socioambiental assume uma importância cada vez maior no cenário internacional, torna-se de extrema relevância que as instituições sejam fieis a toda a legislação ambiental, quando da realização de quaisquer atividades ou elaboração de políticas públicas para a região.

Deste modo, busca-se demonstrar que, em diferentes conjunturas políticas, tais discursos exercem maior ou menor influência sobre as políticas elaboradas para a região, com consequências diretas sobre seus ecossistemas e habitantes.

1 Geopolítica da amazônia

Geopolítica pode ser conceituada como o estudo da influência exercida por fatores geográficos sobre o comportamento e a capacidade dos Estados no âmbito do sistema internacional, sobre as políticas externas e sobre as relações mútuas de poder. Aspectos como localização geográfica, tamanho, clima, recursos naturais, população e características topográficas são consideradas como determinantes. A partir desses fatores é desenvolvida a previsão das potencialidades de desenvolvimento político-militar, econômico e tecnológico de um Estado, de sua posição internacional relativa e da própria natureza de sua política externa no que diz respeito ao alcance e à proteção dos interesses nacionais. A geopolítica pode ser entendida como um método de análise da identidade política do Estado e de sua capacidade de ação. Essa jovem ciência é considerada também um subcampo de pesquisa da geografia política, área de estudos que visa compreender a relação entre política e geografia em determinado espaço físico, tenha ele caráter local ou internacional.

Variáveis apontam para o desafio geopolítico da Amazônia, exigindo do Brasil medidas e atitudes para neutralizá-lo ou, ainda, mitigá-lo. Nos

cenários traçados para o Brasil até 2035, estão evidências de um óbice incontornável, como se comprova na citação abaixo transcrita:

Finalmente, o cenário internacional de segurança provavelmente nos reserva uma surpresa inevitável: a temática dos recursos naturais e energéticos deve alcançar um lugar de destaque na agenda internacional nos próximos vinte anos, com uma maior ênfase para a segurança alimentar, a hídrica e a energética, basilares para o bom desempenho das atividades humanas. O esgotamento de recursos não renováveis, como combustíveis fósseis e minérios, pode ser um ponto de tensão particularmente problemático (UNEP, 2011). Além disso, o crescimento populacional e o aumento do consumo *per capita* impõem fontes de pressão sobre a extração e o uso de recursos naturais (Krausmann *et al.*, 2009). (IPEA, 2017, p. 190).

Como se pode observar acima os cenários traçados apontam para a escassez de recursos naturais variados como motivo de provável fricção entre os Estados. Mas não é só, abaixo trecho transcrito das cenas paz, defesa e segurança, onde os cenaristas são categóricos em afirmar que a Amazônia continuará a ser foco de tensão, envolvendo diversos atores.

A Amazônia deve continuar sendo um foco de tensão, envolvendo tanto atores estatais (como os países pelos quais se estende o território amazônico) quanto não estatais – como organizações não governamentais (ONGs), comunidades indígenas, empresas e membros da comunidade científica. Desafios como o desmatamento e a redução da biodiversidade, atividades de biopirataria e dificuldade de fiscalização e controle dessa região continuarão sendo significativos, motivando iniciativas e parcerias internacionais, como o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua subsequente operacionalização por meio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). (IPEA, 2017, p. 191).

Nos últimos meses deste ano de 2020, em razão de um clima extremamente seco, as queimadas e incêndios florestais assolaram dois biomas brasileiros importantes: Amazônia e Pantanal. O Brasil já vinha sofrendo uma campanha, que segundo o governo brasileiro é injusta e difamatória, no tocante aos cuidados com o meio ambiente desenvolvidos pelo país por décadas. A narrativa de que o Brasil não preserva

adequadamente a referida região é antiga, envolve atores estatais e não governamentais, tem apoio de parte da mídia, e de forma subliminar atende a interesses geopolíticos e econômicos, nem sempre justificáveis. Autoridades brasileiras têm se manifestado nesse sentido, como por exemplo, o general Augusto Heleno Ribeiro, Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República. (UOL NOTÍCIAS. Meio Ambiente 2020).

Em vinte e nove de setembro de 2020 ocorreu o primeiro debate presidencial nos EUA, da campanha de 2020. Durante a sua fala, o ex-vice-presidente americano, Joe Biden, e atual candidato pelo partido democrata fez uma declaração, que foi considerada por analistas como desastrosa e ameaçadora. Afirmou na ocasião que seriam destinados recursos ao governo brasileiro para deter o desmatamento na Amazônia e que em caso de insucesso no objetivo o Brasil sofreria serias sanções econômicas. (G1. Mundo, 2020)

Descontados os excessos e avaliadas as fontes verifica-se a confirmação de uma ameaça que foi prospectada por especialistas. Materializada em diferentes épocas encontra-se revestida das características de ingerência ecológica e ambiental sobre a soberania brasileira. A partir daqui se trabalha com a premissa de que existe um desafio geopolítico considerável a ser enfrentado pelo Estado brasileiro, buscando esclarecer a ontologia desse desafio e de modo simultâneo oferecer subsídios para futuras medidas e decisões governamentais, sem a pretensão de esgotar o assunto, mas mantê-lo em debate.

Inicialmente deve-se destacar a prioridade atribuída pela defesa da Amazônia. O cenário internacional se mantém imprevisível, exigindo providências pragmáticas compatíveis com a realidade. As relações entre os Estados nacionais são descritas na Política Nacional de Defesa conforme se pode confirmar no texto abaixo:

As relações internacionais são pautadas por complexo jogo de atores, interesses e normas que estimulam ou limitam a capacidade de atuação dos Estados. Nesse contexto de múltiplas influências e de interdependência, os

países buscam realizar seus interesses nacionais, podendo encorajar alianças ou gerar conflitos de variadas intensidades (PND, 2012 p. 16).

Assim fica demonstrada a relevância da defesa para o Estado brasileiro, em um cenário repleto de ameaças e riscos e com uma previsibilidade reduzida. O entorno estratégico do Brasil é descrito por alguns autores como pacífico e livre de conflitos, no entanto alguns antagonismos continuam presentes (Bolívia mediterrânea) e algumas questões interestatais que podem se agravar e transbordar para além-fronteiras como na crise institucional venezuelana; desse modo a PND alerta no trecho transcrito abaixo para a relevância do tema Amazônia:

Após longo período livre de conflitos que tenham afetado diretamente o território e a soberania nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. No entanto, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não enfrente antagonismos ao perseguir seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política Nacional de Defesa é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira da importância da defesa do País e de que esta é um dever de todos os brasileiros (PND, 2012, p. 12).

A Amazônia se apresenta como prioridade nacional sob vários enfoques o que destaca sua relevância, desde 2012, como no texto da PND abaixo:

7.6. Para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, a efetiva ação do Estado no desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) e a ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais (PND, 2012, p. 17).

Os conflitos interestatais diminuiriam nessa quadra da conjuntura mundial, mas surgiram novas ameaças, e os conflitos tradicionais foram acrescidos de nuances diversas, gerando o que os estudiosos resolveram nominar de modalidades de guerra híbrida e guerra assimétrica, além de outras conceituações. Pode-se depreender que o conflito continua a ameaçar os Estados, como se pode verificar no exposto na PND:

5.13. A persistência de ameaças à paz mundial requer a atualização permanente e o aparelhamento das nossas Forças Armadas, com ênfase no apoio à ciência e tecnologia para o desenvolvimento da indústria nacional de defesa. Visa-se, com isso, à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis (PND, 2012, p. 15).

Considera-se aqui uma visão centrada na figura do Estado pelo papel relevante exercido por ator no sistema internacional a despeito de todas as críticas cada vez mais frequentes na atualidade, em relação à extensão dessa capacidade. A defesa e seu planejamento direcionam-se para ameaças externas prioritariamente, considerando o ambiente doméstico como subjacente. Avalia-se o ambiente internacional como anárquico, e que cada Estado busca maximizar seu poder em relação aos demais Estados.

Essa realidade está associada ao conflito, em razão do choque de interesses estatais, onde não existe uma autoridade soberana que coordene os Estados. Há também uma clara dissociação em relação ao ambiente doméstico onde o Estado detém o monopólio da violência (uso da força), por ter sido legitimado pelos cidadãos para manter a ordem, provendo a segurança e minimizando o Estado da natureza. Dessa forma considerando-se as variáveis acima mencionadas consolida-se a pertinência e relevância da defesa no trato das questões amazônicas.

A Amazônia representa um desafio geopolítico considerável. O bioma amazônico que se estende por nove países da região possui dimensão física de magnitude representativa e traz no seu bojo a complexidade de uma região ainda desconhecida. Essa região representa quase dois quintos da América do Sul, um quinto da água doce da terra, uma das maiores bacias hidrográficas do mundo, manancial de riquezas minerais e de biodiversidade desconhecida ou não quantificada. Esse potencial amazônico é destacado em várias obras, como se verifica na citação abaixo transcrita:

Situada no centro-norte da América do Sul, recortando os territórios de Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana

Francesa (território ultramarino francês), a região amazônica ocupa em torno de 7.800.000 km², o que corresponde a 40% da área total da América do Sul. Ostentando em seus domínios cerca de 30% das florestas tropicais e $\frac{1}{3}$ do estoque genético da Terra, o bioma amazônico destaca-se como a maior reserva mundial de biodiversidade (QUEIROZ, 2011, p. 280).

Em contrapartida, a região é dotada de extensa faixa de fronteira, baixa densidade demográfica e apresenta desenvolvimento tardio em relação aos núcleos desenvolvidos do país. Essas vulnerabilidades dificultam a gestão estatal, ensejando por vezes intrusões indesejadas. Como se pode atestar pelo mapa abaixo a dimensão da região materializa um enorme obstáculo a ser superado.

A Europa na Amazônia



Fonte: BOGONI (2015, p. 24)

Ao Brasil se impõe o desafio de desenvolver, preservar, integrar e manter a soberania da Amazônia brasileira. Deve ainda liderar todas essas tarefas no conjunto dos países amazônicos, motivado por sua estatura estratégica, preferencialmente no âmbito do fórum multilateral da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). A referida instituição materializa a personalidade jurídica decorrente da associação

dos países que assinaram por iniciativa brasileira o Tratado de Cooperação Amazônica (1978).

O alinhamento dos objetivos estratégicos dos países amazônicos no âmbito da OTCA possibilitaria a defesa dos interesses comuns em bloco, favorecendo as soluções concertadas regionalmente, e obstaculizando a ingerência externa de outros atores estatais ou não governamentais. Permitiria ainda significativa troca de experiências diante da magnitude da problemática amazônica.

A expansão da infraestrutura viária da região deverá estar centrada nos eixos dos principais rios e afluentes da bacia hidrográfica de modo a integrar o Brasil com os países vizinhos, dentro da filosofia da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA)⁴. Não menos importante é a infraestrutura de energia que vai possibilitar o processo de industrialização da região e que já deverá ser implementada com base nas energias limpas de modo a estar sintonizada com os princípios do desenvolvimento sustentável.

Uma dificuldade observada na implantação de políticas públicas na região é a sobreposição de órgãos públicos que executam as mesmas tarefas nos níveis municipal, estadual e federal de forma não complementar e afetando a eficiência do aparato estatal na região. Com a reativação do Conselho Nacional da Amazônia Legal espera-se que a centralização das políticas públicas para a região favoreça uma maior eficácia, em especial as de combate aos ilícitos ambientais.

No centro de inúmeras dificuldades urge ao governo buscar um mínimo de consenso nas atividades estatais que permita o ponto de partida para um plano estratégico que contemple todas as variáveis do problema, e de sinergia nas capacidades de todos os atores envolvidos, inclusive os não governamentais.

⁴ A IIRSA, é um programa conjunto dos governos dos 12 países da América do Sul que visa a promover a integração sul-americana por meio da integração física desses países, com a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas. Pretende-se, assim, estimular a integração política, econômica e sociocultural da América do Sul.

As fronteiras muito porosas desafiam o Brasil e seus vizinhos para o objetivo de realizar a integração tão necessária e combater os ilícitos transfronteiriços, que não respeitam limites e exigem a cooperação policial na repressão e com a atividade de inteligência no viés preventivo. As Forças Armadas têm um histórico de pioneirismo na Amazônia, sendo a parcela mais visível do Estado na região, o que é reconhecido pela população local. Em especial o Exército, com sua engenharia desempenhou papel relevante no processo inicial de ocupação, integração e vivificação das faixas de fronteiras como se pode comprovar no vídeo. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2020)

A OTCA é o fórum adequado e possível para que se arquitetassem políticas conjuntas dos países amazônicos para o continuado estudo do zoneamento ecológico, de modo a acompanhar as mudanças em curso e aperfeiçoar os dados existentes do bioma que ainda são incipientes, em razão da dimensão espacial da região e de seu conjunto de biomas inclusos.

O tratado, em linhas gerais, tinha como objeto promover a cooperação entre os Estados da região para proteção ambiental e melhor gestão de recursos, se antecipando a qualquer iniciativa alienígena. Assim como pode ser observado em seu artigo primeiro:

As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios (TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 1978).

A ativação do Conselho Nacional da Amazônia Legal favorece também o redesenho institucional da ação estatal na região, contribuindo para uma centralização desejável e harmonização das tarefas nos diversos níveis de governo. Assim serão otimizados os recursos disponíveis, mensuradas os objetivos estipulados e ampliada a eficácia da preservação ambiental e outras tarefas singulares na Amazônia.

O paradigma do desenvolvimento sustentável na Amazônia passa pela exploração econômica consciente da região de modo que a floresta deva permanecer de pé. Assim os arranjos produtivos locais que privilegiem as vocações econômicas regionais devem estar alinhados ao planejamento estratégico regional já referenciado.

A valorização da produção extrativista das populações locais deve se dar com uso de tecnologia apropriada e apoio técnico e contábil na constituição dos arranjos produtivos locais, de modo a se apropriar a vocação nativa local. Associadamente deve-se buscar à escala da produção, agregar valor aos produtos, ampliar a produtividade, ensejando sucesso econômico que favoreça a redução das desigualdades sociais e a inserção desse segmento produtivo nos mercados nacional e internacional.

Devem ainda estar sincronizados com a temática da economia verde de modo a permitir a penetração dos produtos obtidos no mercado internacional sem se sujeitar as barreiras não alfandegárias impostas pelas potências centrais e o “mundo desenvolvido”.

A busca da produtividade deve considerar sempre o paradigma da não expansão das áreas desmatadas e a recuperação das áreas degradadas, de modo a blindar o produtor de possíveis sanções e desenvolver uma cultura de preservação ambiental. No caso da agricultura e pecuária a premissa é de que se privilegie a criação intensiva do gado, de modo a não ampliar as áreas de pasto e buscar melhores técnicas agrícolas, com uso de sementes especiais e rotatividade de culturas, visando o aumento da produtividade e a proteção do meio ambiente.

O setor agropecuário depende da regulação fundiária para que o crédito rural e a assistência técnica possam estar disponíveis ao produtor. Também será reduzida a violência no campo por se reduzirem as possibilidades da ação de grileiros com a legalização dos títulos dos proprietários e redução das terras devolutas.

O destino desta região, única e peculiar no mundo, está totalmente imbricado com as questões de Segurança e Defesa, envolvendo os países vizinhos por meio do Tratado de Cooperação Amazônica (1978), além de

se relacionar com o território ultramarino francês da Guiana. A defesa dessa região exige constante vigilância e se apresenta como enorme desafio aos planejadores da Pan-Amazônia no século XXI. No entanto a variável chave com vistas a encaminhar soluções para esse complexo problema passa necessariamente pela exploração econômica sustentável dessa parcela significativa do território nacional e dos países vizinhos.

2 Políticas públicas ambientais para a Amazônia

Com vias a aprofundar a temática proposta inicialmente, é preciso ressaltar que a história da Amazônia envolve desde os primórdios da chegada dos primeiros europeus à Amazônia até os conflituosos dias atuais. São séculos de conquistas, lutas, perdas, danos e olhares de cobiça do mundo sobre a riqueza, exuberância e biodiversidade da região até chegar aos moldes alinhavados na Constituição Federal brasileira de 1988.

A Constituição Federal de 1988, nesta temática do Desenvolvimento Sustentável, trouxe em seu artigo 225 (*caput*) o que deve ser encarado como o principal norteador do Meio Ambiente, uma vez que demonstra um aparato de direitos, com a obrigação de que tanto o Estado quanto a Sociedade têm garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na Carta Magna brasileira, o Meio Ambiente veio como bem de uso comum e que deve ser preservado e mantido para as presentes e futuras gerações. Além disso, ficaram consignados os biomas que compõem o Patrimônio Nacional ambiental, senão veja-se:

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.

(...)

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

(BRASIL, 2020)

Com as definições das responsabilidades constitucionalmente definidas e com relação aos territórios mais sensíveis para gestão ambiental no Brasil, notou-se que, em 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente para tomar providências quanto ao monitoramento das causas ecológicas.

O Ministério do Meio Ambiente, desde então, é responsável pelas políticas nacionais ambientais e de recursos hídricos; políticas de proteção, conservação e uso sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas; propor estratégias para melhorar a qualidade ambiental e uso sustentável dos recursos naturais, bem como medidas econômicas e sociais; Políticas de integração ambiental e produtiva; políticas e planos ambientais da Amazônia Legal e zoneamento econômico ecológico.

Atualmente, o Ministério do Meio Ambiente no Brasil se vê composto por cinco secretarias: Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas, Secretaria de Biodiversidade, Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e Secretaria de Descrição Institucional e Cidadania Ambiental.

Ainda que as normas constitucionais sejam relativamente recentes, importa asseverar que o processo de fomento de políticas públicas para o desenvolvimento da região amazônica começou, ainda no governo de Getúlio Vargas, com a criação da Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que posteriormente passaria a se chamar Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). (CARVALHO, 2001, p. 31)

Das ações iniciadas no governo de Vargas, o principal projeto foi a construção da rodovia Belém-Brasília, concluída em 1960 no governo Juscelino Kubitschek. A rodovia Belém-Brasília, as rodovias Cuiabá-Porto, Velho-Manaus e Brasília-Cuiabá-Santarém tornaram-se as grandes vias de ligação entre a região Centro-Oeste e a Amazônia, criando um sistema multimodal (rodovia-hidrovia) de significado estratégico para o Brasil. No entanto, por não terem sido propriamente vinculadas a projetos mais efetivos de colonização, deram início a um processo migratório que

conduziu à região cerca de 175.000 migrantes e permitiu a fixação dessa população de forma desordenada e espontânea. (CARVALHO, 2001, p. 35)

Para proteger o bioma amazônico, o Exército Brasileiro trabalha com seus Órgãos de Direção Setorial do Exército (ODS) que desenvolvem atividades ou empreendimento passíveis de causarem danos ou degradações ambientais, para elaborar seus respectivos Planos Básicos de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro (PBGAEB) e os remeter ao Estado-Maior do Exército (EME) para avaliação e consolidação de alguma demanda. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019)

No que se refere à execução de projetos voltados para a Amazônia, analisou-se que esta é feita de forma descentralizada, sendo que cada órgão cuida do gerenciamento da gestão em suas áreas de responsabilidade. Além disso, em sua estrutura organizacional decorrente, concebeu-se uma vinculação técnica entre o SGAEB, o Conselho Nacional do Meio Ambiente e a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019)

Sobre a atuação deste importante braço das Forças Armadas, importa destacar que, em 18 de julho de 2003, o Boletim do Exército nº 29 publicou a Portaria nº 050-EME, do dia 11 do mesmo mês, aprovando a Orientação para a Elaboração dos Planos Básicos de Gestão Ambiental. Assim, esse documento teve a finalidade de oferecer subsídios aos ODS para a elaboração dos respectivos planos. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019)

Por outro lado, para viabilizar os objetivos previstos na Diretriz Estratégica de Gestão Ambiental é fundamental a participação do Sistema de Ensino do Exército e do Comando de Operações Terrestres (COTER). No Sistema de Ensino, Departamento de Ensino e Cultura do Exército (DECEX) deveria ser incluído, nos currículos escolares, disciplina ou assunto sobre Educação Ambiental, com adoção de propostas pedagógicas, voltadas para a proteção do meio ambiente e a conservação dos recursos naturais. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019)

É cediço que os planejamentos estratégicos de cada atividade na região amazônica devem conter: objetivos a atingir, ações a realizar, metas

a serem desempenhadas, prazos, prioridades para a consecução das metas, indicadores de desempenho, cronograma de atividades, recursos necessários, responsabilidades, atribuições, gerentes, parceiros e outras informações julgadas necessárias.

Conforme já defendido anteriormente “A Amazônia exige solução de variados problemas em todos os campos do poder e será o planejamento estratégico institucional que vai permitir a coordenação entre todas as políticas públicas proporcionando a sinergia suficiente para romper a inércia do imobilismo naquela região”. (DOS SANTOS; RIBAS, 2020, p. 634)

Outra importante ação do Exército Brasileiro na Amazônia diz respeito aos campos de abrangência das ações de Gestão Ambiental, como por exemplo, educação ambiental, a legislação ambiental, o licenciamento ambiental, o planejamento e o controle das atividades desenvolvidas, os estudos e os projetos que se fizerem necessários às operações e as atividades militares, as obras e os serviços de engenharia, as atividades industriais, laboratoriais, logísticas, de saúde e a ciência e tecnologia. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019)

Nota-se que o Exército Brasileiro vem se destacando na proteção à região Amazônica quando dos resultados das ações promovidas pelo Departamento de Engenharia e Construção (DEC) que supervisionam as ações básicas e de consultoria técnica para as questões ambientais do Exército, a fim de se buscar a otimização das ações ambientais.

Destarte, o Exército Brasileiro ainda fica encarregado de elaborar normas afins, que considerariam o transporte, o armazenamento, a coleta, o tratamento, a destinação final, a eliminação de expurgos e resíduos, quando necessário, bem como todas as medidas passíveis de evitar danos ou degradação ao meio ambiente, que estivessem nas suas esferas de competência.

No entanto, devido à particularidade da região amazônica, as ações nacionais encontram obstáculos. Se o tamanho do território e a infraestrutura logística instável não forem suficientes, parte da floresta

será de difícil acesso, o que também existe em unidades de conservação indígenas. O artigo 231 da Constituição Federal garante que os índios mantenham sua organização social, hábitos culturais e fundiários, veja-se:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Nesse último caso, são transformadas em reservas as terras tradicionalmente habitadas pelos índios, com o usufruto do solo exclusivamente deles. Em caso de interesse pela exploração de recursos hídricos, minerais e energéticos das regiões por parte do poder público, as comunidades indígenas têm que ser ouvidas e são beneficiárias dos lucros advindos daquela atividade. (PAIVA, 2005)

Destarte, a terra indígena ainda é inalienável e inutilizável. Somente em um determinado período e sob certas circunstâncias, com a aprovação da Assembleia Nacional, a residência desses residentes pode ser realocada. Este é um risco claro para os residentes ou para a soberania nacional. Em estados como Roraima – estado este no qual os indígenas ocupam mais da metade das terras disponíveis, as tensões aumentam à medida que diminui a possibilidade de aquisição e uso de propriedades agrícolas. (PAIVA, 2005)

Considerando esses detalhes, a questão indígena apresenta um agravante, pois trata-se de um tema fundamentalmente associado à questão da soberania nacional, haja vista que é difícil a fiscalização das reservas, devido aos direitos constitucionais que os indígenas têm sobre elas. Não é rara a presença de organismos internacionais nessas terras sem que haja um controle eficiente do Estado brasileiro sobre as atividades lá desenvolvidas. (PAIVA, 2005)

Qualifica a política de distribuição de terras indígenas como inviável e "um dos maiores equívocos de nossa história", realçando sua vulnerabilidade estratégica, reflexo do estabelecimento de reservas onde a presença do Estado é restringida por determinação legal.

Em termos da base cultural dos amazonenses, incluindo aqui a diversidade dos povos indígenas, as características próprias na região amazônica, cuja sociedade multicultural exige políticas públicas que contemplem tal complexidade, inclusive na atividade jurisdicional, em busca de soluções para superar o modelo tradicional, com mecanismos adequados até para a solução de conflitos, considerando a importância de grupos pequenos, mas com funções de instituições fundamentais descentralizadas, que se expressam como institutos relevantes para a democracia pluralista, já pesquisados e oferecidos em outra oportunidade (ALBUQUERQUE; DOS SANTOS; RIBAS, p. 10-12)

Já para o bom funcionamento de todos os sistemas de monitoramento do Exército Brasileiro, analisou-se que todos os programas possuem contato e compartilhamento de dados com órgãos ambientais nas esferas federal, estadual e municipal, para orientação das ações e solução dos problemas atinentes à defesa do território amazônico.

Para melhor concretizar a vigilância e ações contínuas em favor do desenvolvimento sustentável da Amazônia foi criado o Conselho Nacional da Amazônia Legal (Decreto nº 10.239, de 11.02.20), sob a presidência do general Hamilton Mourão, Vice-Presidente do Brasil (CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA LEGAL). O Conselho está estruturado em articulação com os ministérios e com outros órgãos da federação.

As forças armadas e os órgãos ambientais envolvidos no combate aos ilícitos ambientais, com foco na proteção, preservação e desenvolvimento da Amazônia, apresentaram resultados significativos obtidos pela Operação Verde Brasil: apreensão de 5.053,93 m³ de madeira, 8.050 t de manganês; 100.000 ha embargados; 1.900 inspeções realizadas; 52 veículos, 458 motores, armas, motosserras e outros materiais, 6.943 l de combustível, 190 embarcações; 1.640 patrulhas (naval, terrestre e aérea); 2.000 focos de incêndio combatidos; 383 apoios logísticos e de segurança; 5.489 abordagens a embarcações (com 595 notificações); 16 pessoas detidas e R\$ 1,4 bilhão em multas (11.05 a 18.09.20 - 4 meses). Foi criado especificamente um aplicativo, desenvolvido pelo Exército - Guardiões da Amazônia - para denunciar crimes ambientais de desmatamento, queimadas e garimpo ilegal na Amazônia, com módulo restrito para os órgãos de fiscalização. (Operação Verde Brasil)

Neste tom e com escopo de proteção da região amazônica, nota-se que as políticas nacionais de defesa e meio ambiente enfrentam a dificuldade de entrada de atores estatais na área de fiscalização. Longas distâncias, infraestrutura instável e restrições territoriais, especialmente aquelas relacionadas a áreas indígenas protegidas, também se tornaram obstáculos para o Estado superar e abrem brechas entre as ações de atores externos e grupos criminosos, principalmente envolvidos com drogas. Ou seja, tráfico de drogas, tráfico de armas e exploração ilegal de recursos minerais e vegetais.

O combate a esses comportamentos requer vitalidade dos atores ligados ao país para compensar os efeitos causados sobre o entorno geográfico da própria floresta. Dado o alto grau de incerteza, essas questões não devem ser organizadas de maneira impermeável e supra setorial, mas integrada. É preciso também analisar a utilização dos mecanismos e recursos atualmente disponíveis pelo poder público, como o sistema de transmissão de rádio e televisão mantidos pela Radiobrás.

3 Breve análise do constitucionalismo ambiental

Mesmo após a revolução industrial dos séculos XVIII e XIX, não se falava em esgotamento ou perecimento dos recursos naturais. O cenário internacional se voltou às questões ambientais somente após o término da Segunda Guerra Mundial, com um novo conceito de cooperação entre as nações e com convenções que consolidaram grandes metas de Desenvolvimento Econômico e Social. (MILARÉ, 2009, p. 1187)

Em meados do século XX, o Meio Ambiente passou a assumir particular relevância no constitucionalismo mundial, colocando-se como tema emergente e em nível global. Os países passaram a estabelecer instrumentos normativos que pudessem mitigar os danos causados pela contaminação da água, do ar, pela extinção de espécies inteiras de animais, pelos desmatamentos, pela produção desenfreada de resíduos sólidos e pela desertificação de milhões de hectares de terra.

O marco da tutela ambiental internacional se deu com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 5 e 16 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia. Neste evento, compareceram representantes de 113 países, entre eles o Brasil e organizações não-governamentais. A Conferência de Estocolmo trouxe a necessidade de um critério e de princípios comuns que oferecessem ao mundo inspiração e guia para melhorar o meio ambiente. Dos princípios gerais e neste contexto, destaca-se o de número 24 da Declaração de Estocolmo de 1972:

Princípio 24. Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados. (ONU, 1972, p.11)

Com esta premissa, houve uma ratificação dos critérios de consenso da comunidade internacional e das normas que deveriam ser definidas em

nível de proteção ambiental. Observa-se que embora este princípio comente a respeito de uma responsabilidade compartilhada, tornava-se indispensável a consideração dos sistemas de valores prevaletentes em cada país, e, as formas de se aplicar algumas normas que, embora válidas para os países mais desenvolvidos, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento, tais como os países da América Latina.

Na Conferência de Estocolmo de 1972, os países passaram a assumir posicionamentos diametralmente opostos: os pessimistas que anunciavam o apocalipse ambiental e os que previam abundância. Nesta tendência de reestabelecer regimes democráticos e prioridades constitucionais, as nações iniciaram um processo de promulgação de novos textos constitucionais que traziam a emergência dos paradigmas ambientais que passaram a ser tutelados pelo direito constitucional. (SACHS, 2002, p.50)

Destarte, o Meio Ambiente passou a estar presente de forma assídua na agenda internacional, com vias a assumir relevante espaço no plano constitucional, sobretudo devido às preocupações relativas ao Desenvolvimento Sustentável.

Posteriormente, inspirada no contexto mundial do movimento ecológico e proteção ambiental, nasce, em 1988, a Constituição Federal da República Federativa Brasileira que inovou ao afirmar constitucionalmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre a mudança de compreensão do ser humano em relação à natureza e às consagrações legais ambientalistas, tem-se que:

Antes senhor absoluto dos recursos ambientais, o homem passou a ver o meio ambiente como essencial à própria espécie humana, e não mais um bem meramente econômico a ser explorado até a extinção. Tais sentimentos determinaram a inclusão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como valor fundamental na Constituição de 1988. (TEIXEIRA, 2006, p. 62)

A partir dos anos 90, a população mundial aumentou exponencialmente e o planeta passou a sentir mais diretamente as

consequências da destruição da natureza como derretimento das calotas de gelo nos polos terrestres, a poluição do ar e do mar, o aquecimento global, a redução da biodiversidade, as explosões nucleares. Além desses impactos negativos, nota-se que, hodiernamente, também estão se extinguindo os recursos energéticos não renováveis, tais como petróleo, carvão e gás natural – recursos estes acumulados ao longo de milhões de anos e simplesmente consumidos em poucos anos. (FERRAJOLI, 2020, p. 26)

As catástrofes ambientais sofridas nos últimos anos, nesta conjuntura, são a maior prova de que a própria habitabilidade de nosso planeta corre em risco. Ora, diante do cenário descortinado, por mais que as Constituições contemporâneas estejam se adaptando aos impactos do desenvolvimento desregulado e dos efeitos da sociedade do consumo, o plano ecológico precisa de uma remodelagem qualificada de suas políticas públicas de maneira eficaz e emergencial.

O Desenvolvimento Sustentável, com todas as questões ora alinhavadas, surge como pauta imprescindível na agenda política e econômica mundial e, em especial, apresenta-se como assunto obrigatório a ser disciplinado nos textos constitucionais, com objetivo de assegurar os bens naturais para as próximas gerações e o cumprir dos tratados internacionais.

Considerações finais

Verifica-se que as medidas estatais em sua maioria se direcionam ao setor produtivo, disciplinando as atividades produtivas e harmonizando os conflitos de interesses. As ações de segurança e defesa das forças armadas devem ser desenvolvidas simultaneamente de forma a dissuadir potências agressões.

A realização de operações conduzidas pelo Ministério da Defesa como a Operação Brasil Verde, na qual os protagonistas são os órgãos públicos envolvidos com a preservação ambiental, apoiados logisticamente e por

ações de inteligência das forças armadas, amplia o alcance da repressão aos ilícitos ambientais, ensejando uma diminuição relevante dos mesmos.

Dada a complexidade do bioma regional e seu caráter intersetorial, a Amazônia é sempre uma discussão interdisciplinar, não apenas ambiental. Nota-se, portanto, que principalmente os ministérios da Defesa e do Meio Ambiente e as estruturas a eles ligadas se relacionam com a região de forma descentralizada, amparados por uma coalizão de forças e por uma ampliação do número de atores envolvidos no processo.

É notório que a organização estrutural dos órgãos de monitoramento em formato de rede permitiria uma maior presença da Administração Pública na região - justamente o objetivo principal da ação, o que tornaria necessária uma colaboração mais ampla entre os ministérios abordados.

Sobre a responsabilidade compartilhada de proteção ambiental, bem como para observar a responsabilidade por cumprir as normas ambientais, este trabalho concluiu que as Forças Armadas em muito contribuem para a convivência harmoniosa do ser humano com o meio ambiente.

Portanto, a elaboração de diretrizes e programas do Exército Brasileiro, permitiu o preenchimento de lacunas das Polícias Militares Terrestre, Rodoviária e Ambiental, que nem sempre possuem a qualificação adequada para assumir o passivo ambiental de décadas de comportamentos desidiosos com o Meio Ambiente naquele local.

Diante do exposto, com a responsabilidade constitucional de proteção da região amazônica, o presente trabalho perscrutou as políticas públicas de preservação deste território, dando ênfase ao trabalho efetivo conduzido pelo Exército Brasileiro, em articulação com outros atores, e aos resultados positivos que alcançarão as gerações futuras.

Referências

ALBUQUERQUE, Gisele G. O.; DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria. Pluralismo Jurídico: judiciário e mediação como instrumentos de democratização do direito.

Rev. de Formas Consensuais de Solução de Conflitos. Evento Virtual, v. 6, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2020.

BOGONI, Dorival Ari. **Brasil XXI. Posse e conquista: desafios para a integração.** Goiânia: Poligráfica, 2015.

BRASIL. **Conselho Nacional da Amazônia Legal.** Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. **Exército Brasileiro.** Primeiro Batalhão Ferroviário. Conheça a nossa Engenharia Militar na Amazônia. Grupamento de Engenharia Rodrigo Octávio. Manaus, 2020. Vídeo (6:42 min.). Português.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa.** Brasília - DF, 2012.

CARVALHO, G. **Histórico e impacto das políticas públicas na Amazônia.** In: BARROS, A. C. (Org.). Cadernos Temáticos: sustentabilidade e democracia para as políticas públicas na Amazônia. Rio de Janeiro: Fase/Ipam, 2001. (Projeto Brasil Sustentável e Democrático).

DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria. Amazônia, Interesse Nacional e Soberania Brasileira: planejamento, desenvolvimento sustentável e defesa. **Revista Argumentum – RA.** Marília/SP, v. 21, n. 2, p. 627-662, maio/ago. 2020.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **A Evolução do Sistema de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro.** 2019. Disponível em: <http://www.dpima.eb.mil.br/index.php/en/sistema-de-gestao-ambiental-do-exercito-brasileiro-sigaeb>. Acesso em: 24 set. 2020.

FERRAJOLI, Luigi. **Por que uma constituição da terra.** I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI. 2020.

G1 MUNDO. **Eleições nos EUA 2020.** 30.set.2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2020/noticia/2020/09/30/joe-biden-cita-destruicao-de-floresta-brasileira-durante-debate-com-trump-nos-eua.ghtml>. Acesso em: 30 set. 2020.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA: Assecor, 2017.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 1187.

ONU. **United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Conference)**. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment>. Acesso em: 28 de setembro de 2020.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **Tratado de Cooperação Amazônica**. 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1980/D85050.html. Acesso em: 04 out. 2020.

PAIVA, L. E. R. **Missão das Forças Armadas e política de defesa nacional**. Rio de Janeiro: Ebape/FGV, 20 abr. 2005. Palestra.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. **Hidropolítica e segurança: as Bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada**. 2011. xxi, 373 f., il. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

UOL. NOTÍCIAS. **Meio Ambiente**. 03.out.2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/10/03/helena-diz-que-governo-ainda-nao-teve-tempo-de-cuidar-da-amazonia-e-do-pantanal.amp.htm?__twitter_impression=true. Acesso em: 04 out. 2020.

As demandas transnacionais decorrentes do direito ao meio ambiente: uma questão de sustentabilidade ambiental

*Liton Lanes Pilau Sobrinho*¹
*Nadya Regina Gusella Tonial*²

Introdução

O presente estudo visa analisar o direito fundamental ao meio ambiente e a efetivação da sustentabilidade ambiental, no contexto da globalização econômica, para compreendê-los na condição de demandas transnacionais.

Justifica-se a importância do tema pois a globalização neoliberal adota o modelo econômico do capitalismo, que por meio das grandes corporações amplia suas ações no âmbito mundial, para instituir novos centros de poder, enfraquecer os Estados e trazer impactos ao meio ambiente. Desse modo, relevante refletir sobre alternativas que se somem às políticas públicas dos Estados e ao direito internacional para promover a defesa da natureza.

¹ Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Sevilha - Espanha. Doutor em Direito pela UNISINOS. Mestre em Direito pela UNISC. Professor dos cursos de Mestrado e Doutorado no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado em Direito da UPF. Coordenador do PPGDIREITO da UPF. E-mail: liton@univali.br

² Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Direito pela UNISINOS. Professora Titular I da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Advogada. E-mail: nadyatonial@gmail.com.

Com isso, a problemática a ser investigada consiste no seguinte questionamento: o direito transnacional representa um instrumento capaz de alterar o atual paradigma jurídico na efetivação da sustentabilidade ambiental?

Para responder a indagação adotou-se o método indutivo, sendo que a técnica de pesquisa foi a bibliográfica. As hipóteses que fundamentam os resultados consignam que a globalização neoliberal promove exclusão, dominação e se revela incompatível com a preservação ambiental; e que o direito transnacional mostra-se como alternativa à efetivação do direito ao meio ambiente e consequente sustentabilidade ambiental.

Objetiva-se compreender o fenômeno da globalização econômica e as consequências que provoca nos âmbitos político e econômico. Ainda, analisar a noção de desenvolvimento sustentável e a (im)possibilidade de sua efetivação no atual modelo econômico. Por fim, estudar os direitos fundamentais de terceira geração, à luz da lição de Peces-Barba, bem como o fenômeno da transnacionalidade e a necessidade da concretização da sustentabilidade ambiental, na qualidade de demanda transnacional.

1 A globalização neoliberal e seus efeitos

O processo compreendido como “mundialização” se intensificou a partir da década de 1960, momento que as pessoas do chamado “mundo desenvolvido”³ passaram a ter noção e presença de um viés planetário. Nesse contexto, a partir de ano de 1989, como consequência do declínio do socialismo, do auge do capitalismo e do desenvolvimento das redes de

³ Explica Morin (2011, p. 20) que o caráter planetário dos bens e das informações abrange somente as pessoas do chamado mundo “desenvolvido” e deixa de fora os não desenvolvidos (excluídos). O autor ilustra essa mundialização referindo que “*por la mañana, toma un café suramericano o un té asiático, saca de su nevera alemana una fruta exótica, se abriga con un jersey de algodón de Egipto o de la India, conecta una radio japonesa para escuchar las noticias internacionales, se viste con un traje de lana de Australia tejida en Manchester, conduce un coche coreano mientras escucha una canción flamenca en su iPhone californiano. Puede ver películas americanas, japonesas, chinas, mexicanas o africanas. Asiste a una ópera italiana en la que la diva es afroamericana y la orquesta está dirigida por un japonés. Luego, tal vez cene chile con carne o arroz cantonés*”. Isso é a mundialização, contudo “*los pobres de los barrios de chabolas de África o de América del Sur han sido expulsados de su tierra por el monocultivo industrializado importado de Occidente, llevan una camiseta con una inscripción americana y se ganan la vida recuperando los desechos de la civilización occidental*”.

telecomunicações instantâneas, foi possível “*la unificación tecnoeconómica del Planeta*” (MORIN, 2011, p. 20).

Em uma perspectiva histórica, a mundialização e a consequente globalização podem ser divididas em quatro etapas, que guardam relação com a “globalização da natureza”, são elas: a primeira marcada pelo “Colonialismo e a Implantação da Moderno-colonialidade (do século XV-XVI ao século XVIII... até hoje)”; a segunda representada pelo “Capitalismo Fossilista e o Imperialismo (do século XVIII ao início do século XX...até hoje)”; a terceira implementada pelo “Capitalismo Fossilista Fordista (de 1930 aos anos de 1960-70... até hoje)”; e a quarta etapa envolve a “Globalização Neoliberal ou Período Técnico-científico-informacional (dos anos 1960 até hoje)” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 23).

O fenômeno da globalização atinge tanto grupos pequenos, quanto grandes, influencia o aparecimento de “identidades culturais locais em várias partes do mundo” e não se constitui em “um processo singular, mas um conjunto complexo de processos”. Nessa linha, o mundo se transformou em uma “sociedade cosmopolita global”, em que as influências são mútuas e acontecem de “maneira anárquica” e “fortuita”. Assim, a globalização “não é firme nem segura, mas repleta de ansiedades bem como marcada por profundas divisões” (GIDDENS, 2003, p. 28-29).

Para compreender essa realidade, importante mencionar a diferença entre globalismo, globalidade e globalização. O primeiro é despolitizado e reflete “a ideologia do neoliberalismo”, preocupa-se unicamente com o viés econômico e ignora as demais dimensões da globalização. Assim, o globalismo é “monocausal” e “subordinador” (BECK, 1999, p. 27).

Já a globalidade revela que nenhum Estado pode se isolar do outro, visto que existe uma “sociedade mundial”⁴ que pode ser entendida como “o conjunto das relações sociais, que não estão integradas à política do

⁴Beck (1999, p. 29-32) explica que na expressão sociedade mundial, o vocábulo “mundial” refere-se a “diferença, diversidade” e que “sociedade designa não-integração”. Logo, a sociedade mundial “não é uma megassociedade nacional que reúne e dissolve todas as sociedades nacionais; representa um horizonte que se caracteriza pela multiplicidade e pela não-integração, e cujo caminho terá sido aberto quando ele for protegido e produzido pela comunidade e pela atividade”.

Estado nacional ou que não são determinadas(determináveis) por ela” (BECK, 1999, p. 29). Por essa noção de globalidade, a globalização revela-se um “processo [...] que produz as conexões e os espaços transnacionais e sociais, que revalorizam culturas locais e põem em cena terceiras culturas[...]”. Portanto, as fronteiras da globalização envolvem “sua extensão no espaço”; sua “estabilidade no tempo”; e sua “densidade (social) das redes de comunicação, das conexões e das imagens icônicas” (BECK, 1999, p. 31-32).

Observa-se que, a mundialização criou uma “nova e desconfortável percepção das coisas fugindo ao controle”, o que levou a articulação do conceito de globalização, que se caracteriza pelo “caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo” (BAUMAN, 1999, p. 66-67).

Logo, a globalização pode ser definida como “os processos, em cujo andamento os Estados nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais” (BECK, 1999, p. 30). Refere Beck (1999, p. 46) que o conceito de globalização é algo “inconstante” e que “buscar para ele uma definição mais parece uma tentativa de pregar um pudim na parede.”

Já, para Giddens (2003, p. 18-20) a globalização pode ser definida conforme a análise do intérprete, ou seja: sob uma ótica cética ou um viés radical. Os céticos argumentam que a globalização não é algo novo, visto que sempre existiu intercâmbio entre os povos, e “sejam quais forem seus benefícios, seus percalços e tribulações, a economia global não é especialmente diferente da que existiu em períodos anteriores”. Por outro lado, os radicais defendem que a globalização é algo “real” e que “suas consequências podem ser sentidas em toda a parte”.

Com isso, percebe-se que a globalização “não só é nova, mas também revolucionária” e que os céticos e os radicais apenas analisam o seu âmbito econômico. Contudo, isso é um lapso, visto que a globalização “é política,

tecnológica e cultural, tanto quanto econômica”, e se potencializa pelas tecnologias de comunicação, que permitem a transmissão de informações instantâneas para todo o globo terrestre (GIDDENS, 2003, p. 21).

Assim, a globalização⁵ envolve várias dimensões, visto que “significa a experiência cotidiana da ação sem fronteiras nas dimensões da economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e da sociedade civil” (BECK, 1999, p. 46).

Destacam-se cinco dimensões e as, respectivas, consequências decorrentes do fenômeno da globalização, sendo elas: a econômica, em que os principais agentes “não são os governos que formaram mercados comuns em busca de integração econômica, mas os conglomerados e empresas transnacionais” que dominam a economia; a política, em que os Estados nacionais ainda se apresentam como atores principais da política internacional, contudo “ficam privados da possibilidade de articular uma política autônoma de desenvolvimento”; a social, em que a economia global e a “nova ordem financeira internacional” promovem a exclusão e fomentam a miséria e o empobrecimento da população; a ambiental, em que a produção, seja agrícola ou industrial, e a urbanização alteram o meio ambiente de modo predatório e provocam devastação; a cultural, em que a globalização provoca “ao mesmo tempo diferenciação, descentramento, e padronização e segmentação”, ou seja, o âmbito local sofre influência do global e também o influencia. Em suma, “o particular e o universal, que se interpenetram, tornando inseparáveis as instâncias local e global” (VIEIRA, 2013, p. 80-100).

Desse modo, a globalização neoliberal provoca várias crises⁶ em escala mundial, destacando-se entre elas: a crise da economia mundial,

⁵ Observa Bauman (1999, p. 7) que, “para alguns, ‘globalização’ é o que devemos fazer se quisermos ser felizes; para outros, é a causa da nossa infelicidade. Para todos, porém, ‘globalização’ é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo ‘globalizados’ – e isso significa basicamente o mesmo para todos”.

⁶ Observam Sousa Santos e Garavito (2007, p. 47) que “la globalización neoliberal no se limita a someter cada vez más interacciones al mercado o a elevar la tasa de explotación de los trabajadores, transformando la fuerza de trabajo en un recurso global al mismo tiempo que impide la aparición de un mercado laboral global. La globalización neoliberal nos ha mostrado cómo la explotación se vincula con muchas otras formas de opresión que afectan a las mujeres, las minorías étnicas, los pueblos indígenas, los campesinos, los desempleados, los trabajadores del sector informal, los inmigrantes legales e ilegales, las clases inferiores marginadas en guetos, los gays, las lesbianas, los

iniciada em 2008; a crise ecológica com a degradação da biosfera; a crise demográfica com o aumento da população nos países pobres, diminuição nos ricos e grande fluxo migratório, provocado pela miséria; crise urbana, em que os grandes centros asfixiam seus habitantes pela poluição e excluem com a divisão entre ricos e pobres; a crise rural pela desertificação da terra provocada pelo manejo predatório e dos recursos naturais; e a crise da política em que os governantes não conseguem compreender e resolver a complexidade dos novos problemas. (MORIN, 2011, p. 23-24).

Neste contexto, Santos (2009, p. 9-11) que a globalização se apresenta por três faces: primeiramente, como fábula retratando “o mundo tal como nos fazem crer”, ou seja, “a máquina ideológica que sustenta as ações preponderantes da atualidade é feita de peças que se alimentam mutuamente e põem em movimento os elementos essenciais à continuidade do sistema”. A segunda é a globalização como perversidade que revela “o mundo como ele é”, momento que o desemprego, a fome e a pobreza se espalham em todos os continentes, o meio ambiente é devastado e a riqueza se concentra nas mãos de poucos. E na terceira, o mundo como poderia ser “por uma outra globalização”, que venha a reduzir as desigualdades, respeitar as pessoas e estimular a solidariedade social.

Portanto, a globalização ao mesmo tempo “tanto divide como une; divide enquanto une – e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do globo” (BAUMAN, 1999, p. 7-8). Ela é um processo irreversível que afeta a todos, visto que tudo é colocado em movimento⁷ e em constante transformação. Em especial, destaca-se a

niños y los jóvenes. Todas esas expresiones de poder opresor crean exclusión. No se puede asignar a cualquiera de esas manifestaciones, en abstracto, o a las prácticas que se oponen a las mismas ninguna posición privilegiada con respecto a la reivindicación de que «otro mundo es posible». [...] La igualdad, entendida como la equivalencia entre aquellos iguales, terminó excluyendo aquello que es diferente [...]”.

⁷ Explica Bauman (1999, p. 7-9) que “a mobilidade galga ao mais alto nível dentre os valores cobichados - e a liberdade de movimentos, uma mercadoria sempre escassa e distribuída de forma desigual, logo se torna o principal fator estratificador de nossos tardios tempos modernos ou pós-modernos. [...] Todos nós estamos, a contragosto, por desígnio ou revelia, em movimento. [...] Ser local num mundo globalizado é sinal de privação e degradação social. [...] Uma parte integrante dos processos de globalização é a progressiva segregação espacial, a progressiva separação e exclusão. [...]”.

globalização econômica, que por meio do capitalismo, promove o controle dos negócios e do comércio do planeta, das finanças e do fluxo de informação, trazendo consequências sociais e ambientais.

2 O desenvolvimento sustentável e sua (in)compatibilidade com o atual modelo econômico

Na primeira metade do Século XX, com intuito de superar a Grande Depressão econômica e as atrocidades da Segunda Guerra Mundial⁸, as ideias de “desenvolvimento e direitos humanos alcançaram proeminência na metade do século” passado, representando as principais preocupações do Estados. Em especial, quanto ao desenvolvimento, os países buscavam o crescimento econômico para superar problemas sociais (SACHS, 2009, p. 47-48). Destaca-se que, nas primeiras décadas do Século passado o desenvolvimento correspondia ao progresso material, ou seja, ao crescimento econômico (VEIGA, 2015, p. 32).

Esse modelo econômico apresenta-se sem fronteiras pelas empresas transnacionais, que atuam no âmbito mundial e possuem o poder de mudar seus investimentos para os Estados que lhes proporcionem melhores condições de lucro, ou seja, mais incentivos financeiros, menores tributos e mão de obra com menor custo (BECK, 1999, p. 15).

Diante dessa realidade, a globalização neoliberal revela-se um “processo parasitário e predatório que se alimenta da energia sugada dos corpos dos Estados-nações e de seus sujeitos”. O Estado não consegue mais proteger a sociedade, e as “forças globalizadoras” afastam, ainda mais, o poder e a política, fazendo com que o Estado-nação já enfraquecido, fique cada vez mais subjugado (BAUMAN, 2007, p. 31).

Com relação à economia verifica-se que o capitalismo demonstrou capacidade produtiva e trouxe avanços tecnológicos substanciais. Todavia,

⁸ Após a Segunda Guerra Mundial, em meio a Guerra Fria, com um discurso sobre “desenvolvimento” consolidou-se uma estrutura de dominação dicotômica: desenvolvido-subdesenvolvido, pobre-rico, civilizados-selvagens [...]. Essa dicotomia revela-se perversa. Dessa forma, o desenvolvimento passou a ser visto desde a lógica da acumulação de capital (ACOSTA, 2013, p. 30).

produziu processos sociais desiguais entre os Estados e dentro dos Estados, visto que o capitalismo cria riqueza, porém concentra a mesma no controle de algumas pessoas. São poucos que participam da distribuição dos benefícios, o que fomenta a desigualdade social (ACOSTA, 2013, p. 161).

Destaca Bauman (2010, p. 8-10) que “sem meias palavras, o capitalismo é um sistema parasitário. Como todos os parasitas, pode prosperar durante certo período, desde que encontre um organismo ainda não explorado que lhe forneça alimento.” Nesse cenário, não pode atuar “sem prejudicar o hospedeiro, destruindo assim, cedo ou tarde, as condições de sua prosperidade ou mesmo de sua sobrevivência.” Ainda, explica que a força motriz do capitalismo é a capacidade de buscar e descobrir “novas espécies hospedeiras sempre que as espécies anteriormente exploradas se tornam escassas ou se extinguem. E também no oportunismo e na rapidez, dignos de um vírus, com que se adapta às idiossincrasias de seus novos pastos.”

O atual modelo de produção decorrente do capitalismo passou a enfraquecer o Estado-nação, dominar a política e subjugar-la a seus interesses, momento que aniquilou a ética e os valores de ser “honesto, justo e solidário” (BOFF, 2016, p. 18). Nesse contexto, o capitalismo especulativo se sobrepôs ao capitalismo produtivo, momento em que grupos enriqueceram “saqueando o dinheiro público, as pensões dos operários e devastando globalmente a natureza”. A estratégia de ação é perversa e envolve “salvar o sistema financeiro e não salvar nossa civilização e garantir a vitalidade da Terra.” Essa realidade torna incompatível o “Sistema Terra” e o “Sistema Sociedade” (BOFF, 2016, p. 18-19).

Diante dessas nocivas consequências do capitalismo, na segunda metade do Século XX, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) criou o Índice de Desenvolvimento Humano para promover a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico. A justificativa de tal indicador evidenciou que o crescimento

econômico “não se traduziu necessariamente em maior acesso à saúde e à educação.” Dessa forma, as políticas que planejavam o desenvolvimento deveriam se estruturar em outros valores, que não somente os econômicos (VEIGA, 2008, p. 18-19).

Observa-se que o desenvolvimento, na condição de direito fundamental, importa na efetivação da liberdade, que permite opções e escolhas às pessoas. Logo, somente haverá desenvolvimento se forem retiradas as principais objeções à liberdade, ou seja, a “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos” (VEIGA, 2008, p. 34).

Nesse sentido, frisa-se que a liberdade representou o paradigma do direito na Modernidade e sua noção, surgiu na Europa como produto das reivindicações da burguesia e foi “teorizada em forma do liberalismo” e em um segundo momento como “liberalismo democrático”. Esse liberalismo se fundamentou na individualidade e no progresso econômico, social e técnico, que ganhou relevância quando os Estados da Europa Ocidental e as respectivas colônias “passaram a orientar suas estratégias econômicas em direção à economia de mercado e a necessitar de uma nova concepção do mundo que não criasse obstáculos à nova realidade socioeconômica emergente” (CRUZ; BODNAR, 2011, p. 77).

A par da concepção da liberdade surgiu a necessidade de proteger direitos cujo conteúdo se fundamenta na solidariedade. Em especial, passou a existir a preocupação com a finitude dos recursos ambientais e com a vida do planeta, em especial com a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, no ano de 1972, em que pela primeira vez houve a discussão e elaboração de relatórios internacionais sobre o binômio desenvolvimento e meio ambiente (SACHS, 2009, p. 48).

Logo, com intuito de dar andamento a um desenvolvimento social e econômico de modo igualitário, foi criada a categoria de desenvolvimento sustentável, definido pela Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, como aquele necessário para atender as necessidades

da presente geração, sem comprometer o atendimento das necessidades das futuras gerações.

Todavia, Pilau Sobrinho (2017, p. 84) observa que “o que se presencia no mundo de hoje é um completo desrespeito ao meio ambiente, pois na própria conceituação de desenvolvimento sustentável coloca-se o homem como foco central, quando deveria ser a natureza”. Ainda, adverte Garcia (2009, p. 192) que não existe desenvolvimento sustentável, ou seja, que “o conceito de desenvolvimento sustentável talvez seja uma das grandes falácias de nossa era que certamente nos passará uma conta de destruição da natureza no futuro”.

Veiga (2008, p. 189), também, critica a expressão desenvolvimento sustentável aduzindo que ela acaba “se legitimando para negar a incompatibilidade entre o crescimento econômico contínuo e a conservação de meio ambiente”, ou seja, traz a ideia que há possibilidade de crescer sem destruir.

No mesmo sentido, Sachs (2009, p. 55) argumenta que o desenvolvimento sustentável é incompatível com o modelo capitalista, que somente visa lucros e ganhos em cada investimento. Também Boff (2016, p. 9) menciona que “o adjetivo sustentabilidade e o adjetivo sustentável” representam “uma etiqueta que se procura colar nos produtos e nos processos de sua confecção para agregar-lhe valor”.

Cumprir mencionar que o discurso dominante e que representa a linguagem oficial “afoga a realidade e outorga impunidade à sociedade de consumo” para impô-la como modelo de desenvolvimento, com inequívoco intuito de beneficiar as grandes empresas (GALEANO, p. 2010, p. 10). Desse modo, o consumo se tornou o centro da sociedade, o que pode ser denominado de “consumocentrismo”, em que as pessoas não consomem por que precisam, mas para manter seu status, ocorrendo um hiperconsumo (CALGARO; PEREIRA, 2018, p. 17).

Tal conduta promove a degradação da terra, a poluição do ar e da água, a desregulação do clima e a dilapidação dos recursos naturais (GALEANO, p. 2010, p. 10). Na lógica do mercado, o que vale é o lucro e a

acumulação, não importando as consequências à vida do planeta e às pessoas.

Com base nessa realidade, observa-se que as linhas de pensamento crítico apontam três características negativas das economias capitalistas. Em primeiro lugar, que elas produzem desigualdades de recursos e de poder. Em segundo lugar, que as relações competitivas exigidas pelo mercado capitalista criam formas de sociabilidade empobrecidas, baseadas no individualismo (benefício pessoal) e não na solidariedade. Em terceiro lugar, promovem o aumento da exploração dos recursos naturais⁹ em todo o mundo colocando em perigo as condições físicas da vida na Terra (SOUSA SANTOS, 2012, p. 40-41).

Logo, a economia de atuação global, fundada no modelo capitalista de produzir, de distribuir e de consumir precisa de um “novo começo” por meio de um “pacto social entre os humanos e de uma pacto natural com a natureza e a Mãe Terra” (BOFF, 2016, p. 15). Nessa perspectiva, Pilau Sobrinho (2017, p. 73) explica, que o Novo Constitucionalismo Latino-Americano apresenta-se como alternativa, visto que eleva a natureza ao centro e estabelece que “a prevalência do bem comum deve ser colocada acima dos interesses do Mercado, pois dela depende o nosso futuro.”

Portanto, o direito ao desenvolvimento não se confunde com o crescimento econômico, mas sim pertence aos direitos humanos, ou direitos fundamentais de terceira geração, cujo conteúdo envolve o acesso de todos os seres humanos ao desenvolvimento econômico, social, cultural e político, de modo pleno. Envolve questão de direito transnacional, fundamentado no valor da solidariedade e para que ele se efetive, necessário adotar um modelo econômico que tenha maior respeito com as pessoas e mais equilíbrio com a natureza. Dessa forma, imprescindível

⁹ Observa, Sousa Santos (2012, p.16-17) que a exploração de recursos naturais, na busca incessante pelo lucro, representa o conflito está acontecendo em várias partes do mundo ao mesmo tempo, porque há uma luta pela terra na América Latina, na África, na Índia, em muitos lugares. As especificidades da luta pela terra revelam a fronteira para um capitalismo global sedento por lucratividade e acumulação. Vê-se que as páginas das agências orientam os investidores que têm muito dinheiro, a investir em terras e recursos naturais. Desta forma, novos fenômenos são gerados no âmbito global e implicam uma nova forma de colonialismo. As multinacionais e países estão comprando milhares e milhares de hectares de terra em diferentes continentes.

refletir sobre as demandas transnacionais e, em especial, o direito fundamental a um meio ambiente saudável.

3 Demandas transnacionais: o direito fundamental ao meio ambiente e sua efetivação

Os direitos humanos¹⁰ designam direitos pertencentes a todas as pessoas em face de sua natureza humana, que foram conquistados historicamente em diferentes dimensões ou gerações e merecem o reconhecimento na esfera interna, internacional e transnacional.

Dessa forma, os direitos humanos¹¹ rompem as barreiras do direito interno e da soberania, com intuito de proteger os “cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo” (BOBBIO, 1992, p. 1). A par disso, observa-se o fenômeno da “transnacionalização dos direitos fundamentais” que “é um processo diferente e posterior ao da internacionalização dos mesmos” (GARCIA, 2009, p. 177).

Para compreender essa transnacionalização dos direitos humanos opta-se por adotar a lição de Peces-Barba. Explica o doutrinador espanhol que os direitos fundamentais podem ser compreendidos por meio de uma teoria tridimensional, ou seja, através das dimensões ética, jurídica e fática.

Pela dimensão ética um direito fundamental deve representar uma “pretensão moral justificada”, com base na dignidade da pessoa humana, nos ideais de liberdade, igualdade, solidariedade e segurança jurídica. Ainda, seu conteúdo deve ser passível de generalização, ou seja, de se tornar lei universal e ser aplicado a todos os seres humanos, do mesmo modo (PECES-BARBA, 1995, p. 109).

¹⁰Conforme Luño, os direitos humanos podem ser conceituados como “*um conjunto de facultades y instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional*” (1995, p. 48).

¹¹Carrío menciona que os direitos humanos derivam dos princípios da inviolabilidade da pessoa, da autonomia da pessoa e da dignidade da pessoa (1997, p.14).

Pela dimensão jurídica os direitos fundamentais devem representar uma pretensão moral justificada que possa ser incorporada a uma norma jurídica, ou seja, ser positivada, para “*obligar a unos destinatarios correlativos de las obligaciones jurídicas que se desprenden para que el derecho sea efectivo, que sea susceptible de garantía o protección judicial*” e ainda “*que se pueda atribuir como derecho subjetivo, libertad, potestad o inmunidad a unos titulares concretos*” (PECES-BARBA, 1995, p. 109-110).

Já, a dimensão fática revela que os direitos fundamentais pertencem à realidade social, “*por tanto condicionados en su existencia por factores extrajurídicos de carácter social, económico o cultural que favorecen, dificultan o impiden su efectividad*”. Observa-se a efetividade dos direitos fundamentais e sua concretização no meio social. Nessa perspectiva, ao mesmo tempo em que o direito influencia a realidade social, a própria realidade social também influencia o direito (PECES-BARBA, 1995, p. 112).

Em suma, “os direitos fundamentais são remetidos a uma pretensão moral justificada sobre traços importantes derivados da ideia de dignidade humana que tão-somente a partir da sua recepção no Direito positivo poderão ter a sua finalidade efetivada” (GARCIA, 2016, p. 14).

Pelo pensamento de Peces-Barba (1995, p. 154-155) os direitos fundamentais são um fenômeno da modernidade e sua formação envolve quatro momentos: um processo de positivação que ocorreu a partir das revoluções burguesas, com a positivação dos direitos de liberdade (direitos individuais); o processo de generalização, como consequência de conquistas decorrentes de lutas em busca da igualdade, em que foram reconhecidos e protegidos os direitos de determinados grupos (direitos sociais); um processo de internacionalização, com intuito de ampliar a proteção para além das fronteiras dos Estados e criar um sistema de proteção que envolvesse a comunidade internacional; e um processo de especificação, que busca proteger os novos direitos de solidariedade (direitos transindividuais), levando em conta os titulares (por exemplo crianças, idosos, consumidores...), como também o conteúdo, que é

pertinente a todas as pessoas, (por exemplo o meio ambiente, a paz, o desenvolvimento...).

Esses “novos direitos” envolvem direitos fundamentais de terceira geração¹² e são ao mesmo tempo individuais, coletivos e difusos, podendo ser denominados de transindividuais. Caracterizam-se por serem transfronteiriços e transnacionais, e estarem ligados ao valor da solidariedade(fraternidade) (GARCIA, 2009, p. 179).

Desse modo, o fenômeno da transnacionalidade revela-se “vital para o futuro da raça humana”, pois envolve questões denominadas de “demandas transnacionais”. Tais demandas se encontram ligadas a efetividade dos direitos fundamentais difusos, que precisam de uma abordagem e regulamentação diversa daquela presente no direito internacional ou no direito interno, pois dizem respeito a toda humanidade (GARCIA, 2009, p. 174), como é o caso do meio ambiente.

As demandas transnacionais exigem a “criação de espaços públicos para tratar de questões referentes a fenômenos novos, que serão ineficazes se tratados somente dentro do espaço do tradicional Estado nacional”. A justificativa para a transnacionalização do direito “é a necessidade de proteção do ser humano” e de seu “entorno natural” (GARCIA, 2009, p. 175).

A transnacionalização pode ser definida como “fenômeno reflexivo da globalização”¹³, que se evidencia pela desterritorialização dos relacionamentos político-sociais, fomentado por sistema econômico capitalista ultravalorizado, que articula ordenamento jurídico mundial à margem das soberanias dos Estados” (STELZER, 2009, p. 21). Então, a

¹²Conforme Sarlet (2004, p. 57), os “direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos [...], e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. [...] cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, [...]”.

¹³Argumenta Stelzer que o fenômeno é reflexivo “porque a transnacionalidade caracteriza-se pela permeabilidade estatal e criação de uma terceira dimensão social, política e jurídica, que perpassa a realidade nacional, mas que não se confunde com [...] internacionalidade. Assim, enquanto a globalização é o fenômeno envolvente, a transnacionalidade é a nascente de um terceiro espaço, inconfundível com o espaço nacional ou internacional” (STELZER, 2009, p. 21).

transnacionalidade “enquanto fenômeno, não é distinto da globalização¹⁴, pois nasce no seu contexto, mas com características próprias” (STELZER, 2009, p. 50).

Assim, o prefixo “trans” indica que “a estrutura pública transnacional poderia perpassar vários estados”, ou seja, ir além. Com isso, relevante refletir sobre a possibilidade de criação de “espaços públicos de governança, regulação e intervenção, cujos mecanismos de controle e funcionamento seriam submetidos às sociedades transnacionalizadas”, com intuito de obter respostas mais eficientes aos fenômenos globais (CRUZ; BODNAR, 2009, p. 57), como o meio ambiente. Destaca-se que o direito ao meio ambiente é um direito fundamental transindividual (difuso), cujo conteúdo envolve manter as condições de vida no planeta Terra, para a atual e as futuras gerações.

Nesse contexto, o Estado-nação e os organismos internacionais não conseguem agir de modo efetivo diante da complexidade das demandas transnacionais pertinentes à defesa do meio ambiente. Verifica-se que o capitalismo¹⁵ desequilibra o sistema de solidariedade que deve existir entre as gerações, promove o esgotamento dos recursos naturais, e ainda, coloca em risco a vida no Planeta Terra.

No atual modelo econômico tudo gira em torno do dinheiro, do lucro e da acumulação. O mercado tornou-se o protagonista, escapou do controle dos Estados e transformou tudo em mercadoria. A economia de mercado promove a exploração das pessoas e a aniquilação da natureza, o que acaba “*enfermando el cuerpo, nos está envenenando el alma y nos está dejando sin mundo*” (GALEANO, 2010, p. 11).

¹⁴Explica García que “para evitar equívocos de fundo meramente ideológico, certamente que se faz necessário afirmar que as demandas transnacionais não tratam somente de questões relacionadas com a globalização econômica como alguns pretendem, e sim com fundamentais questões de direitos relacionadas com a sobrevivência do ser humano no planeta” (2009, p. 175).

¹⁵Sousa Santos alega que o capitalismo está assumindo características que parecem do século XVIII e XIX, ao mesmo tempo em que convive com a revolução das tecnologias. Esta é a grande contradição do capitalismo, neste momento, por isso que os recursos naturais são cada vez mais importantes. E na América Latina, a luta pelo controle dos recursos naturais, pela biodiversidade, pela água, pela própria terra, está em toda parte (SOUSA SANTOS, 2012, p.17-18).

Assim, a globalização, no viés econômico, enfraqueceu o Estado-nação¹⁶, criou novos centros de poder e “novos tipos de poder que não são alcançados pelos direitos nacional e internacional”. Tal situação produz uma sensação de “desamparo sentida por grande parte da população global nessa segunda década do Século XXI” (CRUZ; BODNAR, 2012, p. 12). Logo, demandas transnacionais, exigem uma regulação transnacional, como é o caso do meio ambiente.

Os poderes constituídos parecem não compreender o problema de agressão ao meio ambiente e suas consequências, na totalidade. Explica Guattari (1990, p. 8) que, abordam o tema em uma “perspectiva tecnocrática, ao passo que só uma articulação ético-política – a que chamo ecosofia – entre os três registros ecológicos (o do meio ambiente, o das relações sociais e o da subjetividade humana) é que poderia esclarecer convenientemente tais questões.” Defende que os problemas já não se apresentam por oposições dualistas decorrentes do pensamento social ou da geografia, mas são multipolares e complexos, ou seja, podemos compreender que são demandas transnacionais.

Desse modo, a noção de sustentabilidade exsurge como novo paradigma ao direito, apresenta novos sujeitos (as gerações futuras), ultrapassa a noção de Estado, de direito nacional e de território, colocando a solidariedade entre as gerações como valor cardeal (FERRER; GLASENAPP; CRUZ, 2011, p. 1461).

A sustentabilidade diz respeito às pessoas de modo individual, bem como “às comunidades, à cultura, à política, à indústria, às cidades e principalmente ao Planeta Terra com seus ecossistemas”. Logo, representa “um modo de ser e de viver que exige alinhar as práticas humanas às potencialidades limitadas de cada bioma e às necessidades das presentes e das futuras gerações” (BOFF, 2016, p. 17).

¹⁶O Estado tem seu poder reduzido e acaba servindo ao capital global, momento que desempenha “funções de uma empresa de segurança” e “finge estar interessado na moralidade pública, no corpo, na memória e na privacidade dos homens: essas são mercadorias valiosas numa feira política que acontece a cada quatro ou cinco anos, ou seja, na eleição” (BAUMAN; DONSKIS, 2008, p. 150).

Explica Ferrer (2013, p. 13), que a sustentabilidade “*es una noción positiva y altamente proactiva que supone la introducción de los cambios necesarios para que la sociedad planetaria, constituida por la Humanidad, sea capaz de perpetuarse indefinidamente en el tiempo.*”

Nesse viés, relevante compreender a noção de sustentabilidade por meio de um conceito ampliado e integrador, que a compreende as ações que visem “manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida, a sociedade e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras [...]” (BOFF, 2016, p. 116).

A sustentabilidade é difícil de ser definida e não comporta respostas simples ou definitivas. Segundo Veiga (2015, p. 40) “é o único valor a dar atenção às futuras gerações”, portanto, vem “a evocar a responsabilidade contemporânea pelas oportunidades, leque de escolhas, e direitos, que nossos trinetos e seus descendentes terão alguma chance de usufruir”. Dito de outro modo, compreende “a universalização concreta e eficaz do respeito às condições multidimensionais da vida de qualidade, com o resguardo do direito ao futuro” (FREITAS, 2019, p. 84).

Verifica-se que a sustentabilidade de um grupo social é aferida pela capacidade de efetivar a inclusão de todos e garantir uma vida digna, bem como o “grau de humanidade de um grupo humano se avalia pelo nível de solidariedade, de cooperação e de compaixão que cultiva face aos coiguais necessitados” (BOFF, 2016, p. 21). Todavia, o sistema capitalista é perverso, mata de fome, de doença, exclui da partilha dos bens e ainda, mantém uma relação de insustentabilidade com o planeta, destruindo a natureza.

Assim, a mudança de atitude com relação à devastação do meio ambiente, seja pela produção de lixo, seja pelo esgotamento dos recursos naturais, depende de “um processo de trocas mútuas e interações entre os vários setores da sociedade, pois o social, o ambiental e o econômico não podem viver isoladamente.” Então, a “economia não pode ditar os rumos

da proteção ambiental” há necessidade da participação de todos (BRAVO; PILAU SOBRINHO, 2012, p. 94).

Todavia, necessária “não apenas a justaposição de instituições ou superação/transposição de espaços territoriais” mas sim a criação de “novas instituições multidimensionais” (CRUZ; BODNAR, 2009, p. 57), com intuito de proporcionar respostas mais satisfatórias às demandas globais referentes aos direitos humanos, como a defesa ao meio ambiente. Desse modo, a defesa do meio ambiente “é a questão transnacional por excelência, e é uma questão mais que urgente de todas, pois sem o planeta, nossa casa, não poderemos viver, evidentemente que é uma questão urgentíssima” (GARCIA, 2009, p. 189).

Portanto, à luz da sustentabilidade, indispensáveis espaços transnacionais e normas¹⁷ transnacionais que promovam a efetiva proteção ao meio ambiente, com fundamento na solidariedade entre a atual e as futuras gerações.

Considerações finais

Os Estados nacionais tiveram sua soberania relativizada por meio da globalização. Tal fenômeno fez com que agentes transnacionais realizassem suas ações nos âmbitos econômico, da informática, da ecologia e outros. Em especial, na economia, as grandes corporações passaram a atuar de modo global, o que fragilizou os Estados, promoveu o controle político dos mesmos, gerou desigualdade social e devastação ao meio ambiente.

A atual economia de mercado fomenta o consumismo e busca, de modo exacerbado, o lucro e a acumulação. Esse modelo capitalista neoliberal fundamenta-se no individualismo, é competitivo, excludente, produz desigualdades sociais e, também, destrói o meio ambiente, em

¹⁷ Explicam Garcia, Marques Júnior e Pilau Sobrinho (2014, p. 968) que o Novo Constitucionalismo Latinoamericano apresenta algumas novidades, e que dentre elas, destaca-se a importante “mudança de paradigma [...] no que se refere ao tratamento jurídico do meio ambiente no qual também deverá incluir uma jurisdição transnacional”.

nome do desenvolvimento econômico. Ainda, o capitalismo neoliberal não tem barreiras, não se limita ao território dos Estados nacionais e nem se subjeta ao direito dos mesmos. Tal situação exige o surgimento de um direito transnacional que possa proteger os direitos fundamentais difusos, em especial, o meio ambiente.

Assim, o fenômeno da transnacionalidade envolve demandas transnacionais que estão ligadas a efetivação dos direitos fundamentais de terceira geração, que necessitam de uma regulação diversa daquela concedida pelo direito interno ou internacional, visto que envolvem questão vital à raça humana e ao próprio planeta, como o direito ao meio ambiente.

Desse modo, não há como conciliar a globalização econômica e a proteção ao meio ambiente, ou seja, não existe desenvolvimento que seja sustentável no atual modelo sustentado pelo capitalismo. A par disso, verifica-se que o crescimento econômico não pode continuar se sobrepondo à sustentabilidade, que desponta como novo paradigma do direito na pós-modernidade.

Como alternativa para superar o enfraquecimento do Estado-nação e para a concretização das demandas transnacionais, em especial, o direito ao meio ambiente, necessária e urgente a criação de espaços transnacionais, bem como de direito transnacional, que tragam respostas mais satisfatórias para a efetivação da sustentabilidade ambiental.

Portanto, a resolução de questões transnacionais, como o meio ambiente, exige uma consistente mudança de paradigma, com a possibilidade do surgimento de espaços públicos transnacionais que ultrapassem a noção dos Estados e consigam implementar estratégias de governança e regulação por meio de um direito transnacional, que proteja a vida no Planeta Terra. Assim, a sustentabilidade ambiental se evidencia como uma urgente demanda transnacional a ser efetivada em uma nova ordem jurídica transnacionalizada, à luz do valor da solidariedade.

Referências

- ACOSTA, Alberto. **El buen vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos**. Barcelona: Icaria Editorial, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. DONSKIS, Leonidas. **Cegueira moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos**. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010.
- _____. **Tempos líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.
- _____. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.
- BRAVO, Álvaro Sánchez. PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. A superação das improbabilidades da comunicação ambiental. In **Revista Novos Estudos Jurídicos - NEJ**, v. 17 - n. 1, p. 84-100, jan-abr 2012.
- CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. O constitucionalismo latino-americano e a sociedade consumocentrista: por uma democracia socioecológica. In: CALGARO, Cleide (Org.). **Direito socioambiental**. Caxias do Sul: Educs, 2018.
- CARRIO, Genaro R. **Los derechos humanos y su proteccion: distintos tipos de problemas**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997.
- CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do direito na pós-modernidade. Porto Alegre – RECHTD/UNISINOS. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 3, p. 75-83, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. . In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 55-71.

FERRER, Gabriel Real. *Sostenibilidad, transnacionalidad y trasformaciones del Derecho*. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; RONCONI, Diego Richard [et al.] (Org.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. 1. ed. Itajaí : UNIVALI, 2013. Disponível em: <http://adminnovoportal.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/editora-univali/Direito%20Ambiental,%20Transnacionalidade%20e%20Sustentabilidade.pdf>

FERRER, Gabriel Real. GLASENAPP, Maikon Cristiano. CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade: um novo paradigma para o direito. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, vol. 19, n. 4 – edição especial, p. 1433-1464, 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GALEANO, Eduardo. **Úselo y tírelo: el mundo visto desde una ecología latino-americana**. 7.ed. Buenos Aires: Booket, 2010.

GARCIA, Marcos Leite. A concepção tridimensional dos Direitos Fundamentais de Gregorio Peces-Barba: reflexões na busca de critérios para o conceito de Direitos Humanos. In: CRUZ, Paulo Márcio; BRANDÃO, Paulo de Tarso; OLIVEIRO, Maurizio (Org.). **O direito contemporâneo e diálogos científicos Univali e Perugia: edição comemorativa 10 anos do convênio de dupla titulação entre a Univali e a Unipg**. Perugia: Unipg, 2016. p. 8-31.

GARCIA, Marcos Leite; MARQUES JÚNIOR, Willian Paiva; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. Aportes do novo constitucionalismo democrático latinoamericano e da UNASUL para os direitos fundamentais: os direitos ambientais como demandas transnacionais e o tratamento prioritário da sustentabilidade. In: **Revista Novos Estudos Jurídicos**. Itajaí, Vol. 19 - n. 3 - set-dez 2014. p. 959-993.

GARCIA, Marcos Leite. Direitos fundamentais e transnacionalidade: um estudo preliminar. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 173-200.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**: o que a globalização está fazendo por nós. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. Campinas, SP: Papirus, 1990.

LUÑO, Antonio Enrique Perez. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 5.ed.Madrid: Tecnos, 1995.

MORIN, Edgar. **La Vía para el futuro de la humanidad**. Tradução de Núria Petit Fontseré. Barcelona: Paidós, 2011.

PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de derechos fundamentales**: teoria general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Desafios da sustentabilidade na era tecnológica**: (im) probabilidade comunicacional e seus impactos na saúde e meio ambiente. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2017.

PORTO-GONÇALVES. Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Tradução de José Lins de Albuquerque Filho. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à conscientização universal.18. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **De las dualidades a las ecologías**. La Paz: Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía REMTE, 2012.

SOUSA SANTOS, Boaventura de; GARAVITO, César A. Rodríguez (editores). **El derecho y la globalización desde abajo**: Hacia una legalidad cosmopolita. Traducción de Carlos F. Morales de Setién Ravina. Rubi (Barcelona) : Anthropos; México: UAMCuajimalpa, 2007.

STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 15-53.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

A eficácia dos direitos fundamentais entre particulares nas relações contratuais consumeristas

*Lucas Dagostini Gardelin*¹

*Ramon da Silva Sandi*²

*Cleide Calgaro*³

1 Introdução

A eficácia dos direitos fundamentais entre particulares se expressa de modo muito peculiar em cada ordem constitucional e em cada momento histórico que essa ordem constitucional se encontra. Para isso, tem-se por pressuposto a lição de Claus-Wilhelm Canaris (1999 apud. SARLET, 2017, p.65) que, nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet (2017, p.65), não obstante haver discussões transnacionais sobre o tema, há “[...] a necessidade de

¹ Mestrando em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul - (PPGDir-UCS), na condição de taxista PROSUC/CAPES. Graduado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS (2018). Integrante do Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica, cadastrado no DGP/CNPq, vinculado ao Centro de Ciências Jurídicas e Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDir) da Universidade de Caxias do Sul - (UCS).

² Bacharel em Filosofia (2015) e em Direito (2018), ambas faculdades cursadas na Universidade de Caxias do Sul. Mestrando em Direito (CAPES/PROEX) no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGD/PUCRS) (2019-2020). Participa do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Fundamentais (GEDF/CNPq), coordenado pelo Professor Doutor Ingo Wolfgang Sarlet e pelo Professor Doutor Carlos Alberto Molinaro. Na área de direito constitucional, estuda os seguintes temas: dignidade humana e direitos fundamentais.

³ Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Pós-Doutora em Filosofia e em Direito ambos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Doutoranda em Filosofia pela PUCRS, na condição de taxista CAPES. Professora da Graduação e Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul. É vice-líder do Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica” vinculado a Universidade de Caxias do Sul. Atua como pesquisadora no Grupo de pesquisa “Regulação ambiental da atividade econômica sustentável (REGA)” da Escola Superior Dom Helder Câmara e no Grupo de Pesquisa “Filosofia do Direito e Pensamento Político” da Universidade Federal da Paraíba-UFPB. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. E-mail: ccalgaro1@hotmail.com

que as soluções para os problemas específicos devem levar em conta as circunstâncias e peculiaridades de cada ordem jurídica”. Com essa premissa, busca-se, nesse artigo, analisar o desenvolvimento da compreensão da eficácia horizontal dos direitos fundamentais entre particulares. As diferentes concepções do tema, entre outros motivos, demonstram o porquê de tal assunto ser recorrente nas discussões acadêmicas.

Enquanto nos Estados Unidos desenvolveu-se a concepção do *state action*, na qual, em vista de uma interpretação e base originalista da constituição norte americana, estabeleceu-se que vinculam-se os particulares aos efeitos dos direitos em voga quando algum dos particulares exerce algum poder de ordem pública, na Alemanha, embora não haja preceito constitucional explícito sobre a eficácia entre particulares, a busca pela irradiação das normas constitucionais corroborou (entre outros motivos) para a criação, entre a doutrina alemã, do “efeito ante terceiros” (*Drittwirkung*), “isto é, vinculação de sujeitos de direito além do estado. [Assim] vinculariam, em determinadas situações, os particulares e poderiam ser invocados perante os tribunais [...]”. (DIMOULIS; MARTINS, 2011, p.104). Além do *Drittwirkung*, outras teorias foram sendo desenvolvidas, como o *schutzgebotsfunktion der Grundrechte*, na qual os direitos fundamentais ordenam que os poderes do Estado devam estar numa posição de cuidado com as pessoas (*grundrechtlich geschützten Positionen in Schutz zu nehmen*) (cf. STERN, 1988, p.1560).

No Brasil, tal como a Lei Fundamental Alemã, não há norma constitucional que ordene explicitamente essa vinculação entre particulares, mas com base no artigo 5º, §1º na qual exige que haja uma aplicação imediata dos direitos fundamentais, optou-se pela interpretação na qual esses direitos também devem vincular os particulares (cf. DIMOULIS; MARTINS, 2011, p.109). É nítido que numa sociedade tão desigual nas dimensões econômicas e jurídicas, faz-se necessário a intervenção do Estado nas relações privadas.

Uma relação contratual que, nitidamente, expõe essa desigualdade relacional é a relação consumerista, na qual, na maioria dos casos (contando as exceções), um lado dos contratantes possui maior poder técnico, econômico e jurídico de modo que, nesse âmbito de relações jurídicas, faz-se muito profícua a análise da eficácia dos direitos fundamentais entre os privados.

Desse modo, o presente trabalho busca analisar o desenvolvimento da compreensão da eficácia dos direitos fundamentais entre os particulares para analisar, no contexto jurídico brasileiro, como essa eficácia pode estar (ou se faz) presente nas relações contratuais consumeristas.

O método utilizado é o analítico tendo como fundamento o estudo de bibliografias referentes a problemática traçada. Conclui-se que as relações consumeristas exigem, em muitos casos, a necessária intervenção da ordem estatal e que, a partir das cláusulas gerais do direito civil e consumeristas, como (mas não só) a boa-fé, podem ser um meio de proteger a desigualdade jurídica existente entre os particulares.

2. O desenvolvimento da eficácia dos direitos fundamentais no Estados Unidos e na Alemanha

Nos Estados Unidos, a primazia pela liberdade e independência são características presentes no povo desse país. A Constituição Norte-americana, em primazia da liberdade como fundamento do Estado federativo, busca, entre muitas matérias constitucionais conceder grande margem de proteção à liberdade dos atos individuais da população. Na aplicação da eficácia dos direitos fundamentais entre os particulares não poderia ser diferente embora, é claro, tenha havido uma certa flexibilização dessa eficácia com o passar do tempo.

O *Bill of rights* norte americano (e todas emendas subsequentes) é claro ao afirmar que somente os poderes estatais são vinculados à eficácia dos direitos fundamentais. Esse comando normativo, acrescido de uma interpretação literal do seu texto, com fundamento num originalismo

constitucional, acabou “(...) imunizando a ação privada do alcance das proibições constitucionais, [e assim] impede-se que a Constituição atinja a liberdade individual – denegando aos indivíduos a liberdade de fazer certas escolhas, como as de com que pessoas se associar. Essa liberdade é básica dentro de qualquer concepção de liberdade, mas ela seria perdida se os indivíduos tivessem de conformar sua conduta às exigências constitucionais (TRIBE, 1988, p.1691 apud. SARMENTO; GOMES, 2011, p.63). Além disso, como muito bem lembram Sarmento e Gomes (2011, p.63), além dessa concepção simbólica e social, deve-se levar em conta a competência para se legislar Direito Privado que, nos Estados Unidos, não cabe à União, mas aos Estados Federados.

Esse pressuposto histórico e processual fundamenta muitas decisões na Corte Suprema Norte-americana, na qual permitiu que na relação entre particulares houvesse legalidade na restrição e/ou supressão de direitos expressos na Carta Constitucional. Como exemplo clássico desse pensamento, tem-se a declaração de inconstitucionalidade por parte da Corte Suprema do *Civil Rights Act*, na qual o Congresso Nacional, em 1875, estabeleceu punições civis e penais para com a discriminação racial em locais públicos. Entretanto, a Corte declarou inconstitucional, pois a 14^a Emenda somente permitia que a União pudesse legislar sobre normas que impedissem discriminações praticadas pelos Estados, e não entre particulares. Nesse entendimento da Corte,” ficaram assentadas duas premissas: (a) os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição americana vinculam apenas os Poderes Públicos e não os particulares; e (b) o Congresso Nacional não tem poderes para editar normas protegendo os direitos fundamentais nas relações privadas, pois a competência para disciplinar estas relações é exclusiva do legislador estadual” (SARMENTO; GOMES, 2011, p.64)⁴.

⁴ Embora essa tenha sido a decisão da Corte Suprema, como muito bem relembra Jane Reis Gonçalves Pereira (2006, p. 172), “cabe consignar que em outras oportunidades a Suprema Corte houvera reconhecido que a proteção pela Emenda 14 não abrangia apenas condutas de agentes públicos cobertas por estatutos legais, mas devia ser aplicada também nas situações em que indivíduos privados, a pretexto de exercer poderes estatais, atuassem extrapolando os limites da lei, ou, ainda, violando a lei”.

Entretanto, houve um desenvolvimento na compreensão da Corte, na qual é denominada *white primary cases*, no qual a Corte, ao analisar a resolução do Partido Democrata de limitar a participação de brancos nas eleições, dieferentemente do caso anterior, afirmou que essa resolução feria a 14^a Emenda. Aqui, de certo modo, perfectibiliza-se a compreensão que a corte tem da *state action*, pois, nessa decisão, “adotou-se o entendimento de que o comitê partidário, ao exercer um poder atribuído pelo estado (*state given power*), devia ser encarado como uma agência estatal e, portanto, estava sujeito à cláusula constitucional do *equal protection*” (PEREIRA, 2006, p.173)⁵.

Desse modo, pode-se afirmar com Juan María Bilbao Ubillos (1997, p.39-40), que

Desde esta perspectiva, la Corte Suprema há sostenido que ciertas entidades que ejercen potestades virtualmente públicas o cuasi-públicas (*government-like power*) esto es, que desarrollan funciones que se consideran públicas <<por naturaliza>> o equiparables, al menos, a aquellas que han sido encomendadas tradicionalmente al estado, pueden incluirse, sólo a estos efectos, entre los poderes públicos. El ámbito de lo público se extiende mediante uma deliberada laxitud interpretativa, evitandose así que em estos casos el ciudadano pueda verse desprotegido. [...] la teoria de la *función pública* se há aplicado por la Corte em dos áreas principalmente: em relación com las elecciones primarias, por um lado, y em respuesta a los problemas suscitados por las reglas de acceso y utilización de ciertos espacios de propiedad privada, como parques o centros comerciales, por outro.

Diferentemente de manter-se atrelado às funções públicas de determinada ação privada, na ordem constitucional europeia do pós-guerra, procurou-se, vincular os particulares, seja em suas funções públicas, ou não.

⁵ Não obstante haver certo protagonismo do agente particular que age com certas funções públicas, Tribe (1988, p.1700) relembra que “to the extent that such rights impose restraints on governmental rules and not on governmental actors per se, the state action inquiry must initially focus on the task of identifying the governmental rule implicated in a particular case, and not on the task of determining whether o not a particular actor is a governmental actor”. Ou seja, primeiramente, antes de analisar se o particular age ou não com poder estatal, é preciso analisar o quanto determinada norma governamental atinge o particular em sua função pública.

Entretanto, não houve uma homogeneidade constitucional nesse sentido, afinal, enquanto a Lei Fundamental alemã não prevê a vinculação entre os particulares, a Constituição da República Portuguesa, por exemplo, prevê em seu art. 18⁶, denominado por Força Jurídica, a vinculação às entidades públicas e *privadas*; a possibilidade ou não de restrição desses direitos e, de forma categórica, a impossibilidade de diminuição do núcleo essencial dos preceitos constitucionais.

Por certo, na Alemanha, após as atrocidades da segunda guerra mundial, é inegável que “a Lei Fundamental de 1949 reagiu contra essas falhas, buscando firmar-se em princípios como o da proteção judicial dos direitos fundamentais e o da aplicação direta e imediata destes, independentemente de tradução jurídica pelo legislador”⁷ (BRANCO, 2018, p. 153). Entretanto, diferentemente da Constituição portuguesa, não se previu a aplicabilidade dos direitos fundamentais entre os particulares. No seu art. 1º, III, lê-se que “constituem direitos diretamente aplicáveis e vinculam os poderes legislativo, executivo e judiciário”.

Desse modo, não obstante haver certo consenso sobre a aplicação imediata dos direitos fundamentais sobre os atos estatais, houve grande dissenso na doutrina alemã sobre a eficácia imediata ou não dos direitos fundamentais entre os particulares. Desse modo, na Alemanha, desenvolveu-se de forma profícua a reflexão sobre a forma da eficácia dos Direitos Fundamentais entre particulares na doutrina e na jurisprudência.

A doutrina alemã representada por Hans Carl Nipperdey (cf. SARMENTO, 2006, p.220), sustentou o vínculo horizontal entre terceiros de forma direta, ou seja, “como aplicação imediata de normas

⁶ Artigo 18.º Força jurídica. 1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas. 2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. 3. As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

⁷ Como afirma Klaus Stern (1988, p.1515), “die Grundrechtslehre vor dem Zweiten Weltkrieg kannte im Grunde das Problem der Wirkung der Grundrechte in der Privatrechtsordnung nur am Rende. Was dort eine Rolle spielte, kann nur als eine gesellschaftliche *Programmatik* er Grundrechte oder als vom Verfassungsgeber angeordnete Ausnameregulung verstanden werden”.

constitucionais em conflitos entre particulares” (DIMOULIS; MARTINS, 2011, p.106). Entretanto, a doutrina e a jurisprudência⁸ acabam por interpretar o mandamento constitucional a partir da eficácia mediata, isso é, os direitos fundamentais agem de forma indireta sobre as relações privadas.

Gunter Dürig, em sua magistral obra “*Grundrechte und Zivilrechtsprechung*”, afirma que é preciso analisar os direitos fundamentais inseridos na ordem do Direito privado, pois a autonomia privada deve ser respeitada pela ordem jurídica. Entretanto, inegavelmente há um elo entre eles, sendo que a “ponte é representada pelas cláusulas gerais e os conceitos jurídicos indeterminados acolhidos pelo legislador – verdadeiras fontes de irrupção dos direitos fundamentais no Direito Privado [...]” (SARMENTO, 2006, p.211). Nessa linha de entendimento sobre o tema, como se lê no comentário de Ingo von Münch (1992, p.40) ao art.1º, III da Lei Fundamental Alemã, é mais viável a ideia de aplicação mediata pois os direitos fundamentais

eben auch eine **objektive Wertordnung**, ein **Wertsystem** sind: ‘Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung empfangen von ihm Richtlinien und Impulse. So beeinflusst es selbstverständlich auch das bürgerliche Recht; Keine bürgerlich-rechtliche Vorschrift darf in Widerspruch zu ihm stehen, jede muss in seinem Geiste ausgelegt werden (BVerfGE7, 198 [205] – Lüth). Die Grundrechtsbestimmungen lösen also bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten nicht konkret, sondern entfalten sich ‘erts durch das medium der das jeweilige Rechtsgebiet unmittelbar beherrschenden Vorschriften’ (BVerfGE 42, 143 [148] [...])⁹

⁸ É importante relembrar a decisão da Corte Constitucional Alemã no notório caso *Lüth*. “Tratava-se de uma discussão relativa à legitimidade de um boicote contra um filme dirigido pelo cineasta Veit Harlan, de passado Nazista [...]. A produtora e a distribuidora do filme insurgiram-se contra o boicote e obtiveram decisão injuntiva da Justiça estadual de Hamburgo, determinando a sua cessação, com base no art 826 do Código Civil alemão, segundo o qual ‘quem causar danos intencionais a outrem, e de maneira ofensiva aos bons costumes, fica obrigado a compensar o dano’. Irresignado com o julgamento, Lüth interpôs queixa constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) para o Tribunal Constitucional. Este acolheu o recurso, fundamentando-se no entendimento de que cláusulas gerais do direito privado, como os ‘bons costumes’ referidos no art. 826 do BGB, têm de ser interpretados ao lume da ordem de valores sobre a qual se assenta a Constituição, levando em consideração os direitos fundamentais, o que não fora feito pela Corte de Hamburgo” (SARMENTO, 2006, p.215).

⁹ Nessa seara de discussões, é mister recordar a lição de Vieira de Andrade (2001, pp.276-277 apud. SARMENTO, 2006, p.2013), no qual afirma, com base na eficácia mediata, “(...) quando muito, os preceitos constitucionais serviriam como princípios de interpretação das cláusulas gerais e conceitos indeterminados suscetíveis de

Entretanto, com o passar do tempo, a Corte alemã modificou seu entendimento no caso *Handelvertreter*, no sentido de que não se pode somente estabelecer uma proteção às pessoas por intermédio do legislador. Desse modo, nas relações contratuais privadas, mais do que simplesmente uma ação negativa do estado, é exigido que o mesmo proteja as pessoas, mesmo em suas relações contratuais. Essa concepção advém da teoria desenvolvida por Claus-Wilhelm Canaris denominada *grundrechtlicher Schutzpflicht*, sendo que a mesma está expressa em seu texto “*Grundrecht und Privatrecht*”, que, segundo didático comentário de Cherednyhenco (2004, p.08), significa que há,

in the relationship between constitutional rights and the State is quite striking: while constitutional rights were originally conceived as defences against the State, now they are supposed to be protected by the State, i.e. by all its bodies including the civil courts. As a consequence, now in German private law the State has an obligation to protect the constitutional rights of individuals from encroachment by other individuals - an obligation which is no different from the one which is incumbent on the State in public law, in particular in criminal law.

É preciso ressaltar que não se trata de uma eficácia imediata dos direitos fundamentais, na verdade, o próprio Canaris critica essa modalidade, afirmando que, não obstante ser possível que a própria constituição vincule situações de eficácia imediata,

salta aos olhos que uma aplicação consequente dessa doutrina poderia destruir tanto o direito contratual quanto também o direito de responsabilidade extracontratual, pois ambos seriam em larga escala substituídos pelo direito constitucional. Isso contradiz a autonomia do Direito Privado, desenvolvida organicamente no decorrer de muitos séculos, contrariando, também no que diz com o direito alemão, a função dos direitos fundamentais que, em princípio, de acordo com a sua gênese e em consonância com a formulação do

concretização, classificando-os (*Wertverdeutlichung*), acentuando ou desacentuando determinados elementos do seu conteúdo (*Wertakzentuierung*, *Wertverschärfung*), ou, em casos extremos, colmatando as lacunas (*Wertschutzlückenschliessung*), mas sempre dentro do espírito do Direito Privado”.

seu suporte fático, têm por destinatário direto apenas o Estado e não o particular (CANARIS, 2003, p.235)¹⁰.

O que se quer afirmar é a necessidade de se conjugar a autonomia privada (respeitando a relação contratual) mas ter em conta o dever do Estado de proteger os particulares de ameaças que podem ocorrer entre si.

Além dessa teoria, há um consenso na doutrina no que se refere à importância das cláusulas gerais do direito civil, de modo que, segundo Gerhard Walter (1985, p.174-176 apud. Neto, 2013, p.32) “constituem as ‘brechas’ através das quais os direitos fundamentais conseguem ingressar no direito civil”. Nesse sentido, há uma eficácia mediata em vista da fundamentação do próprio código civil que, através de suas cláusulas abertas, exige que haja uma determinada interpretação, que, num estado constitucional de direito, advém da Constituição.

According to the [German] Court, basic rights are primarily to protect the citizen against the state, but as enacted in the *GG* they also incorporate an objective scale of values which apply, as a matter of constitutional law, throughout the entire legal system. A certain intellectual content flows from constitutional law into private law and affects the interpretation of existing civil norms, especially general clauses in the *BGB* such as § 242 (the duty of good faith), § 138(1) (nullity of agreements infringing good morals) and § 826 (wilful damage contrary to public policy), but it is nonetheless the civil law rules that are ultimately applied. Even in such cases, the Court emphasized, the dispute ‘remains substantively and procedurally a civil law dispute’ (CHEREDNYCHENCO, 2004, p.04).

Desse modo, na Alemanha, os Direitos Fundamentais são aplicados numa sistemática que leva em conta as normas objetivamente catalogadas

¹⁰ Como afirma Daniel Sarmento (2006, p.237), Canaris, mesmo ao diferenciar a vinculação entre poderes públicos e particulares aos direitos fundamentais, “caberia ao legislador disciplinar tais comportamentos, de modo a evitar as lesões a direitos fundamentais decorrentes de pessoas não estatais. Sob este prisma, os atos privados não teriam de se conformar aos direitos fundamentais, tal como plasmados na Constituição, mas sim aos parâmetros ditados pelo legislador, no exercício da sua função de proteção daqueles direitos. E o legislador poderia optar pela introdução dos direitos fundamentais na disciplina das relações privadas de modo mais preciso, através de regras dotadas de alto grau de densificação, ou então decidir pela de valoração mais amplo para o judiciário, valendo-se neste caso de cláusulas gerais” (SARMENTO, 2006, p.237-238).

no direito civil, principalmente (mas não só) as cláusulas gerais que, como se verá mais adiante, são grandes promotoras da irradiação de normas constitucionais nas relações privadas.

3. Eficácia dos direitos fundamentais entre os particulares no Brasil e a proteção dos direitos fundamentais dos particulares por meio das cláusulas gerais do direito do consumidor

Tal como a Lei Fundamental da Alemanha, o Brasil não possui explicitamente uma norma constitucional que afirme haver vinculação entre os particulares. Por isso, nesse campo, há muitas discussões em torno da eficácia direta ou indireta dos direitos fundamentais entre os particulares. De certo modo, há uma maioria doutrinária (mas não unânime) que concordam com uma eficácia direta dos direitos fundamentais. Entretanto, há autores como Leonardo Marins e Dimitri Dimoulis¹¹ que são contrários à tese da eficácia imediata desses direitos.

Autores favoráveis à eficácia direta dos direitos fundamentais entre particulares, tal como Ingo Wolfgang Sarlet advogam que, não obstante ser dominante na Alemanha a tese da eficácia mediata, segundo ele, haveria *prima facie*, no Brasil, uma vinculação direta aos particulares, levando-se em conta, entretanto, a crítica de que se faz necessário cuidar para que não se desloque ao “Judiciário a decisão final sobre a ponderação dos direitos esgrimidos entre os sujeitos privados” (SARLET, 2011, pp.382-383). Quanto à defesa da eficácia imediata aos direitos fundamentais (aqui trata-se dos direitos individuais), Wilson Steinmetz, em sua obra “*A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais*”, afirma que, na ordem constitucional brasileira, há melhores fundamentos, justamente, para a recepção de uma eficácia imediata, pois

¹¹ “[...] no ordenamento jurídico brasileiro, vale como regra geral que destinatário dos deveres que correspondem aos direitos fundamentais é o estado, tanto no sentido do dever de abstenção como no sentido do dever de ação mediante prestações. Os particulares devem respeitar os direitos fundamentais na exata medida em que estes forem concretizados por leis infraconstitucionais (o direito fundamental à vida corresponde à punição do homicídio etc.). No mais, os direitos fundamentais desenvolvem como aludido um feito de irradiação na interpretação da legislação comum, principalmente das cláusulas gerais” (DIMOULIS; MARTINS, 2011 p.112).

(i) é uma construção dogmática que toma a sério os direitos fundamentais, (ii) é consistente e conseqüente com a posição constitucional especial e preferencial desses direitos e com o conceito de uma Constituição como estrutura normativa básica (fundamental) do Estado e da *sociedade*, e (iii) está sintonizada com o projeto – um projeto que não é somente jurídico, mas também ético e político, sobretudo no marco de um marco ético e político [...] (STEINMETZ, 2004, p.271).

Um exemplo da eficácia direta dos direitos fundamentais na jurisprudência do STF é o Recurso Extraordinário 201.819, de relatoria do Acórdão feita pelo Ministro Gilmar Mendes. Nele foi decidido que violava o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, a exclusão de membro de uma sociedade sem a devida possibilidade de defesa¹². Desse modo, como afirma Ingo Sarlet (2012, p.18), com base em outras decisões do STF, pode-se inferir, “pelo menos de acordo com a tendência ora registrada, a tese de uma eficácia direta dos direitos fundamentais nas relações entre particulares”.

Embora haja discordâncias quanto aos efeitos direto ou indireto, mesmo aqueles que advogam contra uma eficácia imediata dos direitos fundamentais, afirmam que as cláusulas gerais são irradiadas pela força e pela interpretação constitucional (cf. DIMOULIS; MARTINS, 2011 p.112).

No lastro do ensinamento de Judith Martins-Costa, as cláusulas gerais representam “a via privilegiada para a contínua construção e

¹² [...] As violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Assim, os direitos fundamentais assegurados pela constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares em face dos poderes privados. II. Os princípios constitucionais como limites à autonomia privada das associações. A ordem jurídico-constitucional brasileira não conferiu a qualquer associação civil a possibilidade de agir à revelia dos princípios inscritos nas leis e, em especial, dos postulados que têm por fundamento direto o próprio texto da constituição da república, notadamente em tema de proteção às liberdades e garantias fundamentais. O espaço de autonomia privada garantido pela constituição às associações não está imune à incidência dos princípios constitucionais que asseguram o respeito aos direitos fundamentais de seus associados. A autonomia privada, que encontra claras limitações de ordem jurídica, não pode ser exercida em detrimento ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade não confere aos particulares, no domínio de sua incidência e atuação, o poder de transgredir ou de ignorar as restrições postas e definidas pela própria Constituição, cuja eficácia e força normativa também se impõem, aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais. III. Sociedade civil sem fins lucrativos. Entidade que integra espaço público, ainda que não-estatal. Atividade de caráter público. Exclusão de sócio sem garantia do devido processo legal aplicação direta dos direitos fundamentais à ampla defesa e ao contraditório.

reconstrução da positividade dos princípios e das diretivas, desde que a jurisprudência, com responsabilidade, senso ético e sabedoria, saiba retirar todas as consequências que esta técnica enseja” (MARTINS-COSTA, 2002, p.630).

O princípio da boa-fé desempenha função de cláusula geral em nosso ordenamento, afirmando-se como princípio reitor do universo das relações obrigacionais e intersubjetivas. Ela possibilita a verificação de compatibilidade e adequação dos contratos, ambas calcadas num *standard* de conduta leal, condizentes à atuação das partes integrantes. Não obstante, e justamente em virtude de sua caracterização enquanto cláusula geral, tem o condão de irradiar suas influências sobre os demais continentes jurídicos. As cláusulas gerais, assim sendo,

constituem o meio legislativamente hábil para permitir o ingresso, no ordenamento jurídico, de princípios valorativos, expressos ou ainda inexpressos legislativamente, de *standards*, máximas de conduta, arquétipos exemplares de comportamento, das normativas constitucionais e de diretivas econômicas, sociais e políticas, viabilizando a sua sistematização no ordenamento positivo. (MARTINS-COSTA, 2000, p. 274).

A extensão da importância do princípio da boa-fé e sua incidência nas relações contratuais (e sobre a própria concepção de contrato) não pode, sob o risco de revelar-se quimérica, ser mensurada sem o reconhecimento da verdadeira viragem copernicana empreendida pela CF 88, que

impôs [...] o abandono da postura patrimonialista herdada do século XIX, migrando para uma concepção em que se privilegia o desenvolvimento humano e a dignidade da pessoa concretamente considerada, em suas relações interpessoais, visando à sua emancipação (FACHIN, 2006, apud NALIN, 2006, p. 17).

De valor verdadeiramente pioneiro apresenta-se a chancela do princípio da boa-fé pelo CDC, instituído entre nós em 1990, que elevou, por meio da positivação, o princípio da boa-fé objetiva à alçada de princípio orientador das relações consumeristas (art. 4º, III) e como cláusula geral

(art. 51, IV). Sobre a importância do CDC à consagração da boa-fé, Nelson Rosenvald assevera:

A edição do Código de Defesa do Consumidor representou um corte epistemológico, pois a boa-fé assumiu a posição de modelo de comportamento no direito brasileiro. Mas o que se pretende agora com a inserção definitiva da boa-fé no ordenamento privado é que os operadores do direito possam apoiar argumentações há muito desenvolvidas [...] em normas expressas em código. (ROSENVALD, 2005, p.8).

A boa-fé também encontra guarida no ordenamento jurídico através da consagração, de modo claro e em letras constitucionais, da ideia de função social do contrato, especialmente por meio da disposição do *valor social da livre iniciativa* dentre os fundamentos constitutivos da República (art. 1º, IV, da CF 88), pelo CDC (arts. 4º, III, e art. 51, IV) e, por fim e inegavelmente, pelo CCB, em seus arts. 113, 187 e 422. Essa valorização, de assento constitucional, conduz à releitura do individualismo e da patrimonialidade sacramentados “à luz da opção ‘ideológico-jurídica’ constitucional, na qual a produção encontra limites insuperáveis no respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana” (PERLINGIERI, 2002, p.4). Eis que

Na esteira do texto constitucional, que impõe inúmeros deveres extrapatrimoniais nas relações privadas, tendo em mira a realização da personalidade e a tutela da dignidade da pessoa humana, o legislador mais e mais condiciona a proteção de situações contratuais ou situações jurídicas tradicionalmente disciplinadas sob ótica exclusivamente patrimonial ao cumprimento de deveres não patrimoniais. (TEPEDINO, 2004, p. 10).

Assim sendo, a boa-fé, alçada à condição de princípio e cláusula geral, tem o condão de irradiar suas influências em todo o ordenamento jurídico, afirmando-se valorativamente em seus ramos e animando, dessa maneira, as relações concebidas sob sua égide. Num tal contexto, o ordenamento pátrio passa a ser “permeado por regras nas quais é funda a exigência de eticidade que deve pautar as relações extrapatrimoniais e patrimoniais

entre as pessoas, portadoras que são da especial dignidade que, agora, a própria Constituição Federal lhes reconhece” (MARTINS-COSTA, 2002, p. 133).

A boa-fé objetiva é compreendida como um parâmetro aferível objetivamente de conduta, “um agir adequado, correto, baseado em confiança e lealdade, informado pelos padrões culturais numa determinada região, num dado período temporal” (FERNANDES, 2010, p. 29), detentor de inafastável “exigência da eticidade [...] um verdadeiro dever jurídico positivo” (REALE, 1986, p.8). Este agir, assim entendido, “obriga a um certo comportamento, ao invés de outro; obriga à colaboração” (NEGREIROS, 2006, p.227), de modo a informar a conduta numa

atuação ‘refletida’, uma atuação refletindo, pensando no outro, no parceiro contratual, respeitando-o, respeitando seus interesses legítimos, suas expectativas razoáveis, seus direitos, agindo com lealdade, sem abuso, sem obstrução, sem causar lesão ou desvantagem excessiva, cooperando para atingir o bom fim das obrigações: o cumprimento do objetivo contratual e a realização dos interesses das partes. (MARQUES, 2006, p. 216).

A palpável influência exercida pelo boa-fé (enquanto cláusula geral e princípio) é facilmente sentida num ramo muito caro ao direito: o contratual. Daí ser possível a afirmação de que a boa-fé “vem posta como princípio cardeal do moderno Direito das Obrigações, sejam estas civis ou comerciais, como emanção da confiança que deve presidir o tráfico jurídico” (MARTINS-COSTA, 2002, p.133). O paradigma da primazia da *voluntas* individualista, gestada e levada ao paroxismo pelas codificações oitocentistas, cede, agora, lugar à relativização de conceitos, seguida de sua consequente adaptação:

O direito dos contratos, em face das novas realidades econômicas, políticas e sociais, teve de se adaptar e ganhar uma nova função, qual seja a de procurar a realização da justiça e do equilíbrio contratual. No novo conceito de contrato, a equidade, a justiça (*Vertragsgerechtigkeit*) veio ocupar o centro de gravidade, em substituição ao mero jogo de forças volitivas e individualistas,

que [...] comprovadamente só levava ao predomínio da vontade do mais forte sobre a do vulnerável. É o que o novo Código Civil denomina ‘função social do contrato’, novo limite ao exercício da autonomia da vontade. (MARQUES, 2006, pp. 166-167).

Resulta, deste modo, que a própria essência do contrato é revisitada, questionada e adequada às premências de um novo panorama (qual seja, o esposado pelo ordenamento jurídico pátrio na esteira da consagração constitucional de 1988). O contrato, inspirado, sofre mutações e ganha roupagens distintas. Enzo Roppo é percuciente ao apontar os entraves, outrora elevados à condição de truísmos, que as inovações do direito agora se engajam por remediar:

[...] disparidade de “poder contratual” entre partes fortes e partes débeis, as primeiras em condições de conformar o contrato segundo os seus interesses, as segundas constringidas a suportar a sua vontade, em termos de dar vida a *contratos substancialmente injustos*: é isto que a doutrina baseada nos princípios de liberdade contratual e de igualdade dos contraentes, face à lei, procura dissimular, e é precisamente nisto que se manifesta a sua função ideológica. (ROPPO, 1988, p. 38).

A boa-fé, inextirpável da contratualística contemporânea, calca-se justamente no empenho por “transcender” tal interpretação engessada do contrato e da obrigação: já não se busca mera e unicamente o bom e correto tráfego econômico, que, todavia, se encontra com a devida tutela, tampouco o apego prenhe de formalismo conceitual, mas a resposta à questão, hoje sempre presente, “se aquela relação em apreço levou em conta a dignidade dos contratantes” (NALIN, 2006, p. 246). Assim, e em consequência, pontua Marques:

O contrato seria, então, um instrumento que o direito oferece para possibilitar a auto-regulamentação dos interesses dos particulares. A vontade é pressuposto e fonte geradora das relações jurídicas já reguladas em abstrato e em geral pelas normas jurídicas. A ordem jurídica é que, em última análise, reconhece a autonomia privada, é ela, pois, que pode impor limites a esta autonomia. (MARQUES, 2006, p.212).

De modo que a boa-fé objetiva conclama, e efetivamente exige, um *agir*, uma atuação lastreada na conduta colaborativa das partes integrantes do contrato, com o fito de justo adimplemento da obrigação. O contrato é remodelado, suscitado por novas concepções. É por isso, e com acuidade, que se fala de sua renovação, como explícita, uma vez mais, Nalin:

[...] tem-se em vista a renovação dos propósitos do contrato contemporâneo, dentre o que se destaca atenção maior dispensada ao sujeito [...] sem que, com isso, se sustente a superação do conteúdo econômico do negócio, mesmo que, minimamente, retratado [...] a autonomia contratual, antes de ser instrumento de circulação de riquezas, no atual estágio de desenvolvimento constitucional, presta-se ao livre desenvolvimento da pessoa do contratante, sem que dela se possa excluir um quase inevitável conteúdo patrimonial mínimo. (NALIN, 2006, p. 249).

Assim informado e sob novas vestes, o contrato se transforma, e “não só recupera plenamente [...] relações e situações que, até aí, só nela entravam em formas imperfeitas e distorcidas, mas até conquista espaços e funções novas, sempre mais relevantes” (ROPPO, 1988, p.337). Os contratos, então, se afirmam enquanto o campo de aplicação por excelência da boa-fé objetiva, traduzida “no dever de cada parte agir de forma a não defraudar a confiança da contraparte. Impõe-se, em primeiro lugar, ao devedor e ao credor, mas [...] alcança outros participantes da relação jurídica”. (ELESBÃO, 2002, p. 162).

O consumidor engajado numa relação contratual consumerista é, pois, investido de dignidade e revestido por garantias expressamente constitucionais. Daí que

[...] não só o contrato deve ser interpretado de forma diferente, a proteger o sujeito de direitos especiais, mas também o direito daí resultante merece interpretação teleológica (de proteção dos mais fracos na sociedade) e “conforme a Constituição” (*verfassungskonform Auslegung*). (MARQUES, 2006, p.259).

A constatação dessa irradiação não significa que não seja necessária uma apreciação do caso a caso, pois

como a apreciação desta incidência deverá ser feita sempre in concreto as circunstâncias do caso jogarão, quer se trate de um contrato individual típico, quer se trate de um vínculo submetido às chamadas 'condições gerais dos negócios', papéis diferentes, os quais deverão conduzir a interpretação de cada um deles e a resolução das questões a serem dirimidas (COSTA, 1992, p.16).

Uma interpretação, como bem se viu, condicionada às particularidades hauridas *in concreto*, mas inspirada pelo fito de “destacar a hierarquia dos direitos ora em conflito, no caso, direitos humanos, direitos fundamentais do consumidor, a exigir maior cuidado do aplicador da lei; a exigir capacidade para dar *efeito útil* para este mandamento constitucional” (MARQUES, 2006, p.267).

4. Considerações finais

Como visto no trabalho se analisou a eficácia dos direitos fundamentais, dando ênfase às relações consumeristas dentro do ordenamento jurídico brasileiro vigente. Com a incursão feita entre as ordens constitucionais americana e alemã se objetivou demonstrar a eficácia dos direitos fundamentais nas relações particulares, além de analisar a eficácia horizontal desses direitos nos contratos voltados às relações consumeristas. Haja visto isso, observou-se a existência de controvérsia na doutrina sobre a incursão denotada, bem como a falta de jurisprudência pátria que regule de forma coerente a temática exposta, no intuito de a boa-fé contratual, entre outras cláusulas, possa efetivar os direitos fundamentais nas relações de consumo.

Os contratantes têm a autonomia da vontade e a liberdade para contratar, porém, isso implica que a boa-fé impere nas relações, no caso em tela, as de consumo. Assim, com a crescente inserção na doutrina como na jurisprudência da teoria da eficácia horizontal dos direitos

fundamentais, é necessário compatibilizar os direitos fundamentais com as relações particulares, contudo existe a grande dificuldade fundada em como se pode harmonizar a autonomia da vontade privada.

É importante que haja o reconhecimento dos direitos fundamentais juntamente com a autonomia da vontade privada, ambos como princípios para dirimir conflitos posteriores. Conflitos que precisam de parâmetros e critérios que sejam mecanismos de suporte nas aplicações do direito nos casos concretos que surgem na lei vigente brasileira.

Portanto, compreende-se que o conteúdo dos negócios de consumo permite uma maior autonomia privada e, com isso, pode reduzir a incidência de direitos fundamentais, permitindo relações de consumos pautadas na percepção dos limites jurídicos.

5. Referências

- BILBAO UBILLOS, Juan María. **Los derechos fundamentales em la frontera entre lo público y lo privado** – la noción de *state action* em la jurisprudência norteamericana. Madrid: McGrawHill/ Interamericana de España, 1997.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Coimbra: Almedina, 2003 (Tradução de Ingo W. Sarlet e Paulo M. Pinto do original: Grundrechte und Privatrecht – eine Zwischenbilanz. Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1999).
- CHEREDNYCHENKO, Olha. **The Constitutionalization Of Contract Law: Something New under the Sun?**. Electronic Journal of Comparative Law, vol. 8.1 (March 2004). Disponível em: https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/10544/Cherednychenko_04_TheConstitutionalization-of-Contract-Law.pdf?sequence=2. Acesso em: 24 mar. 2019.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ELESBÃO, Elisita Collor. **Princípios informativos das obrigações civis**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

FACHIN, Luiz Edson. **Apresentação**. In: NALIN, Paulo. Do contrato: conceito pós-moderno em busca de sua formulação na perspectiva civil-constitucional. Curitiba: Juruá, 2006.

FERNANDES, Alexandre Cortez. **Direito civil: obrigações**. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional**. 1.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MARTINS-COSTA, Judith. **Crise e modificação da idéia de contrato no direito brasileiro**. *Revista de Direito do Consumidor*. 1992. Disponível em: <http://ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/docs/crise_modificacao_ideia_contrato.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

MARTINS-COSTA, Judith. **Diretrizes teóricas do Novo Código Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MARTINS-COSTA, Judith. **A reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MÜNCH, Ingo von. **Grundgesetz-Kommentar**. v. I, 4.ed. München: C.H.Beck, 1992.

NALIN, Paulo. **Do contrato: conceito pós-moderno em busca de sua formulação na perspectiva civil-constitucional**. Curitiba: Juruá, 2006.

NEGREIROS, Teresa. **O princípio da boa-fé contratual**. In: MORAES, Maria Celina Bodin de. *Princípios do direito civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamentais nas relações jurídicas entre particulares**. In: BARROSO, Luís

Roberto (org.). *A nova interpretação Constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves Pereira. **Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamental nas relações jurídicas entre particulares**. In: MARTINS-COSTA, Judith. *A reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

REALE, Miguel. **O Projeto do Código Civil**: situação atual e seus problemas fundamentais. São Paulo: Saraiva, 1986.

ROPPO, Enzo. **O contrato**. Coimbra, Portugal: Almedina, 1988.

ROSENVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no código civil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Neoconstitucionalismo e Influência dos Direitos Fundamentais no Direito Privado**: algumas notas sobre a evolução brasileira. *Revista Civilistica*. n.1. 2012. Disponível em: < <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2012/08/Neoconstitucionalismo-civilistica.com-1.-20121.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais e direito privado**: Notas sobre a influência da dogmática alemã dos direitos fundamentais, em especial a contribuição de Claus-Wilhelm Canaris, no direito brasileiro. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*. v.12, 2017. Disponível em: <http://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/311/296>. Acesso em: 25 abr 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10.ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARMENTO, Daniel. **A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais no direito comparado e no Brasil.** In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A nova interpretação Constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas.* 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SARMENTO; Daniel; GOMES, Fábio Rodrigues. **A eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares: o caso das relações de trabalho.** *Revista do Tribunal Superior do Trabalho.* Vol. 77, nº4, out/dez 2011. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/28342/003_sarmento_gomes.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 25 mar. 2019.

STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 2004.

STERN, Klaus. **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland.** v. III/1. München: C.H.Beck, 1988.

TRIBE, Laurence H. **American Constitutional Law.** Nova York: The Foundation Press, 1988.

A dignidade humana como diretriz ambiental na Constituição Federal de 1988

*Luciana Cordeiro de Souza-Fernandes*¹

*Carlos Hiroo Saito*²

1. Introdução

O Brasil é um país de dimensões continentais dotado de imensa riqueza ambiental em seus seis biomas, que foi duramente explorado desde os tempos primordiais até os dias atuais. Identificamos que no tocante a legislação foram sendo replicadas, por séculos, inúmeras leis alienígenas em seu território, nem sempre em conformidade com a realidade do país. E, hodiernamente, ainda possui imensa fragilidade na construção de suas políticas públicas, notadamente no âmbito social e ambiental.

Na história das políticas ambientais, pode-se destacar como exceção a iniciativa de D. Pedro II, que ordenou em 1861 a realização do replantio de vegetação no Maciço da Tijuca, Rio de Janeiro, sob o temor de que a sede do Império fosse acometida por grave crise hídrica. O esforço coordenado pelo Manuel Gomes Archer, entre 1862 a 1874 61.852 resultou

¹ Professora de Direito da Faculdade de Ciências Aplicadas – FCA/UNICAMP e do Programa de Pós Graduação em Ensino e História das Ciências da Terra (PEHCT) do Instituto de Geociências -IG/UNICAMP. Doutora e Mestra em Direito Ambiental pela PUCSP. Líder do Grupo de Pesquisa CNPQ AQUAGEO Ambiente Legal. Advogada, Parecerista e Consultora Ambiental. Sócia Fundadora da APRODAB. *E-mail*: lucord@unicamp.br

² Professor do Departamento de Ecologia/Instituto de Ciências Biológicas e do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Doutor em Geografia e Mestre em Educação. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. *E-mail*: carlos.h.saito@hotmail.com

em mais de 60 mil mudas plantadas sobreviventes (DRUMMOND, 1988). O resultado deve-se muito mais ao esforço de Archer do que o apoio efetivo por parte do Império. Segundo Drummond (1988), considerando uma taxa de sobrevivência de 80%, pode-se estimar um total plantado de 72 mil mudas, que dimensionadas em função do tamanho dos recursos humanos disponibilizados para o empreendimento (uma equipe média de 6 escravos, a taxa média de plantio chega ao número de mil mudas/homem/ano).

Iniciativas isoladas para proteger o meio ambiente, como a criação do Parque Nacional do Itatiaia em 1937 (o primeiro parque nacional criado no Brasil), começaram a despontar a partir do século XX. No entanto, a articulação entre a dignidade da pessoa humana e o meio ambiente, é bem tardia.

De ações isoladas ou como medidas responsivas, o meio ambiente passa ao *status* de direito humano somente em 1988. Essa associação é resultado de uma convergência de fatores, que vão desde o aumento do debate ambiental no cenário internacional pós-Estocolmo 1972, até o processo de redemocratização vivido no país, com a consequente retomada das questões sociais na agenda pública.

A Constituição Federal vigente contempla a pessoa humana do artigo 1º ao artigo 250, e, pela primeira vez o meio ambiente figura como garantia constitucional no conferir dignidade à pessoa humana e alcança *status* constitucional ao ser correlacionado à vida, representando que o meio ambiente deve ser considerado um direito fundamental.

Vale anotar que a dignidade da pessoa humana, está consagrando um imperativo da justiça social, um valor constitucional supremo que reflete um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio do homem. Seu conteúdo jurídico interliga-se às liberdades públicas, em sentido amplo, abarcando aspectos individuais, coletivos, políticos e sociais do direito a vida, dos direitos pessoais, tradicionais, dos direitos metaindividuais: difusos- onde figura Direito Ambiental, coletivos e

individuais homogêneos, dos direitos econômicos, dos direitos educacionais, dos direitos culturais, etc., afirma Bulos (2009, p.415).

De acordo com referido constitucionalista, pode-se dizer que o capítulo do meio ambiente na Constituição Federal de 1988 é um dos mais avançados e modernos do constitucionalismo mundial. Afirmando que nos últimos decênios, a disciplina constitucional do meio ambiente passou a ser um direito fundamental da pessoa humana, lúdimo direito de solidariedade, de terceira geração, porque a saúde do homem e sua qualidade de vida passaram a ser meta principal dos Estados (BULOS, 2009, p. 1421).

Outrossim, ressaltamos que embora haja um Texto constitucional com tais garantias, o caminho pode ser longo, pois a instrumentalização do Estado para atuar e fiscalizar ações degradadoras se apresenta ainda de forma insipiente e ineficaz. Parece-nos que prevalece em muitos escalões do poder e na população em geral, a memória de dias passados como se a convivência harmoniosa dos elementos do binômio homem-natureza não fosse crível, como se não houvesse a total dependência do ser humano com relação ao meio ambiente, como se os bens ambientais fossem inesgotáveis, como se ações humanas não gerassem consequências ao próprio gênero humano e ao todo que nos cerca. Verdadeiro paradoxo do (in)evoluir.

E a pandemia veio para escancarar este cenário de invisibilidade social e degradação ambiental, demonstrando a inefetividade de diversas políticas públicas existentes, e também a influência que a degradação do meio ambiente pode ter na gênese de zoonoses (AFELT *et al.*, 2018, SAITO *et al.*, 2020).

Daí lembrarmos de que em 1977 já afirmava Mateo (1977, p. 21): “O homem de hoje usa e abusa da natureza como se fosse o último inquilino deste planeta, como se adiante não se anunciasse um futuro”. O artigo 225 da Constituição Federal, ao assegurar o meio ambiente como direito, obriga-nos a um dever de proteção não só para as gerações presentes, mas também as futuras, promovendo neste trecho final do artigo, um olhar

para a ‘sustentabilidade intergeracional’, remetendo ao artigo 170, inciso VI. Este outro dispositivo constitucional, inclusive, encontra-se no Título VII que trata da Ordem Econômica e Financeira, em seu capítulo I que traz os princípios gerais da atividade econômica, dispondo que a ‘defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação’. Por se tratar de um princípio da ordem e do desenvolvimento econômico brasileiro, pode-se inferir que a nossa Constituição Federal é um todo orgânico nesse aspecto, de tal forma a contemplar o ‘desenvolvimento sustentável’ constitucionalmente, por impor que a defesa do meio ambiente se traduz como princípio a frear e direcionar as atividades econômicas.

Curiosamente, essa interdependência entre gerações quanto ao direito ao usufruto do meio ambiente e quanto ao dever de protegê-lo, que veio se tornar explícito com a consagração do conceito de desenvolvimento sustentável do Relatório Nosso Futuro Comum (CMMAD, 1991), e a própria expressão “desenvolvimento sustentável” ou a palavra “sustentabilidade” a ela associada, não estão gravadas na Constituição Federal, provavelmente porque a nossa nova Carta Magna foi promulgada em 1988, pouco depois do advento do Relatório que as publicizaram.

A fim de avançarmos na discussão sobre a presença do direito ao meio ambiente enquanto princípio constitucional, o presente trabalho apresentará na sequência uma discussão sobre como se dá a tutela constitucional do meio ambiente, no Brasil e em outros países, para então discorrermos sobre o princípio do desenvolvimento sustentável como garantia de dignidade humana, e como este princípio se manifesta explícita ou implicitamente na Constituição Federal do nosso país.

2. A tutela constitucional do meio ambiente

Para tratarmos da tutela constitucional do meio ambiente, faz-se necessário recuarmos até primeiramente as preocupações concernentes à proteção do meio ambiente, para então prosseguirmos na análise da

incorporação dessa preocupação como basilar das leis pátrias. Para tanto, iniciaremos com uma revisão dessa pauta no Velho Mundo, antes de nos debruçarmos sobre a sua trajetória no direito de nosso país.

2.1 No Direito Comparado

Antecedendo a assunção constitucional da temática ambiental, no Velho Mundo, para Canotilho & Morato (2007, p. 15) as preocupações ambientais da Comunidade Econômica Europeia surgiram e se manifestaram nos finais da década de 1950. Afirmam os autores que,

Na realidade, naquela época, a protecção do ambiente não se contava entre as preocupações dos governos nem dos povos, mais voltados para o crescimento económico, expresso pelo crescimento do Produto Nacional Bruto, o que tornava compreensível que no Tratado de Roma não houvesse, inicialmente, qualquer referência directa ao ambiente. Só num sentido extremamente amplo se poderia antever uma alusão implícita à protecção do ambiente, na menção do artigo 2º ao *aumento do nível de vida* entre as *missões* da Comunidade ou na menção preambular à *melhoria das condições de vida e de trabalho dos povos*.

Nessa digressão histórica, afirmam os autores (CANOTILHO & MORATO, 2007, p. 15) que o aumento da poluição nos países fortemente industrializados da Europa, com graves acidentes ecológicos, sérios impactos ambientais, econômicos e humanos trouxeram o tema do ambiente para o centro do debate político, obrigando os Estados a tomar medidas destinadas a diminuir seus efeitos.

Os impactos ambientais observáveis também reforçaram preocupações latentes com relação ao bem-estar animal, e o século XIX traz como um dos fatos importantes a fundação, em 1824 e território britânico, da Sociedade para a Prevenção da Crueldade com os Animais (Society for the Prevention of Cruelty to Animals – SPCA). Atualmente, ela é conhecida como the Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (RSPCA) após ter recebido permissão da Rainha Vitória para adicionar o R real em 1840.

O mesmo século XIX foi marcado pelo avanço do debate em relação a áreas protegidas, visando tanto a proteção da biodiversidade como dos ecossistemas e paisagens, resultando na criação dos primeiros parques nacionais nos Estados Unidos da América como modelos que vieram a se espalhar pelo mundo: Yellowstone Park (em 1872) e o Yosemite Park (em 1890). Segundo Junqueira e Kawasaki (2017), baseadas em McCormick (1992), informam que na sociedade britânica, a preocupação com a crueldade aos animais era mais valorizada que a necessidade de criação de áreas protegidas, o que levou à criação de parques britânicos apenas após a 2ª Guerra Mundial.

O século XX vem a ampliar a conscientização mundial coma temática ambiental, e começam a surgir dispositivos legais e agências de regulação e fiscalização sobre a qualidade do meio ambiente, como a United States Environmental Protection Agency (EPA) em 1970. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo) em 1972 vem a consolidar a presença dessa pauta no cenário internacional.

Das leis ordinárias infra-constitucionais, gradativamente se amplifica a formalização legal dessa pauta para o dispositivo legal maior das nações.

No Direito Comparado, o problema ecológico já era objeto de constitucionalização há algum tempo, afirma Bulos (2009, p. 1421) ao destacar alguns diplomas constitucionais que antecederam a Constituição brasileira de 1988, que consagrou este tema, como as ‘Cartas da Alemanha, de 1949 (arts. 74, 20 e 24); da Suíça, de 1874, reformada em 1957 (art.24); da Bulgária, de 1971 (art. 31); de Cuba, de 1976 (art. 27); de Portugal, de 1976 (art. 66); da União Soviética, de 1977 (art. 18); da Espanha, de 1978 (art. 45); e da China, de 1982 (arts. 9º e 26)’.

Uma análise inicial das Constituições dos principais países (G8), com base nas constituições disponibilizados pelo Comparative Constitutions Project³, indica que a Itália, tem em sua Constituição, na parte dedicada aos Princípios Fundamentais, artigo 9, que a República promove o

³ Disponível em <https://comparativeconstitutionsproject.org/>

desenvolvimento da cultura e pesquisa científica e técnica e protege a paisagem natural e o patrimônio histórico e artístico da Nação (ITÁLIA, 2012). A Constituição russa, em seu Capítulo 2 sobre Direitos Humano e Civil e Liberdade, em seu artigo 42, informa que todos têm direito a um ambiente favorável, a informações confiáveis sobre o estado do meio ambiente e à indenização por danos causados a sua saúde e à propriedade por violações das leis ambientais (RÚSSIA, 2014). A Constituição da França talvez venha a merecer o maior destaque dentre estas, pois ela informa em seu preâmbulo ter sido incorporado por meio de emenda, a Carta para o Meio Ambiente de 2004, que consagra 10 artigos sobre o tema (FRANÇA, 2008):

Art. 1. Cada pessoa tem o direito de viver em um ambiente equilibrado que mostra o devido respeito pela saúde.

Art. 2. Cada pessoa tem o dever de participar na preservação e valorização do meio Ambiente.

Art. 3º. Cada pessoa deverá, nas condições previstas em lei, prevenir e evitar a ocorrência de qualquer dano que ele ou ela possa causar ao ambiente ou, na sua falta, limitar as consequências de tais danos.

Art. 4º. Cada pessoa será obrigada, nas condições previstas em lei, a contribuir para reparar qualquer dano que ele possa ter causado ao ambiente.

Art. 5º Quando ocorrer a ocorrência de qualquer dano, ainda que imprevisível no atual estado de conhecimento científico, que pode prejudicar grave e irreversivelmente o ambiente, as autoridades públicas deverão, com o devido respeito ao princípio de precaução e às áreas dentro de sua jurisdição, garantir a implementação de procedimentos para avaliação de risco e a adoção de medidas temporárias proporcionais ao risco envolvido, a fim de lidar com a ocorrência de tais danos.

Art. 6º As políticas públicas devem promover o desenvolvimento sustentável. Para este fim eles deve conciliar a proteção e melhoria do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e progresso social.

Art. 7º. Cada pessoa tem direito, nas condições e na medida prevista por lei, ter acesso a qualquer informação relativa ao meio ambiente na posse de órgãos públicos e para participar no processo público de tomada de decisão que pode afetar o meio ambiente.

Art. 8. A educação e a formação em relação ao meio ambiente devem contribuir para o exercício dos direitos e deveres previstos na presente Carta.

Art. 9. A pesquisa e a inovação devem contribuir para a preservação e o desenvolvimento do meio ambiente.

Art. 10. Esta Carta deve inspirar as ações da França tanto a nível europeu como em nível internacional.

Para Bourg & Whiteside (2007), essa emenda constitucional de 2005 na lei maior francesa se reveste de algumas características inusitadas, cabendo destaque para o fato de que a Carta para o Meio Ambiente foi inserida no Preâmbulo da Constituição, podendo ser interpretado que os textos de preâmbulo teriam a mesma força que as da própria Constituição em si. Conseqüentemente, segundo os autores, a Constituição assim não apenas afirma o direito ao meio ambiente, mas eleva certos princípios específicos de direito ambiental ao mais alto nível de normas. Ginsburg, Foti & Rockmore (2014) reforçam a excepcionalidade da legislação francesa quando comparada a outros países, em que o Preâmbulo ou não são normalmente incluídos na parte legalmente operativa do texto constitucional ou não tem força legal vinculante.

Outro ponto que estes autores destacam, e que aqui nós endossamos, é a constitucionalização do princípio da precaução. Este princípio se aplica e rege situações de risco ambiental e para a saúde sempre que as evidências científicas são incompletas, insuficientes ou controversas. Portanto, a decisão da França de constitucionalizar o princípio da precaução é claro sinal de plena consciência e internalização cercado-se de todos os cuidados em relação à garantia de direitos humanos básicos, através da temática ambiental.

Os demais países do G8 não fazem alusão específica à proteção do meio ambiente enquanto princípio constitucional, o que os remetem sempre às leis infra-constitucionais.

Trazendo para a América Latina, a Constituição do Uruguai traz claramente a preocupação com o meio ambiente em seu artigo 47 (URUGUAY, 2004) e a do Paraguai dedicou um capítulo ao meio ambiente, destaque para o artigo 7º, *in verbis*,

Artículo 7. Del derecho a un ambiente saludable. Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación en el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental (PARAGUAI, 1994).

A seguir, elegemos as Constituições do Equador e Bolívia para demonstrar o olhar constitucional destes países para com o meio ambiente, por inovar neste contexto.

A Constituição do Equador, de 20/10/2008, em seu preâmbulo celebra ‘a natureza, a Pacha Mama, da qual somos parte e que é vital para nossa existência’ e ao longo de seus 444 artigos discorre sobre meio ambiente em diversos temas. No Capítulo II, seção I, o artigo 12⁴ trata da água como um direito humano fundamental e irrenunciável. E na seção II, artigo 14, *in verbis*, reconhece o direito da população de viver em um ambiente são e ecologicamente equilibrado, que garanta a sustentabilidade e o bom viver, declarando ser de interesse público a preservação ambiental, a conservação dos ecossistemas, a biodiversidade e a integridade do patrimônio genético do país, a prevenção do dano ambiental e a recuperação dos espaços naturais degradados. Na sequência, no art.15⁵ elenca competências ao Estado.

Art. 14. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del

⁴ Art. 12. El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. (EQUADOR, 2008).

⁵ Art. 15. El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua. Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos Página 5 de 129 experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional. (REPUBLICA DEL EQUADOR, 2008).

país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados (EQUADOR, 2008).

A questão ambiental também está presente na Educação (art. 27, art.347, 4.), nas cidades (arts. 30, 31, 376, 391), na Saúde (art. 32), nos direitos de liberdade (art. 66, 27), nos serviços ambientais (art. 74), nas Responsabilidades (art. 83, 6.), na proteção de galápagos (art. 258), nas áreas rurais (art. 267), no Regime de desenvolvimento (art. 276, 4), no tocante a propriedade (art. 323), no meio ambiente do trabalho (art. 326, 5.), na ciência, cultura, tecnologia, inovação e saberes ancestrais (art. 385, art. 387, 4.). E especificamente no capítulo destinado a Biodiversidade e aos Recursos naturais – arts. 395 a 415 – é estruturado com seções temáticas: natureza e ambiente; biodiversidade; patrimônio natural e ecossistemas; recursos naturais; solo; água; biosfera, ecologia urbana e energias alternativas.

Destarte, é no Capítulo VII – Direitos da Natureza – artigos 71 a 72 - que constitucionalizam a natureza ‘Pacha Mama’ como sujeito de direitos, *in verbis*:

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 observarán 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 (EQUADOR, 2008).

Art. 72. La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependen de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces

para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas (EQUADOR, 2008).

Nesse mesmo sentido, a Constituição Boliviana, submetida a referendo popular em 07/02/2009, em seu preâmbulo apresenta: “Cumpliendo con el mandato de nuestros pueblos con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia”. E em seu texto, nos arts. 33 e 34, *in verbis*, compreendidos no Capítulo VII – ‘Derechos al Medio Ambiente’, também reconhece o meio ambiente como titular de direito.

Artículo 33. Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente (BOLIVIA, 2009).

Artículo 34. Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente (BOLIVIA, 2009).

Em seu bojo destacam-se diversos artigos sobre meio ambiente, como o art. 9, 6. que dentre as finalidades do Estado se encontra ‘promover e garantir o aproveitamento responsável e planejado dos recursos naturais, e impulsionar sua industrialização através do desenvolvimento e do fortalecimento da base produtiva em suas diferentes dimensões e níveis, assim como a conservação do meio ambiente, para o bem estar das gerações atuais e futuras’. Já no art. 30, II, 10, garante-se as nações e povos indígenas originário campesinos gozar do direito; ‘A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas”. No artigo 80, I a educação deve promover proteção ao meio ambiente. No artigo 80 que lista os deveres dos bolivianos e bolivianas, o item 15. impõe o ‘proteger e defender do meio ambiente adequado para o

desenvolvimento dos seres vivos'. No aspecto processual, o art. 135. enfatiza que a ação popular é um instrumento para proteção do meio ambiente; bem como o art. 189 atribui ao Tribunal Agroambiental resolver recursos sobre o tema ambiental.

No tocante as Relações Internacionais, o art. 255, II, 8. pauta a questão ambiental. No âmbito interno o art. 298, I, estabelece as competências privativas de nível central do Estado, sendo que no item 20. tem-se a de instituir a Política geral de Biodiversidade e de Meio Ambiente; e no inciso II, são estabelecidas as competências exclusivas, item 6. de estabelecer o regime geral de biodiversidade e meio ambiente. De forma que sobre as competências concorrentes entre o nível central, os Estados e as entidades territoriais autônomas, o art. 299, II, dispõe no item 1. "Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental". Sobre as competências municipais dos governos municipais autônomos, o art. 302, I, 5. destaca seu papel de "Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos". Já sobre as competências das comunidades autônomas indígena originaria campesina, o art. 304, inciso II estabelece as competências ambientais compartilhadas e o inciso III as concorrentes.

Ainda, vale anotar que no campo econômico o meio ambiente está presente nos artigos 312, III; 316, 6.; 319, I; 337, I. Sendo que no Título II, capítulos 1º a 9º, o meio ambiente ganha destaque nos arts. 342 a 404, com diversas temáticas em destaque. Além do art. 405 que trata do desenvolvimento rural sustentável. Por fim, desde o preâmbulo e ao longo dos 411 encontramos de forma direta ou indireta menção a questão ambiental. Ressalta-se que a água é considerada um direito fundamentalíssimo para a vida.

Art. 373, I. El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad,

reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad. II. Los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados y están sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley. (REPÚBLICA DEL BOLIVIA, 2009).

Neste sentido, Zafaroni (2010, p. 120), aduz

Es clarísimo que en ambas constituciones la Tierra asume la condición de persona, en forma expresa en la ecuatoriana y tácita en la boliviana, pero con iguales efectos: cualquiera puede reclamar sus derechos, sin que se requiera que sea afectado personalmente, supuesto que es primario si se la considerase un derecho exclusivo de los humanos.

Outrossim, ainda com relação a Bolívia, a Ley 300/2012 torna a Terra - ‘Pacha Mama’ - um sujeito que deve ser respeitado e deve gozar de direitos jurídicos. De forma que Pacha Mama e humanos têm os mesmos direitos.

Como pontuam Peppoloni & Capua (2020, *no prelo*)

Esta nova lei confere à Terra um caráter jurídico de "sujeito colectivo de interés público" ("sujeito coletivo de interesse público"), capaz de agir em defesa de seus direitos por meio de seus representantes, isto é, seres humanos. A Terra é descrita como um conjunto de sistemas de vida, por sua vez definidos como “comunidades organizadas y dinámicas de plantas, animales, microorganismos y otros seres y su entorno, donde interactúan las comunidades humanas y el resto de la naturaleza como una unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y geológicos, así como de las prácticas productivas, la diversidad cultural de las bolivianas...” Os humanos são considerados parte da Mãe Terra.

2.2 No Direito pátrio

Ao compulsarmos a história legislativa do Brasil, verificamos uma pseudo proteção legal ao meio ambiente, vez que os ordenamentos

existentes eram pontuais e limitados. Dentre eles, podemos destacar as Ordenações Afonsinas, de 1446, que vigorou no Brasil pós-descobrimto, na qual, após exposição de motivos relatando a falta de alimentos a época, determina que todos os que tenham terra, que as lavrem e semeiem, sob pena de perder a dita terra. Posteriormente, no Brasil Colônia, vigoraram as Ordenações Manuelinas e Filipinas, as sesmarias ganham um sentido de povoamento, dada a necessidade de manter a unidade e defesa do território contra os ataques estrangeiros, ensina Wainer (2006, p. 160).

Destaca a autora (2006, p. 160- 165), que na vigência das Ordenações Manuelinas foi proibida a caça de determinados animais (perdizes, lebres e coelhos) com instrumentos capazes de causar-lhes dor e sofrimento; e além, disso vislumbra-se uma introdução ao conceito de zoneamento ambiental com a caça proibida em determinados locais e vedada em outros; além de proibir o corte de arvores frutíferas com severas penalidades ao infrator e pagamento de multas de acordo com o valor das arvores abatidas. Já nas Ordenações Filipinas, determina programas de obras públicas para construção de calçadas, pontes, chafarizes, poços e incentiva o plantio de arvores em terrenos baldios; mantém a proteção a determinados animais com penas severas, proteção aos olivais e pomares do dano causado pelo pasto de animais de vizinhos. Em 12/12/1605 foi editado Regimento do Pau Brasil que continham penas severíssimas para aqueles que cortassem a madeira sem expressa licença real. Alerta Wainer (2006, p. 163) que apesar do grande número de normas jurídicas ambientais, não se tem evidências de sua aplicação.

Outrossim, é certo que tais dispositivos inspiraram o nosso primeiro diploma legal ambiental: a Lei 6.938/1981 – Política Nacional de Meio Ambiente, embora tais Ordenações não tinham uma visão real de proteção ambiental, tão somente utilitarista do meio.

Milaré (2005, p. 183) apresenta um histórico sobre o meio ambiente nas Constituições anteriores a 1988,

A Constituição do Império, de 1824, não fez qualquer referência à matéria, apenas cuidando da proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão (art.

179, n. 24). Sem embargo, a medida já traduzia certo avanço no contexto da época. O Texto Republicano de 1891 atribuía competência legislativa à União para legislar sobre as suas minas e terras (art. 34, n. 29).

A Constituição de 1934 dispensou proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural (arts. 10, III, e 148); conferiu à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 5º, XIX, j).

A Carta de 1937 também se preocupou com a proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como das paisagens e locais especialmente dotados pela natureza (art. 134); incluiu entre as matérias de competência da União legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 16, XIV); cuidou ainda da competência legislativa sobre subsolo, águas e florestas no art. 18, “a” e “e”, onde igualmente tratou da proteção das plantas e rebanhos contra moléstias e agentes nocivos.

A Constituição de 1946, além de manter a defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 175), conservou como competência da União legislar sobre normas gerais da defesa da saúde, das riquezas do subsolo, das águas, florestas, caça e pesca.

A Constituição de 1967 insistiu na necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 172, parágrafo único); disse ser atribuição da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas (art. 8º, XVII, “h”).

A Carta de 1969, emenda outorgada pela Junta Militar à Constituição de 1967, cuidou também da defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 180, parágrafo único). No tocante à divisão de competência, manteve as disposições da Constituição emendada. Em seu art. 172, disse que ‘a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades’ e que ‘o mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílio do Governo”.

De forma que as Constituições brasileiras - da Imperial, em 1824 até a de 1967/69 - não trataram em seus Textos, sobre o meio ambiente de forma específica.

No processo de constitucionalização de direitos para que contemplados no ordenamento pátrio maior, vez que por algumas décadas que antecederam a atual Constituição isto foi cerceado, temos certo que a Constituição Federal de 1988 ao consagrar e elevar o meio ambiente ao *status* constitucional, além de reconhecer a existência do Direito

Ambiental, o consagra como cláusula pétrea ao associá-lo a vida, e não a um simples viver, diga-se, posto que impõe seu equilíbrio para que todos gozem de uma ‘sadia qualidade de vida’.

Assim, temos então a questão do meio ambiente convertida em “problema”, a ser estudada e compreendida vez que se refere à qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana. E o Direito ao meio ambiente vem como projeção do direito à vida, direito fundamental da pessoa humana. Na verdade, temos o estudo do direito à vida dentro do capitalismo, que vem trazer limitações à própria iniciativa privada e ao direito à propriedade.

Não que antes que da Constituição Federal de 1988, não se tutelasse o meio ambiente, mas só a partir do Texto Constitucional que esta proteção se consolidou, vez que a Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988, recepcionou a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei Federal n.º 6938/1981).

A Política Nacional de Meio Ambiente é a primeira política pública ambiental do Brasil⁶, oriunda de uma lei federal objetivando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos dez princípios presentes no art. 2º da referida Lei (BRASIL, 1981).

Para o sistema legal, “princípios são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidos, por serem evidentes ou por terem sido comprovados, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis” (REALE, 1993, p. 299).

⁶ Visando a promoção da proteção ambiental, regulamentar o Texto constitucional e dar efetividade aos objetivos da PNMA, ao longo das últimas décadas diversas políticas públicas foram legisladas, com destaque para a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997), a Política Nacional de Educação Ambiental (BRASIL, 1999), a Política Nacional de Saneamento (BRASIL, 2006), Política Nacional Urbana (BRASIL, 2001). De forma que as políticas públicas estabelecidas nas questões ambientais devem se voltar ao desenvolvimento sustentável.

Após elencar os princípios, de forma inovadora na técnica redacional legislativa são apresentados os conceitos de meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais (art. 3º), em seguida são listados os objetivos, os órgãos e entidades a compor o Sistema Nacional do Meio Ambiente e os instrumentos para consecução dos objetivos estabelecidos na lei.

Com a consolidação do Direito Ambiental no Texto constitucional, com a recepção desta Política, a doutrina passou a eleger diversos princípios, com diversas nomenclaturas para alicerçar o novo ramo do Direito, o qual faz parte da divisão geral do Direito, como componente dos chamados Direitos Difusos.

Neste sentido, Alves (2003, p. 10) afirma que, na teoria da Constituição, princípio constitucional representa a origem, a regra fundamental, a origem de um corpo orgânico sistêmico; a origem de um sistema de normas jurídicas que dão sustentabilidade aos diversos subsistemas jurídicos existentes.

De forma que, segundo Canotilho, podemos dividir os princípios em 3 categorias: os estruturantes, os gerais e os específicos. Os primeiros referem-se à estrutura do Estado democrático de direito (art. 1º CF/88: soberania, dignidade da pessoa humana, etc.); os segundos corresponderiam aos princípios relativos às garantias individuais e coletivas previstas no artigo 5º da CF/88, sempre voltados à tutela da vida, isonomia, liberdade, etc. Já os princípios específicos são aqueles que direcionam determinada ciência em particular, como no artigo 170 da CF/88, o direito econômico [...] (Canotilho *apud* RODRIGUES, 2005, p. 167).

Dentre os princípios inculpidos para o Direito Ambiental, destacaremos o desenvolvimento sustentável, por estar intimamente ligado à economia e à proteção ambiental com olhar para o todo e para todos.

Embora não haja menção textual deste princípio ambiental, conforme já mencionado, numa interpretação teleológica, demonstramos

estar presente, pois o legislador constituinte procurou evidenciar que o desenvolvimento sustentável é um princípio norteador do desenvolvimento nacional fundado em três pilares estruturantes: econômico, social e ambiental (FERNANDES, 2016).

Alerta Séguin (2006, p.139-140) que o Desenvolvimento Sustentável encerra em si uma principiologia própria:

o crescimento econômico dos países não pode ser fulcrado na alteração da qualidade de vida e do ambiente ecologicamente equilibrado; o progresso econômico deve atender às necessidades humanas de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; o controle da população mundial, mantendo-se num patamar sustentável, permite o desenvolvimento sem comprometer o Meio Ambiente; conservar e melhorar a base de recursos, com a redução da emissão de poluentes; reorientar a tecnologia e administrar o risco, adotando critérios de ecoeficiência e de participação; incluir o meio ambiente e a economia no processo de tomada de decisões; - adotar técnicas modernas de produção e circulação.

E como ensina Derani (2008, p. 167), ' não se pode nunca pensar em desenvolvimento da atividade econômica sem o uso adequado dos recursos naturais, posto que esta atividade é dependente da natureza, para sintetizar da maneira mais elementar'.

Fiorillo & Rodrigues (1997, p. 118) comentam que o desenvolvimento sustentável consiste na busca e conquista de um "ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento social, crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais exigem um adequado planejamento territorial que tenha em conta os limites da sustentabilidade. O critério do desenvolvimento sustentável deve valer tanto para o território nacional na sua totalidade, áreas urbanas e rurais, como para a sociedade, para o povo, respeitadas as necessidades culturais e criativas do país".

Por isso, o Direito Ambiental que pode ser conceituado como um conjunto de normas e princípios editados objetivando a manutenção de um perfeito equilíbrio nas relações do homem com o meio ambiente.

O Direito Ambiental está entrelaçado no Texto Constitucional desde seu artigo 1º até que seja revelado pelo artigo 225. E como num jogo de tabuleiro onde as peças se movimentam para frente e para trás, a proteção ambiental, nesta unicidade constitucional, se faz presente em inúmeros artigos.

Corroborando, identificamos os sujeitos e os instrumentos para o atingimento da finalidade precípua do Direito Ambiental, qual seja, vida com saúde e qualidade para todos. Sobretudo por meio dos princípios ambientais, tidos como verdadeiros pilares de sustentação neste intento.

Assim, a supremacia constitucional pode ser identificada com suas derivações em ordenamentos infraconstitucionais voltados ao cumprimento de sua máxima ambiental, notadamente com o dever da intervenção obrigatória do Estado e da participação de todos, especialmente do povo – detentor do bem ambiental -, num processo de construção contínua de cidadania ambiental forjada através da educação ambiental.

Resumindo este imbricado liame existente no sistema que une a questão ambiental dentro do Direito, podemos sintetizar como sendo um conjunto de processos e etapas em busca da ‘dignidade da pessoa humana’ dentro do Estado brasileiro (FERNANDES, 2020, *no prelo*).

3. O princípio do desenvolvimento sustentável como garantia de dignidade a pessoa humana

O desenvolvimento sustentável seria, então, aquele que atenda às necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às próprias necessidades (CMMAD, 1991).

Falar em meio ambiente não significa referir-se tão somente aos recursos naturais, como outrora se buscava pregar alguns autores e a própria mídia. Meio ambiente refere-se ao todo que nos cerca, ao meio que nos circunda, de forma que a qualidade de vida somente será garantida se houver equilíbrio nos espaços naturais como nos construídos pelo homem, bem como nos espaços laborais e na preservação da cultura de um povo, reflexo de sua identidade própria de lugar. Os recursos naturais devem ser protegidos, por isso não se protege a árvore pela árvore, mas pela função ambiental, por seus serviços ecossistêmicos, pelo necessário equilíbrio ecológico.

Para tanto, a ONU lançou em 2015 um conjunto de 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) visando promover ações globais para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar para todos, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas (UN, 2015). Esses objetivos a alcançar se constituíram na nova agenda mundial, a Agenda 2030, que desdobrou os 17 ODS em 169 metas detalhadas abarcando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (HORNER, 2020).

Em teoria, esses ODS teriam sido concebidos para se constituírem num conjunto integrado de metas e objetivos capazes de promover justiça social e prosperidade, “não deixando ninguém para trás”, como diz o lema dessa Agenda. No entanto, entre a teoria de concepção ou seu discurso de alegada integração (GRIGGS et al., 2017), e a realidade analisada sob lupa, já há indicações que sugerem a existência de conflitos inter-objetivos (LIVERMAN, 2018). Para Cummings et al. (2018) esses conflitos residem no confronto entre uma expectativa transformadora trazida pelos ODS e o caráter dos meios de implementação dos mesmos, que levem à não transformação substancial das relações homem-homem e home-meio.

Saito *et al.* (2020) ao analisarem a vulnerabilidade dos países à pandemia do Covid-19, trouxeram uma reflexão sobre os limites e possibilidades de superação do modo tradicional de produzir e consumir: se sempre foi dito que era impossível mudar radicalmente a economia (e os ODS foram erguidos seguindo a crença de mudanças que o sistema comportaria), a pandemia mostrou que repentinamente tudo pode ser paralisado, sugerindo o dever de repensar mudanças mais profundas com base em Latour (2020).

É nesse contexto que devemos olhar para o dispositivo constitucional que trata do meio ambiente no Brasil. Enquanto princípio norteador, reconhecido a partir de uma interpretação teleológica dos princípios constitucionais (FERNANDES, 2016), resta questionar como fazer com que estes 17 ODS possam coexistir com a legislação pátria, com 169 metas a

serem alcançadas até 2030, e mais do que isso, que esse princípio orientador guie e inspire a efetiva implementação da Agenda 2030.

Cabe ainda refletir sobre o papel deste princípio norteador na legislação infra-constitucional e na materialização das ações em forma de políticas públicas, tal que elas devam convergir e concordar com o princípio orientador, independente da vocação ou vontade política de um mandato presidencial temporário.

Além disso, deve-se também refletir sobre a necessidade e pertinência de se absorver, igualmente, na Constituição Federal, avanços no cenário internacional quanto à parametrização de direitos, como o Direito Humano à Água, consagrado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, segundo a qual a água limpa e segura e o saneamento correspondem a um direito humano essencial que permite gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos (A/RES 64/292). Para Saito (2018), esse direito humano à água, reafirmado pela ONU em 2013 (A/RES 68/157) e em 2015 (A/RES 70/169), remete, necessariamente, ao conceito de segurança hídrica, articulando-se ainda à própria Agenda 2030. Constituições como as da Bolívia (artigo 16), Equador (artigo 3), Uruguai (artigo 47), e Tunísia (artigo 44) já internalizaram o direito humano à água nos respectivos textos constitucionais, em plena sintonia com o que foi aprovado na ONU, num claro sinal de progressiva preocupação em ampliar direitos.

4. Considerações gerais

A partir da segunda metade do século XX o Direito passou a se ocupar no legislar sobre a temática ambiental, sobretudo após a Conferência de Estocolmo em 1972, a qual figura como um marco para este cenário.

De forma exemplificativa, este trabalho apresenta o olhar constitucional sobre meio ambiente em alguns países da Europa e América latina, com ênfase no Equador e Bolívia que confere a natureza – Pacha mama - o *status* de pessoa jurídica detentora de direitos.

Outrossim, ao compilar o meio ambiente nas Constituições pátrias até o Texto vigente, verifica-se que somente em 1988 este tema é plena e verdadeiramente contemplado, tendo o meio ambiente alçado *status* constitucional, de forma que a efetividade deste direito por meio do cumprimento da defesa e proteção ambiental, consistirá tanto no desenvolvimento econômico sustentável como no conferir dignidade a pessoa humana.

Agradecimentos

Este trabalho é fruto das pesquisas do Grupo de Pesquisa CNPQ Aquageo Ambiente Legal FCA/UNICAMP e do projeto INCT/Odisseia-Observatório das dinâmicas socioambientais: sustentabilidade e adaptação às mudanças climáticas, ambientais e demográficas (chamada INCT – MCTI/CNPq/CAPES/FAPs n.16/2014). Agradecimentos são devidos a Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF), pelos apoios financeiros.

Referências

- AFELT, A.; FRUTOS, R.; DEVAUX, C. Bats, Coronaviruses, and Deforestation: Toward the Emergence of Novel Infectious Diseases? *Frontiers in Microbiology*, 9: article 702, 2018. <https://doi.org/10.3389/fmicb.2018.00702>.
- ALVES, S. L. M. *Estado poluidor*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.
- BOLÍVIA (2012) *Ley n. 300, de 15 de octubre de 2012*. Disponível em <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Bolivia/docs/Ley_300.pdf>. Acesso em 22/09/2020.
- BOLÍVIA (2009). *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*. Disponível em: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>>. Acesso em 23/09/2020.

BRASIL (1981) *Lei da Política Nacional de Meio Ambiente*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em 02/09/2020.

BOURG, D. & WHITESIDE, K. H. France's Charter for the Environment: Of Presidents, Principles and Environmental Protection. *Modern & Contemporary France*, v.15, n. 2, p. 117-133, 2007. <https://doi.org/10.1080/09639480701299921>

BRASIL (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 02/09/2020.

BRASIL (1997) *Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em 02/09/2020.

BRASIL (1999) *Lei da Política Nacional de Educação Ambiental*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em 02/09/2020.

BRASIL (2001) *Lei da Política Urbana*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 02/09/2020.

BULOS, U.L. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed reform. atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, J. J. G. LEITE, J. R. M. (Orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. reform. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CMMAD-Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

Cummings, S.; Regeer, B.; Haan L.; Zweekhorst, M.; Bunders, J. (2018). Critical dis-course analysis of perspectives on knowledge and the knowledge society within the Sustainable Development Goals. *Development Policy Review*, 36(6): 727-742. <https://doi.org/10.1111/dpr.12296>

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DRUMMOND, J. A. L. O jardim dentro da máquina: breve história ambiental da Floresta da Tijuca. *Revi Históricas*, v. 1, n.2, p. 276-298, 1988.

EQUADOR. (2008). *Constitución de la Republica del Ecuador*. Disponível em: <<https://www.asambleanacional.gob.ec>>. Acesso em: 23/09/2020.

FERNANDES, L. C. S. Instrumentos reguladores do Direito Ambiental para sustentabilidade do desenvolvimento econômico. In: SIQUEIRA NETO, J. F.; BERTOLIN, P. T. M. (Orgs.). *Fronteiras Jurídicas ao Poder Econômico*. 1 ed. São Paulo: Mackenzie, 2016, v. 1, p. 3-40.

FERNANDES, L.C.S. Unicidade do direito para proteção ambiental. *Polifonia: Revista Internacional da Academia Paulista de Direito*. N. 6, primavera/verão, 2020 (no prelo).

FIORILLO, C.A.P & RODRIGUES, M.A. *Manual de direito ambiental e legislação aplicável*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

FRANCE. (2008) *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*. Comparative Constitutions Project. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en> Acesso em 22/09/2020.

GINSBURG, T.; FOTI, N. & ROCKMORE, D. We the Peoples: The Global Origins of Constitutional Preambles. *The George Washington International Law Review*, v. 46, n. 2, p.101-136, 2014.

GRIGGS, D.J.; NILSSON, M.; STEVANCE, A.; MCCOLLUM, D. (Eds.) (2017). *A Guide to SDG Interactions: from Science to Implementation*. Paris, International Council for Science (ICSU), 2017.

HORNER, R. Towards a new paradigm of global development? Beyond the limits of international development. *Progress in Human Geography*, v. 44, n.3, p. 415-436, 2020. <https://doi.org/10.1177/0309132519836158>.

ITALY. (2012) *Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2012*. Comparative Constitutions Project. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf?lang=en> Acesso em 22/09/2020.

JUNQUEIRA, E. S. G. & KAWASAKI, C. S. Os movimentos ambientais e a Educação Ambiental: a militância como Espaço Educativo. *Cadernos CIMEAC*, Uberaba, v. 7. n. 2, p. 162-186, 2017. <https://doi.org/10.18554/cimeac.v7i2.2471>

LATOUR, B. *Imaginer les gestes-barrières contre le retour à la production d'avant-crise*, 29 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/downloads/P-202-AOC-03-20.pdf>>. Acesso em 05/05/2020.

LIVERMAN, D. M. Geographic perspectives on development goals: Constructive engagements and critical perspectives on the MDGs and the SDGs. *Dialogues in Human Geography*, v.8, n.2, p. 168-185, 2018. <https://doi.org/10.1177/2043820618780787>

MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 4 ed. rev. ampl. atual. São Paulo: RT, 2005.

MATEO, Ramón Martín. *Derecho Ambiental*. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1977.

MCCORMICK, J. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

PARAGUAI. (1994). *Constitución Nacional de la Republica del Paraguay*. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-larepublica-del-paraguay>. Acesso em 22/09/2020.

PEPPOLONI; S. CAPUA, G. Fundamentos de geoética para um direito ambiental orientado por uma visão ecossistêmica. In: SOUZA-FERNANDES; ARAGÃO & SÁ (Orgs). *Novos rumos do Direito Ambiental: um olhar para geodiversidade*. Campinas: Editora Unicamp, 2020 (no prelo).

REALE, M. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 1993.

RODRIGUES, M. A. *Elementos de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2005.

RUSSIA. (2014) *Russian Federation's Constitution of 1993 with Amendments through 2014*. Comparative Constitutions Project. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014.pdf?lang=en> Acesso em 22/09/2020.

SAITO, C. H. Segurança hídrica e direito humano à água. In: Aloisio Ruscheinsky; Cleide Calgaro; Thadeu Weber. (Org.). *Ética, direito socioambiental e democracia*. 1ed. Caxias do Sul: EducS, 2018, pp. 94-108.

SAITO, C.H.; LAQUES, A.-E.; AFELT, A. O mundo após o Covid-19: vulnerabilidades, incertezas e desafios socioambientais. In: Sobrinho, L.L.P.; Calgaro, C.; Rocha, L.S. *Covid-19 e seus paradoxos*. Itajaí: Univali, 2020, p. 109-151. Disponível em: <<https://univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/Ebook%202020%20COVID-19%20E%20SEUS%20PARADOXOS.pdf>> Acesso em 22/09/2020.

SÉGUIN, E. *O Direito Ambiental. Nossa Casa Planetária*. 3 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

UN - United Nations. General Assembly. Transforming our World: the 2030 *Agenda for Sustainable Development*, A/70/1: New York, 2015. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> Acesso em: 05/07/2020.

URUGUAY. (2004) *Uruguay's Constitution of 1966, Reinstated in 1985, with Amendments through 2004*. Comparative Constitutions Project. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004.pdf?lang=en> Acesso em 22/09/2020.

WAINER, A.H. Legislação Ambiental Brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, n. 0, 2016, p. 158-169.

ZAFFARONI, E. R. La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia. In: VARGAS, I. M. C. (coord.). *Bolivia. Nueva Constitución política del Estado*. Conceptos elementales para su desarrollo normativo. Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Bolívia: La Paz, 2010. p. 109-127.

Mudanças climáticas em pauta: retrocessos na política ambiental brasileira

*Luis Ângelo Dallacort*¹

*Patrcia Grazziotin Nochang*²

Introdução

O direito a um meio ambiente saudável e preservado é um direito considerado fundamental, nesse sentido é necessário buscar alternativas sustentáveis para a preservação dos recursos naturais e do planeta. O ideal de sustentabilidade, é originário da preocupação de garantir as presentes e futuras gerações o direito de viver em um mundo onde os recursos naturais não sejam escassos.

Diante da massiva exploração dos recursos naturais e da imensa quantidade de gases que são emitidos diariamente na atmosfera foi necessário o estabelecimento de legislações nacionais e internacionais que pudessem estabelecer balizas sobre a necessidade da preservação ao meio ambiente. Esses instrumentos ganharam espaço no período pós-guerra uma vez imperativo para a proteção ambiental e sustentabilidade do planeta

¹ Mestrando em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF) com auxílio CAPES. Pós-graduado em Direito do Trabalho pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Graduado em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Advogado. E-mail: luisdallacort92@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7568831264711870>.

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora na Faculdade de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da Universidade de Passo Fundo (UPF). E-mail: patriciagn@upf.br

O artigo será dividido em três tópicos. No primeiro, abordar-se-á a questão da degradação ambiental ao longo do tempo e na necessidade de uma sociedade sustentável. Assim, serão destacados os impactos ambientais causados pelo homem, bem como as questões intrínsecas a sustentabilidade.

Na sequencia buscar-se-á dar enfoque à problemática ambiental, mencionando como essa questão é tratada no Brasil. Também, serão mencionados os esforços da sociedade internacional em buscar medidas que contribuem para a preservação ambiental e como o Brasil foi importante no estabelecimento dessas legislações. Ainda, irá ser abordado algumas políticas públicas em relação a preservação do meio ambiente, destacando-se o Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas – FNMC.

Por fim, será destacado o retrocesso do Brasil na proteção ao meio ambiente, especialmente em relação as mudanças climáticas, dando um enfoque a Ação de Inconstitucionalidade por omissão que está tramitando no Supremo Tribunal Federal, a qual foi postulada por alguns partidos políticos em decorrência das reiteradas ofensas ao meio ambiente que estão acontecendo, bem como na alteração dos critérios de financiamentos do Fundo Clima, o qual é um dos principais programa de incentivo a mitigação de impactos ambientais relacionados. Para essa abordagem será utilizado o método dedutivo de abordagem e bibliográfico e documental de procedimento.

1. Os recursos naturais e princípio da sustentabilidade

O planeta terra é formado por inúmeros elementos que o compõem, como o ar, os oceanos e a água, os quais possibilitam a concretização da vida no planeta terra. Todos esses elementos, juntos, permitem a existência de um ecossistema equilibrado, o qual bilhões de pessoas que vivem na Terra dependem, e são fundamentais para a manutenção da vida na e a continuação da humanidade. Esses elementos, podem ser definidos como bens comuns, que conforme Subirats (2011, p. 67) são

bens universais, que são vitais e insubstituíveis e pertencem a toda a humanidade.

Conquanto, seja evidente que os recursos naturais são finitos e que existe a necessidade da preservação destes, há muito tempo o homem passou a utilizar os recursos como se fossem infindáveis, ocasionando seu esgotamento precoce e colocando em risco o futuro das próximas gerações. Neste sentido, (MATEO, 1991, p. 27) menciona que "*el hombre de hoy usa y abusa de la naturaleza como si hubiera de ser el último inquilino de este desgraciado planeta, como si detrás de él no se anunciara un futuro. La naturaleza se convierte así en el chivo expiatorio del progreso*".

A exploração dos recursos naturais faz parte da história da humanidade, desde as primeiras civilizações as comunidades eram construídas às margens de rios e nascentes, a fim de garantir a sobrevivência (NOSCHANG, 2017, p.9), a coleta também era utilizada, e posteriormente a agricultura começou a ser praticada. Todavia, na antiguidade, os homens buscavam viver de forma harmônica com o meio ambiente, uma vez que se sentiam como parte integrante de um mundo em que o humano e o natural eram conectados.

Com o passar dos anos, e diante da primeira da Revolução Industrial, os primeiros impactos ambientais começaram a ser sentidos. Como resultado da acelerada produção de bens de consumo, os recursos passaram a ser explorados de forma descontrolada. Ademais, a falta de interesse em técnicas que evitassem a contaminação de solos e dos rios expôs a humanidade a uma grave situação. Desse modo, o homem passou a romper relações de trocas recíprocas que tinha com a natureza e passou a explorá-la de forma desmedida.

A crescente utilização das energias globais, não renováveis, pode ser vislumbrado ao longo da história. Há cinco mil anos atrás, quando a sociedade ainda era nômade um homem médio, consumia por dia cerca de 5 mil kcal/dia. Posteriormente, quando do início da agricultura, em 1000 a.C., uma pessoa passava necessitava de 10 mil kcal/dia. Com a criação

das cidades e a urbanização no final da Idade Média, em torno de 1400 d.C., e a ocupação de imensas florestas na Europa o consumo passou a ser 26 mil kcal/dia. Com a era industrial, nos anos de 1875, e com o constante uso do carvão, o consumo de energia alcançou a média de 77 mil kcal/dia, equivalendo a um crescimento de 15 vezes nos últimos 12 mil anos (TESSMER, 2002).

Toda essa massiva utilização de energia culminou com uma degradação ambiental, que gerou uma preocupação na comunidade mundial, a qual passou a se atentar para a necessidade de criar diretrizes para o estabelecimento de um meio ambiente sustentável. Toda essa preocupação, resultou em um esforço global de proteção ao meio ambiente, originando inúmeras normativas nacionais e internacionais, como acordos sobre o meio ambiente e o clima.

Assim, como resultado da crise ambiental, instaurada pela massiva exploração do meio ambiente, foi necessário a adoção de medidas como a sustentabilidade ecológica, que é a reconstrução de uma ordem política e econômica, que seja capaz de garantir a sobrevivência humana e de alcançar um desenvolvimento duradouro (LEF, 2001, p. 15). Para Freitas (2016, p. 43) a sustentabilidade pode ser compreendida como:

Princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento 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.

Diante da crise ambiental, e da alta demanda de matéria prima, bem como na demasiada quantidade de energia necessária para manter o funcionamento de todo o ciclo de produção e distribuição, passa a ser necessário refletir sobre medidas alternativas que possam efetivar o pensamento sustentável. Para GOMES e FERREIRA (2017, p. 95) a sustentabilidade ocorre em três dimensões distintas: a social, a econômica e a ética.

Na primeira dimensão, a social, é preciso construir pensamentos que sejam relacionados com a qualidade de vida do ser humano, uma vez que este é diretamente dependente da natureza. Em relação à questão econômica, em um pensamento de sustentabilidade, a economia não deve ser tratada com indiferença, uma vez que as condições econômicas são necessárias para que ocorra o pleno desenvolvimento sustentável. Em relação à dimensão ética, da sustentabilidade, esta se encontra intrinsecamente ligada com a política intergeracional. Assim, a geração atual é responsável pela herança ambiental e social que será deixada para as futuras gerações (GOMES e FERREIRA (2017. p. 95).

O ideal de vida sustentável floresce diante da globalização, e na necessidade de estabelecer limites que balizem a exploração de recursos naturais. Esse ideal, ganha força no período do pós-guerra, época em que nasceram as primeiras grandes normas de proteção relacionadas ao meio ambiente. Assim, o direito ao meio ambiente de qualidade passou a ser considerado um dos pilares dos Estados modernos, e um direito fundamental, necessário para concretização da dignidade da pessoa humana (MAZZUOLI, 2019. p. 167).

Em que pese, existam países que buscam preservar seu meio ambiente mais do que outros, Mascarenhas (2009, p. 212) anota que “a degradação do meio ambiente não restringe seus efeitos onde ocorre a poluição, mas transcende esses espaços ultrapassando as fronteiras dos países poluidores, o que coloca em risco a própria existência na Terra”. Assim, por se tratar de um meio ambiente que é global e que interfere na vida de toda a humanidade, necessitou-se estabelecer diretrizes de caráter global sobre o direito a um meio ambiente equilibrado.

Nesse caminho, buscando associar esforços globais, no ano de 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU), organizou a primeira conferência sobre o meio ambiente, que ficou conhecida como Conferência de Estocolmo, por ter sido realizada na cidade de Estocolmo na Suíça. Para Le Prestre (2005, p. 174-175) quatro fatores foram determinantes para a realização da Conferência em 1972:

- a) o aumento da cooperação científica nos anos 60, da qual decorreram inúmeras preocupações, como as mudanças climáticas e os problemas da quantidade e da qualidade das águas disponíveis; b) o aumento da publicidade dos problemas ambientais, causado especialmente pela ocorrência de certas catástrofes, eis que seus efeitos foram visíveis (o desaparecimento de territórios selvagens, a modificação das paisagens e acidentes como as marés negras são exemplos de eventos que mobilizaram o público); c) o crescimento econômico acelerado, gerador de uma profunda transformação das sociedades e de seus modos de vida, especialmente pelo êxodo rural, e de regulamentações criadas e introduzidas sem preocupação suficiente com suas consequências em longo prazo; d) inúmeros outros problemas, identificados no fim dos anos 1960 por cientistas e pelo governo sueco, considerados de maior importância, afinal, não podiam ser resolvidos de outra forma que não a cooperação internacional. São exemplos destes problemas as chuvas ácidas, a poluição do Mar Báltico, a acumulação de metais pesados e de pesticidas que impregnavam peixes e aves.

A Conferência de Estocolmo, ficou reconhecida como o marco inicial do direito ambiental, e possibilitou uma série de avanços nas garantias sobre a temática ambiental, alertando o mundo sobre a vulnerabilidade do meio ambiente, e na necessidade de velar e zelar os recursos naturais. Desse modo, um importante passo foi dado para a construção de ordenamentos globais relacionados a temática ambiental, possibilitando avanços significativos na efetivação de um mundo mais sustentável.

Como continuidade dos esforços globais para a preservação do meio ambiente, no ano de 1992, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência conhecida como RIO 92, também organizada pela ONU, a fim de reafirmar os esforços já discutidos em Estocolmo no ano de 1972, bem como estabelecer uma nova parceria mundial para a preservação ambiental e da garantia de um ambiente salutar. Para tanto, foram estabelecidos 27 princípios que os países deveriam seguir para a efetivar um cooperação mundial em prol de um planeta mais sustentável.

2. O Brasil e a proteção ao meio ambiente

O Brasil é dotado de uma vasta e rica diversidade ambiental, sendo um dos países com a maior reserva de recursos naturais da terra, bem como da maior floresta do planeta, a Amazônia, considerada o pulmão do mundo. Diante dessa riqueza natural, o Brasil ostenta uma posição de destaque no cenário mundial, figurando como um dos principais países responsáveis pela efetivação de um direito ambiental sério e responsável.

A existência de normativas ambientais são de suma importância, uma vez que são os ordenamentos capazes de garantir o respeito e a proteção ao meio ambiente, assim, na sua ausência, ocorrerão danos ambientais de maneira mais recorrente e afetarão um alto contingente populacional. Essas contaminações produzidas em certas regiões acabam por impactar outras áreas do planeta por meio da água, do ar, das chuvas ácidas, comprometendo a qualidade da vida de toda a população (PHILIPPI JR, A; ALVES; ROMÉRO; BRUNA, 2002. p. 28). Contudo a existência de normativas de proteção ao meio ambiente, por si só, não são garantias de que não ocorreram violações.

Nesse caminho, em âmbito nacional, a proteção do meio ambiente foi uma das preocupações do poder constituinte de 1988. Na Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988) o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado foi previsto no artigo 170, inciso VI. Também, no texto constitucional, o caput do artigo 225 da Carta Magna define o direito ao meio ambiente equilibrado como um “*direito de todos*”, logo, subjetivamente exigível por toda e qualquer pessoa (ANTUNES, 2009. p. 11 -12).

[...] a incorporação na Carta Magna da proteção ambiental e da promoção de qualidade de vida se fazem prementes, uma vez que o aspecto jurídico denota acuidade na configuração e na solidificação de estruturas efetivas no âmbito do Estado e da sociedade, cujos objetivos estejam sob tal pálio. Deve a Constituição, como instrumento maior do Estado, instituir fins – direitos – no sentido de propor alterações na forma de desenvolvimento, com base em uma

economia verde, e propugnar pelo uso racional e solidário dos recursos naturais (WOLKMER; PAULITSCH, 2013, p. 260)

Em decorrência de seu caráter universal, o direito a um meio ambiente equilibrado e saudável, não deve ser compreendido somente com um direito fundamental, positivado da constituição, mas também como um direito humano, sendo garantido em inúmeros tratados e acordos internacionais. Assim, o direito a um meio ambiente é fruto de inúmeras reivindicações, sendo papel do Estado democrático de direito ser o garantidor desse direito, utilizando-se de políticas públicas para a garantia do patrimônio natural, para as gerações atuais como para as futuras (LEITE; FERREIRA, 2010).

O Brasil além de ter expresso em seu texto constitucional a proteção ao meio ambiente, também buscou participar de inúmeros acordos e tratados internacionais sobre a temática, inclusive tendo esses tratados força normativa equivalente ao texto constitucional, uma vez que são garantidores de direitos humanos. Esse entendimento, de equivalência entre tratados internacionais e emendas constitucionais, embora não seja oriunda do texto original da CF, passou a ser realizado no ano de 2004, diante da Emenda Constitucional 45/2004. Nesse sentido, no artigo 5º, parágrafo terceiro da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988) é expresso que:

tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Assim, como direito ao meio ambiente é reconhecido como um direito humano, esses tratados serão equivalentes a emendas constitucionais. Em se tratando de legislações de caráter internacional, o Brasil é signatário dos mais importantes textos sobre o meio ambiente e desenvolvimento sustentável, bem como, ostenta uma ampla legislação de caráter ambiental.

Essa preocupação evidencia a necessidade do Estado em adotar uma postura de eficiência diante dos graves impactos causados no meio ambiente na era da sociedade industrial, que deixou e deixa marcas profundas de destruição ambiental. Ao adotar uma postura de proteção ambiental, o Brasil busca concretizar o princípio 24 da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a qual estabelece que:

Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam Ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados. (ONU, 1972).

Ademais, além dos Tratados e das legislações ambientais o Brasil busca promover a efetivação da preservação do meio ambiente por meio de inúmeras políticas públicas, como por exemplo o Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas - FNMC

O FNMC, que também é chamado de Fundo Clima, é originário da Lei nº 12.114, de 09 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009), e tem como objetivo o apoio financeiro reembolsável ou não, mediante concessão de empréstimo. Esse fundo, que é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, tem com a finalidade garantir recursos para apoiar projetos ou estudos, além de financiar empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima bem como à adaptação à mudança climáticas e aos seus efeitos (BRASIL, 2009).

Para tanto, o Fundo clima possuía recursos provenientes de:

60% dos recursos que são trazidos no inciso II do parágrafo 2º do artigo 50 da Lei 9478/97, Dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais; Recursos que são decorrentes de acordos, Ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; Doações realizadas por

entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; de empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais e de reversão dos saldos anuais não aplicados.

De acordo com a legislação a aplicação dos recursos do Fundo clima poderá ser designada para atividades que envolvam a educação, a capacitação, o treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas, também poderão ser aplicados os recursos em análises de impacto e vulnerabilidade, na adaptação das sociedades e dos ecossistemas em decorrência das mudanças climáticas, em projetos que envolvam a redução de gases de efeito estufa emitidos, bem como no desenvolvimento de tecnologias que possibilitem a mitigação da liberação e gases nocivos ao clima, de tecnologias de armazenamento de gás carbono, no desenvolvimento de produtos e serviços que contribuam para a dinâmica de conservação ambiental. Também podem ser destinados valores para apoiar cadeias produtivas sustentáveis ou para a recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, entre outras finalidades (BRASIL, 2009).

Como administradores do Fundo, o Ministério do Meio Ambiente é responsável pelos projetos não reembolsáveis e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDS fica encarregado dos projetos de financiamento que são reembolsáveis. Desde sua fundação o Fundo Clima já financiou 62 projetos não reembolsáveis (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020), que suma importância para a concretização de um meio ambiente sustentável e saudável.

3. Os retrocessos no direito ambiental brasileiro.

Ainda que o Brasil tenha ostentado ao longo dos anos uma imagem de guardião da natureza, e tenham sido construídas políticas sobre a temática ambiental, retrocessos ocorreram e o meio ambiente por inúmeras vezes é violado e explorado além de sua capacidade de regeneração. As imagens de destruição de milhares de hectares, seja pelo

fogo ou pelo desmatamento, são recorrentes nas mídias e alertam para um problema grave de gestão ambiental.

Essa massiva exploração, aliada a utilização de agrotóxicos ofensivos, que disseminam inúmeras espécies, causando um desequilíbrio ambiental, acendem um alerta mundial sobre como o Brasil vem (des)protegendo a natureza, colocando em dúvida a capacidade da gestão brasileira de administrar os recursos ambientais que se encontram sob seu domínio e que são fundamentais para a manutenção da vida na terra.

No Brasil, a trajetória e consolidação progressiva do marco jurídico ecológico já tem quatro décadas. Foi nos anos de 1980 com a Lei 6.938/81, que versa sobre a política nacional do meio ambiente, que se deu o marco inicial de um microsistema legislativo especializado e uma política pública ambiental de âmbito nacional. Todavia, nos últimos anos, está acontecendo uma reversão dessa trajetória progressiva quanto à proteção ecológica, evidenciando uma total omissão por parte dos entes públicos. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020).

Esse retrocesso, que pode ser observado no plano jurídico, com da diminuição da proteção normativa, de instituições, e de reduções no apoio financeiro/orçamentária para a defesa do meio ambiente, evidencia o descumprimento por parte do Estado, do dever de progresso na seara ambiental, que é estabelecido no direito ambiental internacional, demonstrando uma grave ofensa ao princípio do não retrocesso ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020).

Nesse sentido SARLET; FENSTERSEIFER (2020) ponderam:

O princípio da proibição de retrocesso (ou não regressividade), que já vinha sendo deduzido também do princípio e dever de progressividade previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Pídesc (1966) e no Protocolo de San Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos (1989) – que consagrou expressamente o direito humano ao meio ambiente no seu art. 11 -, opera como instrumento para aferição e controle de atos e também omissões que diminuem os níveis de proteção do meio ambiente. Implica, além disso, a vinculação de todos os atores estatais – Legislativo,

Executivo e Judiciário —, cabendo a este último intervir por força de seus próprios deveres de proteção.

Um dos mais recentes afrontes do Governo Federal, em relação a proteção do meio ambiente, aconteceu com a alteração das regras do Fundo Clima, ocasionando um retrocesso no programa que é fundamental para a elaboração de projetos que busquem alternativas passíveis de mitigar as mudanças climáticas. O Fundo Clima, possibilita, por exemplo, que sejam desenvolvidas tecnologias ou mecanismos que permitam o controle do aquecimento global, que ocasiona efeitos climáticos severos, resultando no aumento da temperatura da Terra, na elevação dos oceanos, na proliferação das queimadas dentre outras tantas mazelas ambientais.

Diante das alterações das regras do Fundo Clima, que refletem o descaso e omissão do governo federal, diante das problemáticas ambientais, os partidos, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade – (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e a Rede Sustentabilidade, valendo-se da previsão legal do artigo 103, inciso VII, o qual prevê a possibilidade de partidos políticos de ingressarem com ação de inconstitucionalidade (BRASIL, 1988), recorreram ao judiciário em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão relatando atos comissivos e omissivos da União, ao realizar alterações nos programas relacionados a temática ambiental, entre os quais o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Essa ação posteriormente foi revertida ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF (BRASIL, 2020).

Na petição inicial, argumentam os partidos políticos que o direito ao meio ambiente saudável se encontra diretamente integrado ao ideal do mínimo existencial dos seres humanos. Também argumentam os postulantes que ao descumprir compromissos internacionais de políticas ambientais, diversos países que são compradores de produtos ligados ao agronegócio brasileiro ameaçam denunciar acordos e deixar de adquirir produtos nacionais. (BRASIL, 2020). No documento inicial, os

requerentes ao postularem a demanda apontaram as omissões que estariam sido praticadas pelo governo, sendo elas:

(i) a falta de reuniões do Comitê Gestor do Fundo, mantido inoperante durante todo o ano de 2019; (ii) a não aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos, quer para 2019, quer para 2020; (iii) a manutenção de “vultosos recursos ‘em caixa’ com a rubrica específica de financiar ações voltadas à mitigação de emergências climáticas”. No que respeita ao último ponto, os requerentes esclarecem que havia autorização orçamentária para aplicação de R\$ 8.050.000,00 não reembolsáveis para tal fim, tendo sido empenhados apenas R\$ 718.074,00; bem como de mais R\$ 543 milhões reembolsáveis, dos quais foram empenhados apenas R\$ 348 milhões, cujo direcionamento ao BNDES, todavia, não se concretizou. Ainda segundo os requerentes, o demonstrativo de movimentação financeira do Fundo Clima do ano de 2019 apontaria um saldo disponível de R\$ 250.074.000,00. (BRASIL, 2020).

Apoiados sob esses argumentos, os requerentes postularam, de forma cautelar, que o Governo Federal interrompa seus atos lesivos, os quais afetam o Fundo Clima, que seja apresentado o Plano Anual para a destinação dos recursos do Fundo para o ano de 2020, bem como não se omita de elaborar os demais planos anuais necessários. Também foi postulado que a União deixe de reter recursos do Fundo. Quanto ao mérito, os requerentes postularam que seja reconhecido a inconstitucionalidade da conduta da União na gestão do Fundo Clima, bem como na adoção das medidas de proteção ambiental pertinentes à mitigação de mudanças climáticas. (BRASIL, 2020).

Na ação proposta pelos partidos políticos é destacado que Brasil teve uma longa jornada até implementar uma política com enfoque ambiental, toda essa demora, segundo os postulantes, culminou com o comprometimento de boa parte das florestas nacionais. Somente na área chamada Amazônia Legal, foram desmatados nos últimos cinquenta anos cerca de 800.000 km, ou seja, aproximadamente 20% da área original (BRASIL, 2020).

Entretanto, ainda de acordo com a petição inicial, o ano de 2004 foi um marco de transformação dessa problemática, em parte pelo

desenvolvimento de uma consciência mais ecológica, em parte pela intensa pressão internacional. Assim foram criados importantes programas de preservação ambiental, entre eles o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDAm), que foi responsável por redução do desmatamento em 80%. No mesmo sentido, em 2008 foi criado o Fundo Amazônia, com o intuito de fomentar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promover o uso sustentável da Amazônia Legal (BRASIL, 2020). Outro programa destacado na ação é o já referido Fundo Clima, que é de suma importância para o controle dos efeitos climáticos no Brasil.

De acordo com a ação, a partir de 2013, o Brasil começou a dar sinais de enfraquecimento nas políticas ambientais, o que resultou no aumento do desmatamento, todavia, a situação se agravou no ano de 2019, onde aconteceu um aumento no desmatamento de 30% em média, bem como o avanço de queimadas, de invasões de terras indígenas e de unidades de conservação em proporções alarmantes. Esse ataques aos recursos naturais, seriam resultado das omissões do governo federal, que vem promovendo o desmonte da política ambiental nacional (Brasil, 2020). Esses desmontes podem ser observados na:

(i) a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA); (ii) a extinção da Subsecretaria Geral de Meio Ambiente, Energia e Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores; (iii) a exoneração de inúmeros superintendentes estaduais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e sua substituição por pessoas alegadamente descomprometidas com as causas ambientais; (iv) a redução do número de membros do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com impacto sobre a representação das organizações não governamentais (ONGs), dos estados e da sociedade civil; (v) a transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Ministério da Agricultura), ao qual se atribui a defesa de interesse conflitante; (vi) a alteração da competência para demarcar terras indígenas, com sua migração da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para o Ministério da Agricultura; (vii) a manifesta hostilidade em relação às organizações não governamentais que atuam ao lado dos defensores da

floresta; e, por fim, (viii) a extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, que detinha a atribuição de estabelecer os critérios e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo. Esse último ato agravou a crise diplomática do Brasil com Alemanha e Noruega, os dois mais importantes financiadores de ações voltadas à proteção ambiental da Amazônia, levando à suspensão de novas doações, após tais países terem destinado bilhões de reais para a causa. (BARROS; MELLO, 2020)

Em decorrência dessas violações, que foram expostas na petição inicial, foi proposta a ação no Supremo Tribunal Federal. Para Sarlet e Fensterseifer (2020), o dever de proteção do Estado vincula todos os órgãos e agentes estatais, despertando o dever de atuação do Poder Judiciário diante das ações e omissões dos demais atores públicos. Esse pensamento, exalta a importância da separação dos poderes para a proteção do Estado democrático de direito, uma vez que diante de ofensas a direitos consagrados por um poder, outro poderá ser invocado.

Ademais, defendem os autores que o poder-dever do Judiciário, no controle das ações e das omissões dos demais poderes, e pleno ou imperativo, quando estiverem sendo comprometidos o mínimo existencial ecológico e o núcleo essencial do direito fundamental a um meio ambiente saudável. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020).

Nesse caminho a ação proposta pelos requerentes foi admitida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, sendo convocada audiência pública, destinada a para os dias 21 e 22 de setembro de 2020, sobre a temática.

Denota-se que a proteção ao meio ambiente e as mudanças climáticas deve ser uma preocupação constante dos governantes. Ao se abster de executar políticas públicas e de aplicar a legislação ambiental, a União, ofende além de direitos consagrados no texto Constitucional, inúmeros tratados sobre o meio ambiente. No que concerne as ações omissivas referentes ao Fundo Clima, três grandes tratados sobre mudança climática são ofendidos, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima de 1992, o Protocolo de Kyoto de 2005 e o Acordo de Paris, em vigor desde 2016.

Nesse caminho é fundamental que entes, como os partidos políticos, que são fundamentais na democracia, possam clamar pela observância e respeito aos tratados, uma vez que esse são documentos fundamentais para o respeito da dignidade da pessoa humana e pela efetivação de um mundo melhor. Ao violar o disposto em um tratado os representantes do povo violam mais que um documento internacional, violam em primeiro lugar o direito de toda uma nação, colocando sobre seus ombros todos os ônus e sensações originárias do não cumprimento do tratado.

O Brasil de fato é um país muito rico em diversidade ambiental e deve ser um dos principais atores na concretização da proteção ao meio ambiente. Notícias como as vinculadas recentemente pelo mundo, que mostram o cenário das queimadas e o avanço das lavouras nas matas são inadmissíveis e não podem ser toleradas. Nesse sentido, é inaceitável que aconteça qualquer retrocesso na temática ambiental. É imprescindível que cada vez mais a população se atente para a destruição do meio ambiente.

Em que pese deveria ser o Estado o maior preocupado quanto à temática dos direitos ambientais, muitas vezes, como acontece no Brasil, essa preocupação é deixada de lado, por ideologias e aspirações políticas e econômicas que vão de encontro com os interesses sociais e que não condizem com a proteção ao meio ambiente, ocasionando alarmantes retrocessos. A defesa do meio ambiente, ainda que tenha o ente estatal como principal responsável, depende de toda a comunidade, que deve estar atenta as flexibilizações legislativas e a ausência de interesse do Estado.

Ainda que existam mais de cem textos constitucionais que garantem o direito a um meio ambiente limpo e saudável planeta (FITZMAURICE; M.ONG; MERKOURIS. 2010. p. 267), a proteção ambiental ainda e deficitária é demanda esforços conjuntos, seja da sociedade civil por meio de Organizações não governantas ou empresas privadas que tenham comprometimento com as questões ambientais, sejam responsáveis.

Com tudo, é evidente que problema ambiental é grave, e que o planeta já demonstrando sinais de saturação, assinalando para a

humanidade a necessidade urgente de que medidas sejam tomadas a fim de evitar o seu declínio. Nesse sentido, faz-se imprescindível que se operem esforços coletivos para promover uma conscientização universal a fim de uma sociedade mais equilibrada e sustentável e que não sejam admitidos retrocesso como os observados em relação ao Fundo Clima.

Considerações finais

A natureza sempre foi indispensável para o homem, foi por meio dela que mulheres e homens puderam se desenvolver, se alimentar e progredir. Nas primeiras civilizações, essa dependência se dava de forma sutil sendo que o homem se sentia parte integrante da natureza e a tratava com o respeito, tirando dela apenas o necessário para sobreviver. Com o passar dos anos essa relação foi sendo alterada, e com a instauração de sistemas de produção e no modo de vida baseado no consumo a natureza passou a ser explorada e seus recursos expostos ao perigo da extinção.

Essa exploração massiva, ocasionou impactos ambientais de proporções avassaladoras, e expôs o mundo ao perigo de uma extinção em massa tanto de recursos naturais como de seres vivos. Na atualidade, a inescrupulosa busca por poder econômico se tornou mais valiosa do que a vida de bilhões de pessoas.

Diante de toda essa exploração se ascendeu um alerta para o mundo em razão da depreciação ambiental, assim foram estabelecidas as primeiras diretrizes ambientais. Entre as nações que adotaram políticas ambientais, o Brasil se destacou por ter uma ampla preocupação sobre a temática, tendo inclusive garantido em sua Constituição a proteção ao meio ambiente. Ademais, uma série de acordos e tratados foram ratificados com a intenção de promover uma proteção ambiental.

Embora tenha sido evidente a preocupação brasileira na temática ambiental por anos, recentemente, houve um retrocesso nas diretrizes governamentais em relação as políticas voltadas a mitigação de impactos ambientais, entre esses retrocessos destaca-se o Fundo Clima,

demonstrando o total desinteresse do agente estatal quando a proteção ambiental.

Diante destes retrocessos, um grupo de partidos políticos recorreu ao judiciário para que as ofensas ao meio ambiente cessem, e que as leis em âmbito nacional, sejam efetivadas e tenham o resultado esperado. Assim, foi dado início a uma ação no Supremo Tribunal Federal Brasileiro.

Ao ponderar sobre a busca ao judiciário pelos partidos políticos contrários as omissões do atual governo, chega-se a duas certezas: a primeira é a felicidade de existir uma democracia no Brasil e poder contar com a separação dos poderes, uma vez que ações como essas só são possíveis quando existe um sistema democrático e a separação dos poderes. A segunda certeza, que não é tão agradável como a primeira, é a certeza de que existem inúmeros governantes desqualificados e inaptos que estão ocupando os posto de liderança política, e sua incapacidade de gestão provoca adversidades que prejudicam um contingente de pessoas e por vezes são irreparáveis.

Desse modo, mostra-se imperativo a participação da população e a observância das condutas governamentais, sendo inadmissível ofensas ao meio ambiente, que pertence a todos e que é tão necessário para a manutenção da vida na terra. Assim, não deve ser admitido qualquer retrocesso a direitos que são indispensáveis para a manutenção da vida, bem como não devem ser admitidos gestores ineficientes e que comprometam a qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BARROS, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Como salvar a Amazônia: Por que a Floresta vale mais de pé do que derrubada. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 2, 2020, p. 331-376.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.114 de 9 de dezembro de 2009.** Cria o fundo nacional sobre mudança do clima, altera os arts. 6º e 50 da lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 60.** Ementa: DIREITO AMBIENTAL. ALEGAÇÃO GOVERNAMENTAL EM RELAÇÃO AO FUNDO CLIMA E A OUTRAS QUESTÕES AMBIENTAIS. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DO BRASIL. CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA.1. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão recebida como arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) [...]. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pela Rede Sustentabilidade. Intimado: União. Relator: Min. Roberto Barroso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO6oDecisa7710audie77onciapu76gblica.pdf>. Acesso em: 27. Set. 2020.

FITZMAURICE, Malgosia; M. ONG, David; MERKOURIS, Panos. **Research Handbook on International Environmental Law.** USA: Edward Elgar, 2010.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. **Ministério do Meio Ambiente,** 2020. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>. Acesso em: 20. Set. 2020.

LE PRESTRE, P. G. **Ecopolitica internacional.** 2 ed.São Paulo: Senac-SP, 2005.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORATTI, Larissa Verri. **Estado de Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MASCARENHAS, Luciene Martins de Araújo. **Meio Ambiente: a configuração dos riscos da modernidade e os direitos difusos.** In: Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 54, 205-228, 2009.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de derecho ambiental**. Madrid: Trivium, 199.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional do meio ambiente. **Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Fundinopi**. Jacarezinho. Jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/117/117>>. Acesso em: 12 set. 2019.

NOSCHANG, Patricia Grazziotin. **Direito Internacional Ambiental e Recursos Hídricos Transfronteiriços**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano - 1972**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 13 set. 2020.

PHILIPPI JR, Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (ed.). **Meio ambiente, direito e cidadania**. São Paulo: Signus Editora, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Litigância climática, proteção do ambiente e a ADPF 708. **Conjur**. 25 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-25/direitos-fundamentais-litigancia-climatica-protecao-ambiente-adpf-708df>. Acesso em 21. Set. 2020.

SUBIRATS, Joan. **Otra sociedade, ¿Otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común**. Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

TESSMER, Hélio Tessmer. Uma síntese histórica do consumo de energia pelo homem. Revista Liberato: educação, ciência e tecnologia. Nova Hamburgo, v. 03, 2002. n.03 (http://revista.liberato.com.br/ojs_lib/index.php/revista/issue/view/20/showToc)

WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; PAULITSCH, Nicole da Silva. O estado de direito socioambiental e a governança ambiental: ponderações acerca da judicialização das políticas públicas ambientais e da atuação do poder judiciário. **Revista NEJ - Eletrônica**, Vol. 18, n. 2, p. 256-268, mai-ago, 2013. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4678>. Acesso em: 19 set. 2019.

Registros excepcionais de produtos de terapia gênica: uma análise de caso sob a ótica do princípio constitucional da dignidade humana e dos valores ambientais

*Luiz Fernando Del Rio Horn*¹

*Maximiliano Evaristo de Castro Lucchesi*²

1 Introdução

O tema da presente pesquisa é o registro do produto de terapia gênica denominado Zolgensma®, cujo princípio ativo é o Onasemnogeno Abeparvoveque, aprovado em caráter excepcional pela Anvisa em 17 de agosto de 2020, exigindo apenas da Farmacêutica mais testes para comprovação definitiva da sua eficácia e segurança.

Busca-se analisar se o referido registro concedido pela ANVISA observou o princípio da precaução, analisou os riscos inerentes e, principalmente, respeitou o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana pautado pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado quando da autorização do uso e da comercialização do fármaco, independente do compromisso assumido pelo laboratório em fornecer mais dados que comprovem a eficácia clínica.

Ainda, pretende-se analisar se a ANVISA levou em consideração os riscos de danos futuros à saúde e à vida, assim como à dignidade da pessoa

¹ Doutor em Direito Público pela Unisinos. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Doutorado e Mestrado da UCS. E-mail: lfdrhorn@ucs.br.

² Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da UCS. Especialista em Direito do Consumidor e Direitos Fundamentais pela UFRGS. E-mail: maximiliano@lucchesiadvogados.com.br.

humana ao conceder o registro produto de terapia gênica denominado Zolgensma® em caráter excepcional.

Diante desse quadro, utilizando-se do método analítico de abordagem dialética, por meio de um estudo exploratório descritivo e sob a ótica da doutrina especializada na área, buscar-se-á responder às duas questões norteadoras, quais sejam: houve o respeito ao princípio ambiental da precaução no registro do produto Zolgensma® em caráter excepcional? Os riscos de danos futuros à saúde e à vida, bem como ao mandamento constitucional máximo da dignidade da pessoa humana, foram levados em consideração quando da concessão do registro produto de terapia gênica denominado Zolgensma® em caráter excepcional?

2 A terapia gênica

O conhecimento das informações existentes nos genes humanos possibilitou o desenvolvimento da técnica da terapia gênica que “[...] consiste no tratamento de doenças, herdadas ou adquiridas, em que se manipulam os genes defeituosos a fim de alcançar a cura ou estagnação da anomalia.” (SÁ; NAVES, 2018, p. 283).

A Terapia Gênica é, nas palavras de Linden (2008, p. 29), “[...] um procedimento destinado a introduzir em um organismo, com o uso de técnicas de DNA recombinante, genes sadios para substituir, manipular ou suplementar genes inativos ou disfuncionais [...]”, ou seja, trata-se da modificação genética por meio de engenharia e manipulação de um organismo com o intuito de utiliza-lo para tratamento das mais variadas doenças.

As duas espécies básicas de terapia gênicas são: a terapia somática e a terapia germinativa. A terapia somática caracteriza-se pela alteração genética em células que possuem o material genético completo (46 cromossomos) enquanto a terapia germinativa opera-se nas células reprodutoras (óvulos e espermatozoides). Na terapia somática a alteração do material atinge somente a pessoa em tratamento, já na terapia germinativa toda a descendência do indivíduo é atingida, posto que a

modificação genética é passada às gerações futuras.” (SÁ; NAVES, 2018, p. 284).

As técnicas de DNA recombinante são basicamente a possibilidade de fazer *cortar*, fazer *emendas* e fazer *consertos* diretamente nos genes para substituí-los quando houver um gene defeituoso. Além disso, as técnicas de DNA recombinante permitem também a introdução de um gene sadio e sem manipulação em um gene defeituoso, para produzir ou amentar a produção de determinada proteína para tratamento de uma doença. Em geral, o gene sadio introduzido no organismo é chamado de *gene terapêutico*. (LINDEN, 2008, p. 30).

As principais aplicações da terapia gênica estão na possibilidade de aumentar a resistência celular, estimular o reparo ou a regeneração celular e “[...] recompor características funcionais específicas de determinados sistemas orgânicos, mediante modulação de genes não necessariamente associados à causa da doença[...]”. Há ainda a vacina de DNA que consiste na recepção pelo paciente do gene codificador da proteína típica do gene agressor, fazendo com que o organismo do receptor passe a produzir a proteína exógena, estimulando o seu próprio sistema imunológico ao contrário das vacinas tradicionais que utilizam uma proteína ou um vírus desativado. (LINDEN, 2010, p. 34).

Tendo a terapia gênica somática por base a introdução de genes em células, é preciso um carreador para viabilizar a entrada do DNA através da membrana plasmática eucariótica, dada a sua resistência natural, porém benéfica, para não permitir alterações espúrias no metabolismo (VELLAI; VIDA, 1999 apud LINDEN, 2010, p. 34). Esse carreador, denominado de vetor por Linden (2010, p. 35), divide-se basicamente em quatro classes: plasmídeos, vetores virais, vetores nanoestruturados e as repetições palindrômicas curtas regularmente inter-espaçadas (do inglês, Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats, CRISPR). (ARENT; PEREIRA; MARKOSKI, 2017, p. 1).

Os plasmídeos são “[...] sequências de DNA relativamente simples, porém eficazes para expressão de genes, nas quais é possível inserir um

gene terapêutico por técnicas de DNA recombinante” (VOSS, 2007, CLANCHY; WILLIAMS, 2008; GILL *et al.*, 2009 apud LINDEN, 2010, p. 35). A resistência da membrana celular na introdução dos plasmídeos é quebrada por meio da utilização de choques elétricos, substâncias químicas ou injeção de solução contendo enorme quantidade de plasmídeos. Contudo, essa técnica é considerada limitada em razão da dificuldade de introdução de genes em células como as do cérebro.

Os vetores virais são exatamente a utilização de vírus para invadir as células e introduzirem o material genético. Tal “[...] propriedade é explorada para introduzir genes terapêuticos nas células, por meio de tecnologias de DNA recombinante [...]”. (LINDEN, 2010, p. 36). A técnica “[...] consiste em remover os genes envolvidos nos mecanismos patogênicos e de proliferação viral, mantendo apenas o necessário para invasão das células sem multiplicação, seguida da inserção de um gene terapêutico no que resta do DNA viral”. (MACHIDA, 2002 *apud* LINDEN, 2010, p. 37). Alguns vetores virais são derivados de adenovírus que por serem comuns, a maioria da população está imune. Outros vetores virais são derivados da família do retrovírus (causador da leucemia) e da subfamília dos lentivírus (causador da AIDS), cujos genes patogênicos são removidos para serem utilizados na terapia gênica. Finalmente há também os adenovírus-associados que não são patogênicos para o homem.

De outro lado, os vetores nanoestruturados, também chamados de vetores não virais, foram desenvolvidos por laboratórios de pesquisa e indústria de biotecnologia utilizando “[...] polímeros que formam verdadeiras redes que prendem um gene e soltam sua carga quando penetram nas células, bem como vesículas de lipídeos contendo o DNA, capazes de fundir com a membrana das células, liberando seu conteúdo no interior destas últimas [...]” (LINDEN, 2010, p. 38). Outra forma de introdução é a “[...] composta por vesículas de lipídeos contendo DNA, capazes de fundir a membrana das células liberando seu conteúdo no interior destas últimas”. Trata-se de uma técnica avançada de nanotecnologia, cuja “[...]vantagem dessa técnica é que as células podem

produzir e secretar moléculas terapêuticas enquanto ficam isoladas do sistema imune do paciente. Portanto, as células encapsuladas não precisam ser derivadas do próprio paciente”. (LINDEN, 2008, p. 72-73).

A tecnologia CRISPR, (do inglês, Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats, CRISPR) e sua proteína associada-9 (do inglês, CRISPR associated protein-9, Cas9), traduzida livremente para o português como *curtas repetições palindrômicas regularmente espaçadas* e *agrupadas* (PEREMULTER, 2019, p. 86), se destaca “[...] devido ao seu fácil uso, alta especificidade, fácil manipulação *in vitro* e *in vivo*, além da possibilidade da edição de múltiplos alvos simultaneamente”. (ARENT; PEREIRA; MARKOSKI, 2017, p. 1).

Kaku (2019, p. 224) discorre que o CRISPR acaba com os problemas causados pelas terapias gênicas que utilizam vetores, por ter sido criada a partir de observações de como as bactérias se defendem do ataque dos vírus, considerada eficaz, precisa e que se mostrou promissora:

A tecnologia CRISPR corta várias dessas complicações. Sua base, aliás, foi desenvolvida há bilhões de anos. Os cientistas ficaram abismados com a precisão dos mecanismos desenvolvidos por bactérias para superar ataques de vírus. Como identificavam e desarmavam um vírus mortal? Descobriram que elas reconheciam as ameaças, pois carregavam fragmentos do material genético do vírus. Usavam-no para identificar um vírus invasor como se fosse uma foto de ficha criminal. No que a bactéria reconhecia a cadeia genética e, portanto, o vírus, cortava-o num ponto extremamente preciso, neutralizando-o e impedindo a infecção. (KAKU, 2019, p. 224).

Contudo, as terapias gênicas ainda são procedimentos relativamente novos no Brasil e ainda se encontram em fase de experimentação. Constatação que não afasta a manifestação de Linden ao considera válido “[...] o potencial de eficácia de uma estratégia terapêutica, bem como permitem detectar potenciais riscos a seres humanos, antecipando modificações dos vetores e outros componentes da estratégia terapêutica que aumentem a segurança para uso humano”. Aponta o autor a execução de centenas de ensaios clínicos de terapia gênica já finalizados, no intuito

de comprovar a segurança do procedimento. Por vezes houve a identificação precoce de efeitos colaterais durante o estudo e encerrou-se imediatamente o teste, evitando risco de agravamento da moléstia. Em outros casos, o procedimento foi considerado seguro, apesar de alguns efeitos adversos ocasionais, discretos e toleráveis. (LINDEN, 2010, p. 39-40 e 54).

Diante das perspectivas positivas oriundas dos benefícios que a terapia gênica apresenta para o tratamento de diversas doenças, empresários da área de biotecnologia enxergam oportunidades comerciais crescentes na produção e desenvolvimento de testes diagnósticos ou medicamentos comercializáveis que utilizam essa tecnologia. Todavia, por se tratar de produtos cujas incertezas científicas ainda são maiores do que as certezas, deve-se ponderar os riscos inerentes, bem como agir de modo precaucional, sob pena da ocorrência de danos retardados ou irreversíveis, posto que em se tratando de manipulação genética “[...] o princípio da precaução é um princípio de justiça na sua acepção mais clássica” (ARAGÃO, 2008, p. 21), que também é um dos princípios da Bioética. (SÁ; NAVES, 2018, p. 283).

O princípio da precaução deve nortear a regulamentação e a regulação da terapia gênica, conforme dito no parágrafo anterior, todavia, não restou observado pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e pela CTNBio (Comissão Nacional Técnica de Biossegurança) quando do registro do produto Zolgensma®, da empresa Novartis Biociências S.A. em 17/08/2020, conforme se verá a seguir.

3 O registro do produto de Terapia Gênica Zolgensma® em caráter excepcional pela anvisa

As células cujo material genético (DNA e RNA) foi modificado por alguma técnica de engenharia genética são regulados pela Lei nº 11.105/2005 (BRASIL, 2002) e, portanto, para a utilização em terapia gênica no Brasil, os produtos devem ser registrados na ANVISA (Agência

Nacional de Vigilância Sanitária) após o parecer técnico emitido pela CTNBio (Comissão Nacional Técnica de Biossegurança) deferindo o pedido de registro para que possam ser livremente comercializados.

A concessão do registro dos produtos de terapia gênica pela ANVISA foi regulamentada pela Resolução da Diretoria Colegiada nº 338, de 20 de fevereiro de 2020, (RDC nº 338) que classificou os produtos de terapia avançada em dois tipos principais: produto de terapia avançada classe I e produto de terapia avançada classe II. A diferenciação deve-se ao nível de manipulação que a células sofreu:

Art. 4º Para efeitos desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

[...]

XIX - produto de terapia avançada classe I: produto de terapia celular avançada submetido a manipulação mínima e que desempenha no receptor função distinta da desempenhada no doador;

XX - produto de terapia avançada classe II: produto de terapia celular avançada submetido a manipulação extensa, produto de engenharia tecidual e produto de terapia gênica; (BRASIL, 2020).

A RDC 338 subdividiu os produtos de terapia gênica em três grupos aptos a serem registrados: os produtos de terapia avançada de classe I, os produtos de terapia avançada de classe II e o registro para produto de terapia avançada classe I ou II, que necessitam de dados e provas adicionais comprobatórias de eficácia clínica. Essa classificação está disposta no art. 6º da Resolução:

Art. 6º No ato do protocolo do pedido de registro, o requerente, pessoa jurídica, deve comprovar o pagamento da taxa de fiscalização sanitária correspondente e informar se a petição se refere a:

I-registro de produto de terapia avançada classe I, conforme disposto nos Capítulos III e IV desta Resolução;

II- registro de produto de terapia avançada classe II, conforme disposto nos Capítulos III e V desta Resolução;

III- registro para produto de terapia avançada classe I ou II, que necessite de dados e provas adicionais comprobatórias de eficácia clínica, conforme disposto no Capítulo VI desta Resolução. (BRASIL, 2020).

O requerente dos registros dos produtos de terapias avançadas classe I e classe II deve apresentar igual documentação de acordo com o capítulo III da resolução, sendo os demais documentos específicos para cada classe relacionados nos capítulos IV (classe I) e V (classe II) dadas as especificidades de cada produto. (BRASIL, 2020).

Os produtos de terapias avançadas de classe I e de classe II que demandem dados e provas adicionais que comprovem a eficácia clínica, para que possam ser registrados necessitam apresentar a documentação prevista nos capítulos III, IV e V e concomitantemente apresentar os documentos exigidos no capítulo VI da RDC nº 338.

Todavia, para a ANVISA conceder o registro produto de terapia avançada que necessite de dados e provas adicionais comprobatórias de eficácia clínica, este deve preencher os requisitos do rol taxativo disposto no art. 30, I, II e III da RDC nº 338, que fixou critérios objetivos que devem ser satisfeitos concomitantemente. *In litteris*:

Art. 30. A título excepcional, a Anvisa pode conceder registro de produto de terapia avançada que necessite de dados e provas adicionais comprobatórias de eficácia clínica desde que o produto do requerente cumpra todos os requisitos a seguir:

I - ser utilizado em condição grave debilitante ou em doenças raras debilitantes ou em situações de risco de vida ou em emergências de saúde pública;

II - ser utilizado em situações de inexistência de terapia, produto ou medicamento alternativo comparável para aquele estágio da doença ou que ofereça maior vantagem terapêutica quando comparado ao existente no mercado;

III- que o balanço benefício-risco da disponibilidade imediata do produto supere o fato de ainda serem necessários dados adicionais comprobatórios de sua eficácia clínica. (BRASIL, 2020).

O inciso I do art. 30 exige a comprovação de que o uso do produto seja para casos de grave doença debilitante, doença rara também debilitante, situações de risco de vida ou calamidades públicas. O inciso II do referido artigo impõe a utilização do produto em situações que

inexistam terapia, outro produto ou medicamento alternativo compatível para aquele estágio da doença ou que ofereça maior benefício terapêutico se comparado a outros existentes no mercado. O inciso III do mesmo artigo obriga a comprovação de que os benefícios do uso do produto sejam são maiores que os riscos em razão de disponibilizar imediatamente a comercialização mesmo que ainda sejam necessários dados adicionais que comprovem a sua eficácia clínica.

Esse é o caso do registro nº 100681174 do produto de terapia gênica Zolgensma®, da empresa Novartis Biociências S.A., publicado pela ANVISA em 17/08/2020 e noticiado no *site* no mesmo dia. (ANVISA, 2020). O referido produto recebeu o registro em caráter excepcional conforme a notícia veiculada *site* da ANVISA:

A Anvisa avaliou, portanto, que os benefícios do Zolgensma são superiores aos seus riscos e pode ser registrado no Brasil. No entanto, por ser uma terapia gênica inovadora, foi aprovado um registro de caráter excepcional. Isso significa que estudos adicionais devem ser realizados pela empresa para a confirmação de sua eficácia e segurança em longo prazo. (ANVISA, 2020).

O produto terapia gênica Zolgensma® é usado para o tratamento da atrofia muscular espinhal (AME) do tipo 1 em pacientes pediátricos com até 2 (dois) anos de idade, conforme a notícia publicada no site da ANVISA:

O Zolgensma é um produto de terapia gênica usado para o tratamento da atrofia muscular espinhal (AME), uma doença rara e grave, causada pela alteração do gene que codifica a proteína SMN (survival motor neuron), molécula necessária para a sobrevivência do neurônio motor, responsável pelo controle do movimento muscular. A AME causa fraqueza, hipotonia, atrofia e paralisia muscular progressiva e possui incidência mundial aproximada de 1:10.000 nascidos vivos, dos quais cerca de 45% a 60% dos casos são AME do tipo 1, forma mais grave da doença, sendo a principal causa de mortalidade infantil decorrente de uma doença monogenética. O Zolgensma obteve o registro na Anvisa para o tratamento de pacientes pediátricos diagnosticados com AME do tipo 1, com até 2 anos de idade, com mutações bialélicas no gene de SMN1 ou até três cópias de outro gene conhecido como SMN2. (ANVISA, 2020).

Ocorre que o registro de produto de terapia gênica em caráter excepcional como o Zolgensma® pela ANVISA, que autoriza o uso e a comercialização no Brasil, fere o princípio da precaução por autorizar a utilização de um fármaco enquanto perduram incertezas científicas quanto eficácia e segurança em longo prazo, posto que o referido produto é indicado para pacientes com até 2 (dois) anos de idade e as dúvidas científicas são justamente no tocante aos efeitos a longo prazo, como noticiado pelo *site* da ANVISA.

Ainda, o registro de produto de terapia gênica em caráter excepcional transfere ao paciente (nascituros e crianças de até 2 (dois) anos) os *novos riscos* (ARAGÃO, 2008, p. 15) inerentes à essa nova tecnologia que na ausência de certezas científicas ficam à mercê dos efeitos futuros, cuja responsabilidade racional e futura encontra lastro na racionalidade (JONAS, 2017, p. 61) que orienta o princípio da precaução.

Finalmente, ao que tudo indica o registro de produto de terapia gênica em caráter excepcional periclita a saúde, põe em risco a vida e fere a dignidade humana ao não esgotar as medidas precaucionais diante de tão graves incertezas científicas, expondo pacientes infantes aos riscos potencialmente existentes no referido tratamento médico.

Pior, abre um precedente extremamente perigoso quando se trata de um medicamento que vem agir diretamente na cadeia genética humana. É preciso destacar que o patrimônio genético da humanidade constitui bem de ordem superior, muito além dos meros interesses mercadológicos, o qual requer incessante e reforçada proteção e defesa para evitar sua alteração injustificada e temerária, com potenciais danos ainda não adequadamente mensurados.

4 A ausência de precaução e os riscos futuros na concessão de registro de produtos de Terapia Gênica em caráter excepcional

Aragão (2008, p. 17) refere que o princípio da precaução referente às atividades que provoquem riscos à diversidade biológica ganhou

reconhecimento doutrinal nos anos 90, elencando diversas convenções internacionais do ano de 1992 como a ECO/92 que tratou da:

Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, aprovada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Princípio 15: 'Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental'.

O princípio da precaução abrange um espectro mais amplo que o princípio da prevenção, na medida que abrange os riscos desconhecidos ou não previstos de uma determinada atividade humana ou natural. Sarlet e Fensterseifer lecionam acerca do uso de substâncias e tecnologia que:

Diante da dúvida e da incerteza científica a respeito da segurança e das consequências do uso de determinada substância ou tecnologia, o operador do sistema jurídico deve ter como fio condutor uma postura precavida, interpretando os institutos jurídicos que regem tais relações sociais com a responsabilidade e a cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados (vida, saúde, qualidade ambiental e até mesmo, em alguns casos, a dignidade da pessoa humana), inclusive em vista das futuras gerações. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 215).

A Constituição Federal de 1988 trouxe o princípio da precaução no art. 225, §1º, IV e V que prevê o estudo prévio de impacto ambiental para o autorizar o desempenho de atividade potencialmente poluidora e obriga o Estado a fiscalizar o desempenho das atividades que representem risco à vida, qualidade de vida e meio ambiente, todavia, não foi levado em consideração pela ANVISA quando da concessão do registro em caráter excepcional sem estudos definitivos para o produto de terapia gênica Zolgensma®:

Art. 225
[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)
V - 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; (BRASIL, 1988).

O art. 1º da Lei de Biossegurança trouxe expressamente o princípio da precaução, diferentemente da Constituição Federal de 1988 que não há menção expressa:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do **princípio da precaução** para a proteção do meio ambiente. (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Assim, a Lei de Biossegurança (Lei 11.105/05) consagrou o princípio da precaução que nas palavras de Fensterseifer:

[...] veio regular a matéria relativa à biossegurança, com especial destaque para os organismos geneticamente modificados (transgênicos), consagrando de forma expressa o princípio da precaução no seu art. 1º, caput, para fins de proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal, bem como da proteção ambiental como um todo. (FENSTERSEIFER, 2008, p. 81)

Ocorre que o registro de produto de terapia gênica em caráter excepcional do Zolgensma® fere de morte o princípio da precaução, posto que diante da “[...] racionalidade da dúvida e incerteza científica [...]” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 80) o fio condutor deve ser a responsabilidade e a cautela para a tutela dos bens jurídicos ameaçados: os direitos fundamentais à vida, à saúde, ao meio ambiente e o princípio da dignidade humana. Esse também é o pensamento de Dworkin (2009, p. 122) o qual

defende que o direito deve proteger de formas variadas cada etapa do desenvolvimento biológico da vida humana.

Os pacientes pediátricos que utilizarem o produto de terapia gênica Zolgensma® estão expostos a riscos futuros e incertos que na visão de Beck (2011, p. 39) ao introduzir o tema da teoria do risco, trata do ainda não-evento, referindo que os riscos não cessam mesmo após a ocorrência de danos:

Riscos não se esgotam, contudo, em efeitos e danos já ocorridos. Neles, exprime-se sobretudo um componente futuro. Este baseia-se em parte na extensão futura dos danos atualmente previsíveis e em parte numa perda geral de confiança ou num suposto ‘amplificador do risco’. Riscos têm, portanto, fundamentalmente que ver com antecipação, com destruições que ainda não ocorreram, mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido já são reais hoje.

Riscos futuros que também foram levantados por Jonas (2006, p. 64) ao tratar da *responsabilidade pelo futuro* e da *ética do futuro* e da obrigação precaucional transgeracional de evitar catástrofes.

O risco de se utilizar o produto de terapia gênica Zolgensma® deve também às complicações causadas pela manipulação genética por meio de vetores que algumas vezes foram considerados corpos hostis pelo sistema imunológico do paciente que reage e acabará acarretando efeitos colaterais prejudiciais graves. Ou ainda, por vezes o gene terapêutico não foi implantado na posição correta, o que acabava por colocar a vida do paciente em risco, além de dispersar grande quantidade de recursos. (KAKU, 2019, p. 224).

Assim, aguardar por mais dados acerca da eficácia clínica do produto de terapia gênica Zolgensma® é impensável, pois segundo Aragão “[...] os riscos são importantes demais e as consequências graves de mais para ficarmos à espera das provas irrefutáveis e do consenso científico geral, em torno delas [...]”. Ainda, Aragão alerta também para a ocorrência de “riscos globais, irreversíveis e retardados” quando se tratar de organismos geneticamente modificados. (ARAGÃO, 2008, p. 20 e 24).

De outro lado, observa-se que não houve uma atuação precavida do Estado em proteger e preservar a vida, a saúde e a dignidade humana de tais riscos, posto que diante da incerteza científica a lógica de atuação seria *in dubio pro natura* (FENSTERSEIFER, 2008, p. 84) devendo a proteção ambiental prevalecer até o domínio da técnica científica.

No caso, sequer caberia a ponderação ou sopesamento dos princípios constitucionais segundo a teoria de Alexy (2008, p. 93/94), visto que os direitos fundamentais de direito à vida, a saúde e a dignidade humana estão ameaçados concomitantemente diante da incerteza científica que paira sobre o registro do produto de terapia gênica Zolgensma® em caráter excepcional, em razão do evidente potencial de causar lesões aos direitos humanos que nas palavras de Harbemas (2004, p. 52) “[...] não podem ser reduzidas às representações axiológicas [...]”.

Desse modo, ante as análises expostas no presente estudo percebe-se que o princípio da precaução e a avaliação dos riscos futuros à saúde, à vida e à dignidade da pessoa humana não foram levados em consideração quando do registro do produto de terapia gênica Zolgensma® em caráter excepcional.

5 O dano ambiental como violação do princípio do princípio constitucional da dignidade humana

As alterações efetuadas no meio ambiente aumentam os riscos da ocorrência de desequilíbrio ecológico e ameaçam a sadia qualidade de vida dos seres vivos, cujo proteção constitucional está prevista no art. 225, *caput* da Carta Magna brasileira:

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, 1988).

O aumento dos riscos inerentes às alterações no meio ambiente amplia a probabilidade de o perigo virar dano ambiental. Dano ambiental é a violação de um bem ambiental e que causa lesão aos recursos ambientais (culturais, naturais e artificiais) por meios da degradação o que prejudica o equilíbrio do meio ambiente e a qualidade de vida. (CONSTANTINOV, 2020, p. 78-79).

No caso das terapias gênicas, por se tratar de tecnologia de alteração do genoma humano, há riscos de impacto no meio ambiente, bem como há a exposição do ser humano ao risco enquanto consumidor de produtos de terapia gênica. Esse, por sua vez, tem a exposição agravada por sua vulnerabilidade e pela hipossuficiência técnica, visto que neste caso o consumidor utilizará o produto para tratar problemas de saúde e, portanto, deve ter acesso à toda informação disponível para avaliação dos riscos e tomada de decisão quanto ao consumo de produtos que sofreram alteração genética. (CONSTANTINOV, 2020, p. 83).

Assim, a concessão do registro em caráter excepcional do Zolgensma® para a comercialização, sem que haja a comprovação da eficácia clínica, não leva em consideração a vulnerabilidade do consumidor que não distingue se há ou não riscos à sua saúde ao utilizar um produtos originados de grande avanço científico, em razão de haver pouca informação disponível acerca dessa tecnologia (CONSTANTINOV, 2020, p. 83), o que agrava ainda mais a sua vulnerabilidade na relação com o fornecedor e desrespeita do art. 4º do CDC:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; (BRASIL, 1990).

Diante desse de quadro de agravamento dos riscos do consumo do Zolgensma® pelos pacientes que receberam a sua indicação, surge

também o dever do Estado de promover a defesa do consumidor por meio dos *direitos de proteção*, que nas palavras de Alexy (2008, p. 456) “[...] é um direito em face do Estado a que ele zele para que terceiros não intervenham”. Esse direito fundamental está sedimentado no art. 5º, XXXII da CF/88:

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:

[...]

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

A previsão constitucional de promover a defesa do consumidor consiste em duas espécies de conduta: positiva e negativa. Segundo Marques (2016, p. 685), a força positiva traduz-se “[...] no sentido de obrigar o Estado a tomar certas atitudes, inclusive a intervenção na atividade privada para proteger determinado grupo difuso de indivíduos, como os consumidores.” Constantinov (2020, p. 153) refere que a força negativa corresponde “[...] ao dever do Estado em impedir tudo o que vier a abalar ou possibilitar o abalo da segurança da aplicação do princípio da dignidade humana”.

Da mesma forma que ao consumidor é garantida a proteção constitucional, ao meio ambiente foi garantido o direito fundamental à proteção por meio do art. 225, §1º, II e V. O inciso II dispõe acerca da incumbência do Estado em “[...] preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético”. De seu lado, o inciso V prevê a incumbência do Estado de “controlar a produção, a comercialização, o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco à vida, qualidade de vida e o próprio meio ambiente”. (BRASIL, 1988).

Ocorre que a ANVISA, no exercício do controle estatal na concessão do registro do Zolgensma®, o qual autoriza a sua comercialização quando

ainda pendente de comprovação efetiva de sua eficácia clínica, falha gravemente ao colocar em risco a saúde e dignidade da pessoa humana, ante à incerteza científica quanto ao fármaco ser benéfico “[...] à saúde dos indivíduos, ou que possam implicar em alterações ou mutações de características inatas dos seres vivos, modificando todo um Patrimônio Genético que merece ser preservado”. (CONSTANTINOV, 2020, p. 153).

Assim, há evidente aumento nos riscos de dano ao equilíbrio ecológico ao se autorizar o produto de terapia gênica, o que consequentemente fere o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, posto que a *qualidade ambiental* (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 58) é elemento integrante do seu conteúdo normativo. Para Sarlet (2017, p. 58), a dignidade humana “[...] abrange a ideia em torno de um bem-estar ambiental (assim como o bem-estar social) indispensável a uma vida digna, saudável e segura.”

O Estado, ao não cumprir com o dever de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estaria deixando de efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana diante do risco de uma *catástrofe real*, pois “[...] facilmente podem ocorrer grandes falhas nos experimentos na área da modificação genética – assim como estão passíveis de erros todo tipo de experimentação – porém, no caso da genética, as consequências podem ser irreversíveis”. (CONSTANTINOV, 2020, p. 166).

Desse modo, a concessão do registro do produto Zolgensma® para a comercialização é passível de causar sérios danos ao patrimônio genético nacional, ocasionando desequilíbrio ao meio ambiente e à qualidade de vida e consequentemente, violação ao princípio constitucional dignidade da pessoa humana.

6 Considerações finais

A análise das abordagens teóricas trazidas no presente estudo que trataram do princípio da precaução em relação ao registro do produto de terapia gênica Zolgensma® em caráter excepcional pela ANVISA demonstram que nem de longe fora aplicado.

Outrossim, os riscos de danos futuros à saúde, à vida e à dignidade da pessoa humana não foram respeitados, visto que apesar da concessão do registro do produto de terapia gênica Zolgensma® o fármaco ainda demanda mais dados que comprovem a sua eficácia clínica.

O produto de terapia gênica Zolgensma® é indicado para o tratamento atrofia muscular espinhal em crianças de até 2 (dois) anos de idade, e, portanto, está-se agravando os riscos futuros tendo em vista que os pacientes teriam toda a vida pela frente para sofrer com os efeitos colaterais, afora o fato de que o medicamento não possui a eficácia clínica comprovada.

A ANVISA, ao conceder o registro do produto de terapia gênica Zolgensma® em caráter excepcional violou o princípio da precaução, posto que as incertezas científicas não foram totalmente elididas totalmente ante a obrigatoriedade do laboratório de apresentar os documentos comprobatórios da eficácia clínica após o fármaco ter sido autorizado para a comercialização.

O risco de ocorrência de danos ambientais restou demonstrado diante da ameaça de danos ao patrimônio genético, visto que o produto de terapia gênica Zolgensma® tem sua base científica na alteração dos genes humano por meio de vetores que muitas vezes não são aceitos pelo sistema imunológico do paciente, principalmente os pacientes alvo do tratamento que tem até 2 (dois) anos de idade.

No caso em tela, o Estado não promoveu o direito fundamental do consumidor, visto que os pacientes (de até 2 (dois) anos de idade) são expostos aos riscos de danos à sua saúde, pois os riscos inerentes à utilização do produto de terapia gênica sem que se tenha certeza científica de sua eficácia clínica aumentam de forma indeterminada.

Finalmente, conclui-se que a concessão do registro em caráter excepcional ao produto de terapia gênica Zolgensma® não levou em consideração o princípio da precaução e a análise de riscos, bem como há a possibilidade de ocorrências de sérios danos à integridade do patrimônio

genético ao proporcionar o desequilíbrio ecológico do meio ambiente e ferir o princípio constitucional da dignidade humana.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução da 5ª edição alemã de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

ANVISA. *Aprovado registro de produto de terapia gênica*. portal.anvisa.gov. 2020. Disponível em http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_asSetEntryId=5989035&_101_type=content&_101_groupId=219201&_101_urlTitle=a%20provado-registro-de-produto-de-terapia-genica&redirect=http%3A%2F%2Fportal.anvisa.gov.br%2Fresultado-de-busca%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1%26p_p_groupId%3D0%26p_p_keywords%3Dterapia%2Bg%25C3%25AAnica%26p_p_cur%3D1%26p_p_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26p_p_format%3D%26p_p_formDate%3D1441824476958&inheritRedirect=true. Acesso em 1º set. de 2020.

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, p. 9-58, 2008.

ARENT, Marcela Corso; PEREIRA, Jéssica Olivaes; MARKOSKI, Melissa Medeiros. *O Sistema CRISPR/Cas9 e a Possibilidade de Edição Genômica para a Cardiologia*. Arq. Bras. Cardiol. vol. 108 no.1. São Paulo Jan. 2017. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0066-782x2017000100081&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em 27 set 2020.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.078*, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Diretoria Colegiada. *Resolução da Diretoria Colegiada - RDC Nº 338*, de 20 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre o registro de produto de terapia avançada e dá outras providências. Diário Oficial da União: Publicado em: 26/02/2020, ed. 38, seção 1, p. 69. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-da-diretoria-colegiada-rdc-n-338-de-20-de-fevereiro-de-2020-244803291>. Acesso em: 1º set. 2020.

CONSTANTINOV, Givanildo Nogueira. *Terapia Gênica: análise à luz da constitucionalização do direito privado*. Curitiba: Juruá, 2020.

DWORKIN, Ronald. *Domínio da Vida: aborto, eutanásia e liberdades individuais*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. Revisão da tradução de Silvana Vieira. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

HABERMANS, Jürgen. *O futuro da natureza humana: a caminho de uma eugenia liberal*. Tradução de Karina Jannini. Revisão de tradução de Eurides Avance de Saouza. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

JONAS, Hans. *Ensaio filosófico: da crença antiga ao home tecnológico*. Tradução de Wendell Evangelista Soares Lopes. São Paulo: Paulus, 2017.

JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2006.

KAKU, Michio. *O futuro da humanidade: Marte, viagens interestelares, imortalidade e nosso destino para além da Terra*. Tradução de Jaime Baggio. São Paulo: Planeta, 2019.

LINDEN, Rafael. *Genes contra doenças: terapia gênica: uma nova era na genética*. Rio de Janeiro, 2008.

LINDEN, R. *Terapia gênica: o que é, o que não é e o que será*. Estudos Avançados, v. 24, n. 70, p. 31-69, 1 jan. 2010.

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

PERELMUTER, Guy. *Futuro presente: o mundo movido à tecnologia*. Jaguaré/SP: Companhia Editora Nacional, 2019.

VELLAI, T.; VIDA, G. *The origin of eukaryotes: the difference between prokaryotic and eukaryotic cells*. Proc. Biol. Sci., v.266, n.1428, p.1571-7, 1999.

SÁ, Maria de Fátima Freira de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. *Bioética e biodireito*. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 5ª ed. ver. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. 2ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2017.

Uma proposta de utilização do modelo de mediação tradicional-lineal de Harvard para resolver os conflitos ambientais

*Luiz Felipe Nunes*¹

*Silvana Colombo*²

1 Introdução

A mediação vem sendo aplicada de forma progressiva no ordenamento jurídico brasileiro e sua importância é crescente, despertando o interesse dos profissionais do direito e dos legisladores. No Brasil, a publicação da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça em 2010, que trata da política nacional dos meios adequados à solução de conflitos, a inserção de artigos sobre esta matéria no Código de Processo Civil (2015) e também a regulamentação da mediação judicial e extrajudicial pela Lei nº 13.140/2015, impulsionou a sua utilização em áreas como o direito de família e o direito civil.

Entretanto, a mediação carece de aprimoramentos em outras áreas do direito, como na ambiental, que, por se tratar de direitos difusos

¹ Doutor em Direito pelo Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul / UNISC, com bolsa CAPES/Prosc, tendo realizado período sanduíche na Universidade do Minho - Portugal (PDSE/CAPES). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul / UNISC. E-mail: luizfelipenunes@gmail.com.

² Possui Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2018), Mestrado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2006), e Graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul (2002). É docente titular do Curso de Graduação em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai. E-mail: silvanabrendlercolombo@hotmail.com

pertencentes às atuais gerações e futuras, não pode *a priori* ser objeto de renúncia ou disposição pelos seus legitimados. Dessa forma, a escassa literatura existente no país sobre a mediação de conflitos ambientais instigou esta pesquisadora a apresentar uma proposta de utilização do modelo de mediação tradicional-lineal de Harvard para resolver os conflitos ambientais.

Na senda das considerações tecidas acima, este trabalho dedica a primeira parte à definição de conflitos ambientais, para depois apresentar as escolas de mediação conforme o propósito, o que possibilita justificar a escolha da escola de Harvard para resolver os conflitos na área ambiental.

Como a definição de método está diretamente relacionada ao problema de pesquisa, às hipóteses e aos objetivos, optou-se como método de abordagem para desenvolver o tema escolhido, o método dedutivo, uma vez que a primeira parte do artigo aborda o conceito de conflito ambiental e os modelos de mediação, para apresentar na última parte uma proposta de mediação conforme o modelo de mediação tradicional-lineal de Harvard. As fontes de pesquisa utilizadas foram livros sobre o tema, artigos de autores nacionais e estrangeiros, jurisprudência e a legislação. O critério de seleção dos autores foi o temático, e, nesse sentido, priorizou-se por aqueles que já abordaram esse tema de forma clara e satisfatória.

2 Conflitos Ambientais

Antes de esclarecer o conceito de conflito ambiental que será adotado nesta pesquisa, convém pontuar que as sociedades, as organizações e os relacionamentos interpessoais estão sujeitos a experimentar a cooperação ou o conflito em suas interações diárias. Nessa perspectiva, “qualquer grupo social, qualquer sociedade histórica pode ser definida em qualquer momento de acordo com as formas de conflito e de cooperação entre os seus diversos atores”, de acordo com Bobbio, Matteucci, Pasquino (1998, p.225).

No modelo de interação baseado na cooperação, o cumprimento das obrigações ocorre de forma espontânea, já que a ação dos indivíduos ou

grupos está direcionada para interesses convergentes. Não há resistência aos direitos de determinada pessoa, em outras palavras, é um estágio de harmonia, no qual as partes envolvidas pautam suas ações por meio do diálogo e da colaboração. Mas o processo interacional, construído por duas ou mais pessoas, grupos ou organizações sociais, é marcado predominantemente por interações antagônicas e objetivos diversos, o que os coloca em situação de confronto. (QUINTANA RAMÍREZ, s/d,p.55).

Nesta perspectiva, Yarn (1999, p. 113) define conflito como “um processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis”. Ao conflito pode ser atribuída uma conotação negativa ou positiva. No primeiro caso, ele está associado à ideia de disputa e de perda para ao menos uma das partes. Na segunda situação, o conflito é encarado como um fato da vida, ou seja, como um fenômeno natural nas relações sociais. É percebido como uma oportunidade de mudanças, visto que se extrai do conflito o que ele tem de melhor: a capacidade de gerar resoluções construtivas e de compreensão entre as partes (PINHO, 2009, p.75; CNJ, 2017,p.65).

Deutsch (2004, p.85), na obra *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, menciona que os processos de resolução de conflitos podem ser classificados em destrutivos ou construtivos. Nos processos destrutivos, a relação processual entre as partes é encerrada com o enfraquecimento ou rompimento da relação social subjacente à disputa em decorrência da forma ineficiente de sua condução. Diversamente, nos processos construtivos, as partes terminam a relação processual com fortalecimento da relação social preexistente à disputa. Nesta perspectiva, os magistrados, mediadores ou árbitros que conduzem o processo devem engajar as partes para que resolvam de forma proativa as questões, sem atribuição de culpa ou estímulo à ideia de vencedor e perdedor. Em síntese, inerente ao conflito está o seu potencial criativo e construtivo, como condição necessária para a construção do

consenso, ou seja, ele é sinônimo de crise e de oportunidade. (GALTUNG, 2007, p.90; LEDERACH, 2012, p.87).

Por sua vez, considerando que o termo “ambiental” faz referência a todo processo que expressa uma relação entre a natureza e a cultura, o conflito ambiental ocorre no processo de apropriação e transformação da natureza pelo homem, bem como dos sistemas tecnológicos que nela intervêm. Esse conflito pode resultar do choque de interesses entre aqueles que causam um problema ambiental e aqueles que sofrem as consequências negativas deste ou do desacordo ou disputa acerca da distribuição e o uso dos recursos naturais entre os habitantes de um dado território. Nesta última situação, o conflito gira em torno da propriedade ou posse sobre os recursos naturais produzidos pelas pessoas, comunidade e Estados, para fins de satisfazer suas necessidades. (QUINTANA RAMIREZ, s/d, p.87).

Coaduna com este posicionamento Little (2001, p.107), ao definir os conflitos como “disputas entre grupos sociais derivados dos distintos tipos de relação que eles mantêm com seu meio natural”; em síntese, eles provêm da relação que estabelece entre homem e natureza. Nesse sentido, os conflitos ambientais podem ocorrer em torno de três dimensões. A primeira é o controle dos recursos naturais, que envolve a dimensão política, como a distribuição dos recursos naturais, a dimensão social, como a disputa de acesso a recursos naturais, e dimensão jurídica, que envolve a disputa formal de acesso a recursos naturais, por exemplo, conflito de patente. A segunda são os impactos sociais gerados pela ação do homem, materializada sob a forma de contaminação (vazamento de óleo), esgotamento dos recursos (lençóis freáticos) ou degradação dos ecossistemas (a desertificação). A última trata sobre os conhecimentos na área ambiental, por exemplo, os conflitos em torno de lugares sagrados e a percepção dos grupos sociais sobre os riscos (usinas nucleares).

Diversamente da definição de conflito ambiental apresentada por Little (2001,p.45), que circunda em torno do uso, controle ou acesso aos recursos naturais, para Zhouri et al. (2005,p.64), o conflito envolve os

grupos sociais e a sua percepção em relação aos direitos territoriais. Neste mesmo viés, Acselrad (2004, p. 26) vê o conflito ambiental a partir das diversas percepções de apropriação, uso e significação do território pelos grupos sociais. Desse modo, o conflito tem origem quando pelo menos um dos grupos tem a “forma social de apropriação do meio que desenvolvem ameaçadas por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos” [...]³.

Já Libiszewski (1992, p. 3) apresenta um conceito de conflito ambiental atrelado à degradação ambiental. “Ele é uma interferência desestabilizante no equilíbrio do ecossistema, provocada pela atividade do homem, associando-a como causa do conflito”. Barros e Espínola (2016,p.47) criticam esse conceito, pois a existência do conflito está apenas associada à degradação ambiental como causa, conseqüentemente, descarta a existência de outros fatores produtores do conflito. Já Ellingsen e Hauge (2001,p.32) associam conflito ambiental diretamente à escassez de recurso induzida pela demanda e oferta e à distribuição desigual dos recursos naturais.

Apresentado o conceito de conflito ambiental sob a perspectiva de diferentes autores, é necessário identificar as suas características. A primeira delas é a multiplicidade de partes e de instâncias de tomada de decisão. Os atores desses conflitos são constituídos por múltiplos grupos que, por sua vez, representam vários indivíduos e interesses diversos, bem como geram a polarização de instâncias de tomada de decisão. A segunda característica é a diferença no nível de conhecimento e de gerenciamento de informação por partes desses diversos atores. Nem sempre estes conseguem pagar por estudos técnicos ou têm à disposição as ferramentas necessárias para entender esse tipo de informação, cuja linguagem é excessivamente técnica. A terceira é a diferença de recursos e de poder que

³ Para Zhouri et.al (2015, p. 58), o conflito “eclode quando o sentido e a utilização de um espaço ambiental por um determinado grupo ocorrem em detrimento dos significados e usos que outros segmentos sociais possam fazer de seu território, para com isso, assegurar a reprodução do seu modo de vida”.

poderá existir entre os atores, seja quando os grupos organizados se deparam com o Estado, que dispõe de poderes técnicos e legais, seja frente às empresas, detentoras do poder econômico. (BOREL et al, 1999,p.98; CEBOLA, 2012,p.39).

A quarta é a diversidade cultural de relacionamento dos grupos sociais com a natureza, que reflete nas diferentes concepções de uso e acesso aos recursos naturais e também no modo como o direito de propriedade é visto. A quinta é a existência de interesses não representados frente à ausência de um grupo organizado que se articule para a sua defesa. A sexta consiste no caráter transtemporal, que atinge a geração presente e futura, e transfronteiriço, pois ultrapassa as barreiras geográficas do local do dano, como o rompimento da barragem de Mariana-MG. A sétima é a necessidade de informações legais, sociais, econômicas e científicas para medir o impacto do conflito quanto as suas consequências atuais e futuras, assim como a relação custo benefício que representa para a sociedade. A oitava é a incorporação pelo Direito da incerteza científica como um elemento para a tomada decisão em matéria ambiental, com fundamento no Princípio da Precaução. Por último, a possibilidade de alteração das premissas iniciais das decisões ambientais para que elas possam ser adaptadas às consequências imprevistas, que são identificadas somente após a concretização da decisão. (BLACKBURN; BRUCE, 1995, p.54).

Além das características, os atores desses conflitos são classificados em categorias. A primeira é denominada de receptor, que são as pessoas físicas ou jurídicas afetadas direta ou indiretamente pelos seus impactos ambientais. A segunda categoria é denominada de gerador, compreendida como o grupo que, por meio da ação e omissão, ocasiona um impacto ambiental. Já a terceira é denominada de regulador, pessoa jurídica ou grupo que tem a função de regular a gestão dos bens ambientais. A quarta é chamada de iniciador e inclui pessoas físicas e jurídicas que iniciam o conflito devido ao conhecimento do impacto ambiental, sendo possível que esta coincida com o receptor. (SANTANDREU; GUDYNAS, 1998, p.75).

O desenvolvimento de um conflito ambiental abrange cinco etapas. A primeira delas é a cooperação, etapa na qual as partes, por meio do diálogo e de atitudes colaborativas, visam a buscar estratégias para superar o conflito. A segunda etapa é a indiferença percebida por uma das partes ou grupos aliados, pautada pela negligência para superar obstáculos. A terceira é a concorrência entre dois modelos de gestão ambiental que disputam espaço para fins de atingir reconhecimento e legitimidade. A quarta é a tensão crescente, pois as partes não conseguem perceber que suas diferenças podem ser superadas por meio do diálogo e da cooperação, caso em que as decisões são tomadas por aqueles que detêm o poder. A penúltima é o confronto de interesses, valores e opiniões sobre o conflito, o que interfere ou impede o alcance de um fim comum. A última etapa é a crise, momento em que o conflito é exteriorizado por meio de ações violentas, podendo ocorrer agressões entre as partes. (QUINTANA RAMÍREZ, s/d, p.58).

Destacam-se, também, as causas que ocasionam um conflito ambiental, pois estas influenciam na escolha do procedimento e das medidas ambientais adequadas a sua resolução. A primeira causa é o conflito devido à ausência de informações necessárias para a tomada de decisão, especialmente quando as partes envolvidas estão mal informadas ou quando está em discussão a interpretação em relação a estas informações. Para superar este tipo de conflito, é preciso fornecer informações adequadas e confiáveis para garantir a transparência. A segunda é o conflito por divergência de interesses, tais como dinheiro, tempo, percepção de confiança e honestidade. A superação desse conflito exige uma solução que atenda na mesma proporção os interesses de todas as partes quanto aos aspectos acima ditos. A terceira são os conflitos por problemas estruturais, como é o caso do modelo de gestão entre as instituições do Estado e os indivíduos, além da escassez de recursos financeiros e humanos, as limitações geográficas e limitações de autoridade. A última surge da existência de valores diferentes para avaliar

os fatos⁴. Por fim, embora na maioria das vezes prevaleça uma das quatro causas apresentadas, os conflitos ambientais originam-se de várias delas. (QUINTANA RAMIREZ, s/d, p.59; MARTINEZ GONZALEZ, 1997, p.59).

Abordadas as etapas e as causas, esta pesquisadora optou por trazer à tona a gênese e a evolução dos conflitos ambientais, denominada de “espiral histórica do conflito” por Sabatini (1994, p.48), para compreender a dinâmica de relações que ocorrem em torno do impacto ambiental, assim como os fatores que impedem ou favorecem o estabelecimento de negociações formais. Esse espiral foi construído com base na ideia de que o equilíbrio de poder entre as partes determina a disposição para negociar. Em outras palavras, nenhuma das partes tem poder suficiente para descartar a negociação. Mas esta relação de forças é dinâmica e varia ao longo do conflito a ponto de uma parte considerada fraca ser forte o suficiente para impor um custo significativo à outra.

Cumprido esclarecer que o autor desenvolveu esta “espiral histórica” para os conflitos ambientais *in loco*, compreendidos como aqueles provocados por atividades produtivas que afetam uma comunidade e o meio ambiente. Se, por um lado, essas atividades geram impacto ambiental, por outro lado, trazem benefícios, como o emprego e o estímulo à econômica local e regional, o que interfere na avaliação que a população e os órgãos ambientais fazem destas.

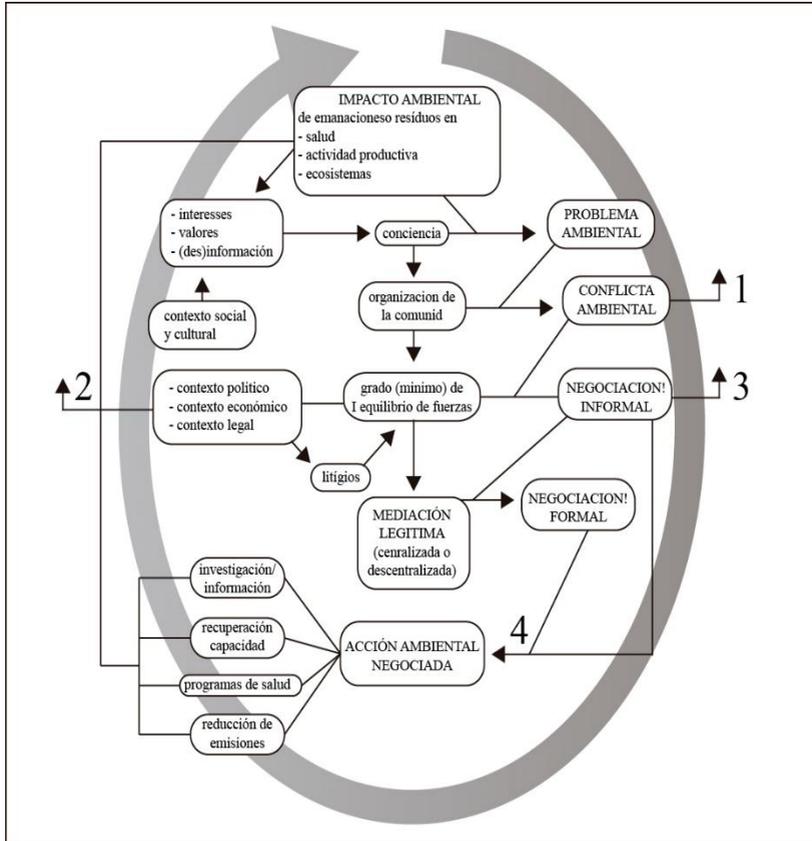
No modelo de conflito ambiental proposto pelo autor, há três partes. A primeira delas são as empresas responsáveis por gerar um impacto ambiental. A segunda é a comunidade que se mobiliza para defender os seus interesses frente ao impacto ambiental. A terceira parte são os órgãos públicos responsáveis pela proteção do meio ambiente. (SABATINI, 1994, p.78).

Dessa forma, o diagrama abaixo relacionado inclui dois níveis de análise. O primeiro são os conflitos conjunturais específicos representados

⁴Como exemplo, cita-se o conflito entre os grupos indígenas e ambientalistas: de um lado, o Estado e outros ativistas, de outro lado, quanto à construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no curso do Rio Xingu. No centro da discussão, estão o respeito à integridade cultural, os impactos ambientais e sociais desta atividade e o aumento da produção de energia no país. (MARTINEZ GONZALEZ, 1997, p.56).

por linhas simples e retas. O segundo nível é o da dinâmica histórica dos conflitos ambientais, decorrentes dos impactos ambientais gerados pela atividade produtiva. O diagrama demonstra a gênese e a evolução de um conflito ambiental, de acordo com Sabatini (1994, p.85):

Figura 05: Conflitos Ambientais



Fonte: Sabatini (1994, p.85)

A partir da interpretação do diagrama, infere-se que um dado *impacto ambiental* gerado por certa atividade produtiva pode resultar em um problema ambiental, desde que a comunidade seja consciente da existência deste impacto, o que possibilita a sua discussão pública. Essa consciência abrange certo grau de informação ou de desinformação sobre os impactos gerados pela atividade produtiva. A interpretação destas

informações é feita com base nos valores e interesses defendidos pelas partes, que, por sua vez, são condicionados pelo contexto cultural e social. O primeiro significa que os impactos ambientais identificados por uma determinada comunidade podem não ter sido reconhecidos no passado, devido à ausência de consciência ambiental. O segundo expressa que está em jogo a distribuição de riqueza e de oportunidades. (SABATINI, 1994, p.86).

Além disso, um *problema ambiental* pode tornar-se um *conflito ambiental*, quando a comunidade organiza-se para enfrentá-lo. Esse conflito pode se desenvolver em um contexto local, regional ou nacional, conforme o nível de organização da comunidade para enfrentá-lo. A complexidade dos conflitos ambientais decorre da sua constituição em diferentes contextos relacionados entre si, mas com dinâmicas e ênfases diferentes. Nesta fase inicial do conflito, a *negociação é informal*, porque as partes não reconhecem que estão negociando, porque cada uma delas acredita que é possível impor o seu ponto de vista à outra, bem como elas não estão convencidas de que é conveniente a negociação formal tampouco tem clareza sobre os pontos a serem discutidos. Mesmo que seja uma negociação informal, esta pressupõe certo equilíbrio de poder entre as partes envolvidas no conflito. (GORCZINSKY, 1991, p.20; SABATINI, 1994, p.87).

Quando as partes percebem que a substituição do confronto pela negociação resultará em benefícios para todos associada à possibilidade de oferta de mediação, a negociação passa de *informal* para a *negociação formal*, etapa na qual é possível identificar o posicionamento das partes e o objeto do conflito. A solução judicial, além de alterar o equilíbrio de poder entre as partes, interage e interfere de forma concomitante com a negociação. O autor exemplifica: caso uma decisão judicial seja favorável à parte considerada mais fraca, este fato confere-lhe poder a ponto de tornar a negociação formal viável. (SABATINI, 1994, p.89).

Além da decisão judicial, o contexto legal, político e econômico no qual o conflito se desenvolve também influenciam a viabilidade da

negociação formal em matéria ambiental. O contexto legal mostra que o acesso célere a recursos legais pode resultar no aumento do poder daqueles que rechaçam os impactos ambientais e sua capacidade para iniciar uma negociação. Quanto ao contexto político, o autor pondera que a organização da população para reivindicar os seus direitos no âmbito da democracia é mais fácil do que no âmbito ditadura. Além disso, a vigilância internacional sobre os padrões ambientais de um determinado Estado facilita as reivindicações e as demandas locais relacionadas a impactos ambientais. Por fim, o contexto econômico pode modificar a disposição das empresas para negociar. Ou seja, há mais chances de a empresa negociar quando o custo da não negociação é maior. Esse custo está associado ao tempo de demora na tramitação dos processos judiciais, à viabilidade financeira e ao benefício econômico trazido pela mudança tecnológica que reduz ou evita os impactos ambientais que estão no centro da discussão. Em função disso, as empresas podem se antecipar aos conflitos ambientais e, assim, colocar em práticas medidas de proteção ambiental. (SABATINI, 1994, p.90).

A diversidade de conceitos explicita a dificuldade de ser estabelecida uma definição rígida no que se refere a sua causa e ao que deve ser considerado como conflito. Assim, opta-se pela não definição rígida do significado de conflito ambiental, ou seja, independentemente da sua causa geradora, a forma de interação estabelecida entre homem e meio ambiente e seus recursos naturais é o elemento central para a sua configuração. Por último, adotou-se o termo “conflito ambiental” ao invés de “conflito socioambiental”, pois se enfatiza o aspecto ambiental e técnico e não aqueles ligados à ordem social, política e étnica, sem desconsiderar o fato de que a área ambiental se relaciona com outras Ciências:

A partir do exposto, a existência de conflitos ambientais exige que o Direito pense em novas formas de resolvê-los, em especial por meio da via consensual. É preciso fortalecer as práticas em que o processo de tomada de decisão seja baseado no diálogo e na participação. Entre essas práticas,

a mediação ganha notoriedade pela sua celeridade, qualidade da decisão e comprometimento das partes com as obrigações pactuadas.

Discorrido sobre o conceito de conflito, o próximo item aborda os diferentes modelos de mediação conforme o propósito, para depois justificar a escolha do modelo apropriado para resolver os conflitos ambientais.

3 Os Diferentes Modelos de Mediação Conforme o Propósito

A mediação é caracterizada como um processo informal e não estruturado, no qual as partes, auxiliadas por um terceiro imparcial, comunicam-se de forma ativa para melhorar suas relações e, quando possível, alcançar um acordo. No entanto, mesmo frente à informalidade, o procedimento de mediação apresenta uma sequência de atos de comunicação entre o mediador e as partes, que são conduzidas através de uma série de etapas que devem ser cumpridas. Cada uma delas deve alcançar um resultado para que a mediação logre êxito. O modo de conduzir a mediação quanto ao seu método, suas etapas e técnicas é diferente entre os autores. Assim, a “forma en que cada autor plantea cómo debe llevarse a cabo el proceso conciliatorio a fin de resolver un conflicto se conoce con el nombre de modelos conciliatorios”⁵, aponta Galvez (2015, p.5).

Dessa forma, este item se propõe a apresentar os três modelos ou escolas de mediação, que são o modelo tradicional-lineal de Harvard, o modelo transformativo de Bush e Folger e o modelo circular-narrativo de Sara Cobb, para identificar qual o modelo é o mais adequado para o delineamento de um procedimento de mediação de conflitos ambientais.

⁵ “Forma en que cada autor plantea cómo debe llevarse a cabo el proceso conciliatorio a fin de resolver un conflicto se conoce con el nombre de modelos conciliatorios” (Como cada autor levanta como o processo de conciliação deve ser realizado para resolver um conflito é conhecido como modelos conciliatórios).

a) O modelo Tradicional-Linear de Harvard

Este modelo de mediação, proveniente do campo empresarial, foi desenvolvido no Programa de Negociação de Harvard (The Program on Negotiation at Harvard Law School-PON), cujo marco teórico foi a obra *Getting to Yes: negotiating agreement without*, escrita pelos professores Roger Fisher, Willian Ury e Bruce Patton. A finalidade principal do modelo tradicional-linear de Harvard é alcançar um acordo que satisfaça os interesses das partes e, se possível, conserve ou melhore as relações interpessoais. Assim, as partes devem identificar os interesses comuns para que possam trabalhar de forma colaborativa na busca de alternativas de soluções que satisfaçam seus interesses bem como na construção de um acordo satisfatório para elas. Como o conflito surge porque as pessoas têm diferenças, cabe ao mediador atenuá-las e trabalhar para aumentar as semelhanças, os valores e interesses. Em síntese, este modelo está voltado para obtenção da satisfação das partes, e os mediadores facilitam a comunicação entre elas e controlam a interação. (GALVEZ, 2015, p.54).

Esse modelo foi apresentado como alternativa à barganha baseada em posições na qual cada uma das partes defende uma posição para fazer com que o outro faça concessões, pois é compreendida como uma negociação assistida por um terceiro e seu enfoque teórico é a resolução de problemas, bem como a satisfação dos interesses das partes. Se a negociação baseada em posições apresenta caráter distributivo, materializada no binômio perde-ganha, a negociação colaborativa tem caráter integrativo, visto que a solução alcançada deve atender aos interesses de todos. (FISHER, URY, PATTON, 2005, p.15).

Esta técnica de negociação, desenvolvida pelo Projeto de Negociação de Harvard, leva em conta os seguintes aspectos pra resolver o conflito. (FISHER, URY, PATTON, 2005,p.62):

- Separe as pessoas do problema:** É natural que as pessoas em conflito misturem questões subjetivas com a questão objetiva trazida à mesa de negociação, transformando-a em uma questão pessoal. Ao invés de ver o outro como parte do

problema, é mais proveitoso vê-lo como um parceiro na busca de um acordo justo e vantajoso para ambos. Ou seja, é preciso enfrentar o problema e não as pessoas ou achar um culpado.

- **Focar em interesses:** é preciso concentrar-se nos interesses, em vez de explorar as posições, por meio de perguntas como “o que pretendo/o que pretende o outro com isso”? A exploração e o conhecimento recíproco dos interesses é uma etapa que, além de possibilitar a percepção de que estes não necessariamente se excluem, favorece a construção de uma solução que atenda a todos os envolvidos.
- **Criar opções de ganho mútuo:** os negociadores devem usar sua criatividade para gerar proposta de soluções que satisfaçam o interesse de todos os envolvidos, materializada no binômio ganha-ganha. As diferentes necessidades e possibilidade de cada uma das partes em relação aos múltiplos aspectos do conflito, como a utilização do tempo, cumprimento de formalidades, emprego de recursos financeiros, podem gerar tanto benefícios mútuos quanto novos recursos de negociação.
- **Crítérios:** insista num acordo que se baseie em algum critério objetivo que seja justo e razoável⁶.
- **Alternativas:** no caso de as partes não chegarem a um acordo negociado, o que cada uma delas pode fazer para satisfazer seus interesses e necessidades? Em outras palavras, a melhor alternativa para um acordo negociado.
- **Acordo:** é firmar um acordo que satisfaça, na medida do possível, as necessidades e os interesses das partes (solução integradora).

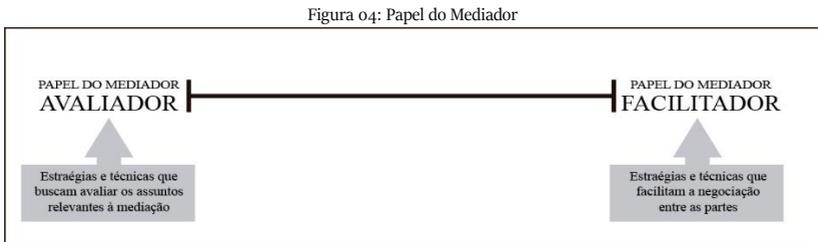
Por fim, o modelo tradicional-linear de Harvard, desenvolve-se mediante cinco etapas. (DIEZ; TAPIA, 1999, p.36; GÁLVEZ, 2015,85).

- 1º **Etapa prévia:** orientação das partes e a preparação do lugar da mediação.
- 2º **Reunião conjunta inicial:** apresentação, exposição das partes e agenda.
- 3º **Reunião privada:** interesses, opções e propostas de acordo.
- 4º **Reunião conjunta:** planejamento de opções e avaliação destas.
- 5º **Acordo e encerramento da mediação.**

Antes de tecer considerações sobre outro modelo de mediação, é preciso registrar que o mediador, conforme proposta pelo professor Riskin (2002,p.41), pode assumir a função facilitadora ou avaliativa na mediação.

⁶ Como exemplos de critérios objetivos, citam-se a legislação, o valor de mercado, padrões morais ou culturais, os costumes locais e os pareceres de técnicos (exemplo, o parecer de um corretor de imóveis).

Na primeira, não cabe ao mediador emitir opinião em relação às possíveis opções de acordo, pois o protagonismo é das partes. Na segunda, ele avalia a situação e fornece às partes possíveis soluções de acordo, ou seja, antecipa a elas o provável teor de uma decisão proferida pelo juízo competente, para conduzi-las a um acordo que seja mais satisfatório⁷. O esquema abaixo sintetiza esta diferença:



Fonte: CNJ (2017)

b) Modelo transformativo de Bush y Folger

A mediação transformativa propostapor Robert Bush e Joseph Folger, na obra *The promise of mediation* (1994, p.20), é baseada na comunicação e também nas relações interpessoais das partes, porque diversamente do modelo anterior não visa à construção do acordo, mas sim a transformar as relações, aproximando-se do campo da terapia psicológica. Nesta perspectiva, o mediador em geral deverá ter uma formação psicoanalítica ou psicodinâmica.

O referido modelo tem duas finalidades principais. A primeira é o empoderamento das partes, no sentido de que elas têm maior consciência de sua capacidade de administrar o conflito. A segunda é o reconhecimento do outro como parte do conflito. O conflito é visto como uma oportunidade de mudança e também de transformação moral nas pessoas, ajudando-as a lidar com situações difíceis bem como a estabelecer uma ponte entre as

⁷ A mediação avaliadora pode trazer alguns riscos, entre os quais destacam-se: a) a possibilidade de ser afetada a percepção de imparcialidade do mediador; b) a dificuldade na obtenção do acordo; c) as manifestações das partes podem ser menos sinceras, visto que estas têm conhecimento que o mediador irá avaliá-las; d) a satisfação das partes com o resultado da mediação pode ser afetado, já que as técnicas avaliativas reduzem a sua participação. (RISKIN, 2002, p.10).

diferenças existentes nas disputas. (ÁLAVAREZ, 2008, p.49; SLAIKEU, 1996, p.20).

De acordo com Lederach (2003,p.12), a transformação de conflitos visa, além de encontrar respostas imediatas (acordo), a promover um processo de mudança construtiva nas pessoas e nos seus sentimentos. Para identificar as questões subjacentes ao conflito e não apenas o seu conteúdo imediato, é preciso enxergá-lo com múltiplas lentes para expandir a compreensão de uma realidade complexa. Desta forma, ele propõe três lentes que auxiliam na compreensão do contexto relacional do conflito⁸. A primeira é uma lente para ver o conteúdo imediato. Já a segunda é uma lente para visualizar as causas estruturais do conflito. A última é uma moldura conceitual “capaz de tratar do conteúdo do contexto e da estrutura do relacionamento” e que reúna as duas concepções anteriores.

c)Modelo circular-narrativo de Sara Cobb

O modelo circular-narrativo é um método intermediário, já que está voltado tanto para as modificações das relações quanto para a realização do acordo. Desta forma, ele concentra sua atuação nas narrativas que as pessoas trazem para a mediação. A comunicação agressiva presente numa relação de conflito deve ser substituída por uma nova forma de comunicação, pautada pelo respeito e aceitação, para fins de se chegar a uma solução para o conflito. (RENDÓN, 2016,p.120).

Nesta perspectiva, o papel do mediador no modelo proposto por Sara Cobb é fomentar a reflexão, transformar as histórias trazidas pelas partes, e lograr êxito no acordo, embora este não seja o fim principal. Estas histórias precisam ser analisadas, pois revela a identidade das partes, motivo pelo qual é necessário “conocer el significado que las personas atribuyen a hechos y actitudes de otros, conocer las relaciones que se dan

⁸ Compreender é criar significado, por sua vez, este exige um olhar com mais foco para algo (LEDERACH, 2003,p.151).

entre las partes, e conocer el contexto, la cultura, los mitos, los valores de las partes”⁹. (GÁLVEZ, 2015, p.6).

Esse modelo de mediação considera quatro etapas. (LEDESMA NARVÁEZ, 2000,p.150):

- 1º **Reunião conjunta inicial:** participam as partes e o mediador para estabelecer as regras da mediação e questões relacionadas à confidencialidade bem como o seu caráter voluntário. O protagonismo das partes na resolução do conflito é reafirmado.
- 2º **Reunião privada com cada uma das partes em separado:** cada uma delas conta a sua história sobre o problema que lhes afeta. O mediador deve indagá-las sobre a origem e as tentativas de soluções para que se conheçam as posições, as necessidades e interesses de todas as partes envolvidas.
- 3º **Reunião interna com a equipe:** o mediador deve analisar cada uma das histórias e construir uma história alternativa. No caso de uma equipe de mediação, ele deve considerar as opiniões de todos os membros.
- 4º **Reunião conjunta:** o mediador se reúne com ambas as partes para fins de redefinir as relações entre elas e gerar um consenso.

Em síntese, o modelo tradicional de mediação é centrado na realização do acordo e pressupõe a existência de um grau de relacionamento reduzido, visto que a transformação de um padrão de comportamento não é necessária. Diversamente, o modelo transformativo, voltado à força do relacionamento, pressupõe um grau de relacionamento maior entre as partes, porque é preciso pensar em “transformação da situação relacional que gerou o conflito” (SOUZA; OLIVEIRA, 2014, p. 64). Por último, o modelo circular narrativo é voltado para a modificação das relações e o acordo.

Para Souza (2014, p.102), o modelo tradicional de mediação é adequado para lidar com os conflitos ambientais em que o grau de relacionamento entre as partes envolvidas é reduzido. É o caso das partes que estão em conflito quanto à verificação da responsabilidade por danos ambientais, no qual o vínculo entre elas é limitado ao fato de residirem no

⁹Conhecer o significado que as pessoas atribuem aos fatos e atitudes dos outros, conhecer as relações que ocorrem entre as partes e conhecer o contexto, a cultura, os mitos, os valores das partes.

mesmo município. Já o modelo de mediação transformativa é mais adequado àqueles conflitos ambientais em que, além da obtenção do acordo, é necessário reestabelecer o relacionamento entre as partes, visto que o grau de envolvimento entre elas é maior. Por exemplo, os conflitos decorrentes da instalação de barragens hidroelétricas em uma comunidade dos pescadores artesanais. Neste caso, além da construção da solução pelas partes envolvidas, há um padrão de relacionamento passado ou futuro que precisa ser transformado.

Apesar do posicionamento exposto, esta pesquisadora partilha do entendimento de que o modelo de mediação transformativa não é ideal para resolver os conflitos ambientais, pois ele está voltado para a transformação das relações, sem importar se as partes alcançaram ou não um acordo, portanto, mais próximo do campo da terapia psicológica. Corroborando este posicionamento Rendón (2016, p.216), para quem a melhora das relações entre os mediados “no debe hacerse através de un método que asemeja una terapia, sino que el conciliador deberá guiar a las partes para que mediante una comunicación pacífica arreglen sus diferencias a través de un acuerdo¹⁰”.

Mesmo que o modelo circular-narrativo possa parecer adequado pelo fato de apresentar uma postura intermediária, ao mesmo tempo busca as modificações das relações interpessoais e realização do acordo, as etapas propostas por este modelo excluem a fase de pré-mediação, essencial para orientar as partes, ainda em uma sociedade em que existe um desconhecimento sobre a mediação, como defende Rendón (2016,p.140).

Nesse sentido, opta-se pelo modelo de mediação tradicional de Harvard, pois, além de se interessar mais pelo acordo, incluindo uma quinta etapa direcionada a este, bem como uma etapa prévia, essencial para o êxito da mediação, ela não exclui a possibilidade de aprendizado das partes em relação à forma de relacionamento entre homem e o meio ambiente, que pode ser feita de forma individual, já que não existe padrão

¹⁰Isso não deve ser feito através de um método que se assemelhe à terapia, mas sim o conciliador deve orientar as partes para que através de uma comunicação pacífica possam resolver suas diferenças por meio de um acordo.

de relacionamento a ser restaurado. Importante salientar, contudo, que não se pretende oferecer um único modelo de mediação na resolução de conflitos ambientais, frente à possibilidade de intercâmbio das ferramentas dos diferentes modelos e da informalidade e flexibilidade inerente à mediação.

Quanto à postura do mediador diante de conflitos ambientais, propõe-se que ele exerça o papel de facilitador da comunicação das partes, uma vez que o comprometimento das partes quanto aos termos do acordo é maior quando elas são as protagonistas da mediação, conforme será visto no decorrer desta pesquisa. Somente assim a mediação cumprirá a função de facilitar e restaurar o diálogo entre as partes e, como consequência natural disso, a construção do entendimento entre elas.

Discorrido sobre os aspectos conceituais da mediação, o último item tem a finalidade de abordar os conflitos ambientais, conceito e características, já que a proposta desta pesquisa é explorar a possibilidade de utilização desse mecanismo na área ambiental.

Conclusão

A mediação é um mecanismo caracterizado pela intervenção de um terceiro neutro e imparcial em relação ao conflito e também às partes para que, sob a guarida dos princípios que regem sua atuação, possa auxiliá-las na construção da solução do conflito por meio do diálogo e da cooperação. Ela visa que as partes construam por si próprias a solução jurídica para o seu conflito, o que a diferencia do processo judicial, no qual o juiz decide, e também da conciliação, uma vez que o terceiro facilitador da conversa pode sugerir opções de solução para o conflito.

Conforme visto no decorrer deste artigo, há três escolas de mediação principais. A primeira, denominada de escola tradicional de Harvard, tem como representantes os autores Fisher, Ury e Patton e busca a obtenção de um acordo satisfatório para as partes e, se possível, a melhora das relações entre elas. Nesse modelo, o mediador atua como facilitador da

comunicação entre as partes para diminuir as diferenças e alcançar um acordo que põe fim ao conflito. Na segunda escola, denominada de escola transformativa, criada por Bush e Folger, o acordo é apenas uma possibilidade, já que a finalidade principal da mediação é a transformação positiva do conflito e também da relação preexistente entre as partes. A última escola da mediação, a escola Circular-narrativa, tem como representante Sara Coob, baseada nas técnicas utilizadas pelas terapias familiares, na qual se busca substituir a comunicação pautada na ignorância do outro, para a comunicação de colaboração e cooperação, dando condições para que o acordo possa surgir.

A natureza do conflito é que determina a escolha por uma dessas escolas. Para os conflitos ambientais, exclui-se a escola transformativa, porque sua finalidade primária é a transformação das relações interpessoais e não a resolução do conflito. No modelo circular-narrativo, embora seja um método intermediário que se concentra no acordo e nas relações entre as partes, não há uma etapa prévia destinada à orientação das partes, o que é essencial nessa fase inicial de consolidação da mediação no Brasil. Por isso, a escolha pela escola de Harvard, a qual se interessa mais pelo acordo, incluindo uma etapa destinada a este, sem esquecer-se de melhorar a relação entre as partes.

Por fim, a mediação é um potencial mecanismo para a resolução de conflitos ambientais em função de suas características específicas. A primeira delas é a existência de múltiplas partes afetadas pelo conflito que, por sua vez, resulta na multiplicidade de interesses envolvidos. A segunda característica é a urgência da solução requerida por esse tipo de conflito. A terceira delas é a existência de relações de poder em desequilíbrio, político, econômico ou de informação. A quarta característica é o envolvimento de informações de ordem técnica e científica. A quinta é o seu caráter transfronteiriço e transtemporal. Todas elas, enumeradas de forma exemplificativa, justificam a aplicação da mediação para resolver os conflitos na área ambiental de forma consensual e adaptada ao caso concreto.

Referências

- ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri. (Org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/FASE, 2004.
- ÁLVAREZ, Gladys Stella. **La mediación y el acceso a justicia**. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2008.
- BLACKBURN, W.; BRUCE, W. **Mediating Environmental Conflicts**. Theory and Practice. Westport: Quorum Books, 1995.
- BOREL, Rolain et al. **Conflictos Socioambientales en América Latina**. Un Intento de Tipología, Mapeo y Análisis Comparado de Casos. Serie: Del Conflicto a la Colaboración. Red Mesoamericana de Manejo de Conflictos. Costa Rica, 1999.
- CEBOLA, Cátia Marques. A arbitragem no contexto ambiental e urbanístico. In: FONSECA, Isabel Celeste. (Coord.). **A arbitragem administrativa e tributária**. Coimbra, 2012.
- CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Justiça Pesquisa Direitos e Garantias Fundamentais Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Brasília: CNJ, 2017.
- DEUTSCH, Morton. A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Estudos em Arbitragem, negociação e mediação**. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004.
- DIEZ, Francisco; TAPIA, Gachi. **Herramientas para trabajar en mediación**. Edit. Paidós. Reimpresión 2000 de la edición 1999.
- ELLINGSEN, Tanja; HAUGE, Wenge. Causal pathways to conflict. In: DIEHL, P.P, GLEDITSCH, N.P. **Environmental Conflict**. Boulder: Westview Press, 2001.
- GALTUNG, Johan. **Transcender e Transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos**. Tradução de: Antonio Carlos da Silva Rosa. São Paulo: Editora Palas Athena, 2007.

GÁLVEZ, Salvador Antonio Romero. Conciliación: procedimiento y técnicas de conciliación. In: **Negociación Directa y Asistida**. Tratado de Gestión de Conflictos. Lima, ASOPDES, 2003.

GARZON, Luis Fernando Novoa; PINTO, Raquel Giffoni VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **Negociação e acordo ambiental**: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

GORCZINSKY, Dale. **Insider's Guide to Environmental Negotiation**. USA: Lewis Publishers, 1991.

LEDERACH, John Paul. **Transformação de Conflitos**. São Paulo: Atenas Editora, 2012.

LEDESMA NARVÁEZ, Marianella. **El Procedimiento Conciliatorio**. Un Enfoque Teórico-Normativo. Edit. Gaceta Jurídica, 2000.

LEDESMA NARVÁEZ, Marianella. **El Procedimiento Conciliatorio**. Un Enfoque Teórico-Normativo. Edit. Gaceta Jurídica, 2000.

LIBISZEWSKI, Stephan. **What is an Environmental Conflict?** Meeting of the Environment and Conflicts Project. Zürich, April 1992.

LITTLE, Paul E. **Os conflitos socioambientais**: um campo de estudo e ação política. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, p.107-122, 2001.

MARTINEZ GONZALEZ, Alfonso. **Métodos alternativos en manejo de conflictos. aplicaciones en materia ambiental**. México: SEMARNAP, PNUD. 1997.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Coord.). **Teoria Geral da Mediação**: à luz do projeto de lei e do direito comparado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

QUINTANA RAMÍREZ, Ana Patricia. **El conflicto socioambiental y estrategias de manejo**. s/d. Disponível em: <http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/conflicto_socioambiental_estrategias%20manejo.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

- RENDÓN, Angelina Isabel Valenzuela. Ventajas y Desventajas de la Conciliación en la Resolución de Conflictos. Sobre Reparación del Daño al Medio Ambiente. **Revista Internacional Consinter de Direito Publicação**, Curitiba, Ano II, Número III, 2016.
- RISKIN, Leonard. Compreendendo as orientações, estratégias e técnicas do mediador: um padrão para perplexos. In: AZEVEDO, André Gomma de. **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- SABATINI, Francisco. Espiral Histórica de Conflictos Ambientales. In: SABATINI, Francisco; SEPULVEDA, Ca. (Eds.). **Conflictos Ambientales: Entre Globalización y la Sociedad Civil**, Santiago de Chile, CIPMA, 1994.
- SABATINI, Francisco. ¿Qué hacer frente a los conflictos ambientales? **Ambiente y Desarrollo**, n. 11, v. 1, 1995.
- SANTANDREU, Alain; GUDYNAS, Eduardo. **Ciudadanía en movimiento**. Participación y conflictos ambientales. Montevideo: Editora Trilce/CLAES/Fundação Ebert, 1998.
- SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos**: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SOUZA, Luciane Moessa de; OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de (Org). **Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas**. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília/FUB, 2014.
- YARN, Douglas. **Dictionary of Conflict Resolution**. São Francisco: Ed. Jossey-Bass Inc., 1999.

**O direito tributário constitucional e
legal como instrumentalização para
a consecução das metas da sustentabilidade:
desigualdade econômica artificial entre empresas
extrativistas e recicladoras no Brasil**

*Luiz Fernando Del Rio Horn*¹

*Pablo Luís Barroz Perez*²

*Rômulo Borba Vargas*³

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.

– Relatório Brundtland, Nosso Futuro Comum, 1987

1 Introdução

Com base nos argumentos de Fuller (1969, p. 11), na sua obra *Manual de operações para a espaçonave Terra*, a especialização destes tempos pós-industriais combinado ao cartesianismo estanque incidentes nas diversas

¹ Doutor em Direito Público pela Unisinos. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Doutorado e Mestrado da UCS. E-mail: lfdrhorn@ucs.br.

² Mestre em Direito pela UCS. Professor de Direito Empresarial dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da UCS. E-mail: plbperez@ucs.br.

³ Acadêmico do Curso de Direito da UCS. Bolsista de Iniciação Científica da Universidade de Caxias do Sul BIC-UCS. E-mail: romulo.borba.vargas@gmail.com.

áreas do conhecimento priva a civilização humana da capacidade de percepção do todo, assim como da identificação dos pontos de contato (inter-relações) entre esses diferentes espaços de manifestação do conhecimento, a culminar numa superespecialização impeditiva de possibilidades adaptativas às constantes mudanças.

Prova disso são as definições por si só necessárias de direito tributário, direito ambiental, economia e engenharia da produção que, isoladamente, cumprem suas funções de identificação de uma ocupação mental e sua aplicabilidade em setores estanques da academia e do meio produtivo-consumo como um todo.

A dificuldade proveniente dessa mesma função de limitação é sua parca potência resolutive de demandas, conflitos e desafios para além dos seus quadros tradicionais de incidência, quando dilemas e problemas de dimensões maiores carecem de uma visão holística de proceder interdisciplinar.

Para exemplificar tem-se a definição livre de direito tributário, precisamente como o segmento do direito financeiro que estabelece como serão cobrados os cidadãos, na condição de contribuintes, dos tributos e outras obrigações a estes relacionados, de modo a gerar receita para o Estado na função de fisco.

Dita definição pode sim servir perfeitamente para a relação *contribuinte versus Estado*, mas não empresta uma funcionalidade maior ao direito tributário quando deparado com a atual condição de desequilíbrio e agressão à biosfera pelo próprio homem. Um desafio global e transdisciplinar, o qual exige a conjunção de várias áreas de conhecimento, seja para apontar soluções específicas construídas, seja para conferir às áreas estanques diretrizes interpretativas e de aplicabilidade.

É o caso do fixado no art. 47, da Lei nº 11.196/2005, em que veda às empresas de reciclagem, na sistemática do lucro real, a apropriação de créditos de PIS e de COFINS no concernente a resíduos ou aparas de plástico, de papel ou cartão, de vidro e de metais (sucata). Por outro lado,

possibilita às empresas extrativistas, de maior impacto ambiental, referida operação fiscal de desconto do PIS/COFINS.

Essa medida legal conduz a uma alteração artificial dos preços que, vista isoladamente, talvez apresente baixa repercussão negativa para os atores envolvidos na cadeia produtiva-consumo. Entretanto, tal previsão de lei precisa ser contemporizada dentro de um cenário maior, em que dialogue com o direito ambiental e a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, com as teorias econômicas e, inclusive, engenharias como a de produção para se apontar as medidas de redução, reutilização e reciclagem. Isto sem prejuízo de outras áreas não ventiladas.

Em outros dizeres, as implicações e pertinência dessa diferença de tratamento tributário perante a lei – desigualdade tributária, portanto – deve ser vista sob a ótica do conceito dinâmico de sustentabilidade, meta constitucional de abrangência integral a ditar a análise do referido art. 47, do diploma sob investigação. Tarefa a ser cumprida por meio desta investigação científica, a qual se rege, nas suas bases metodológicas, pela matriz hermenêutica jurídica ontológica, de modo a prestigiar a intersubjetividade na relação sujeito/objeto a partir do emprego de ampla investigação bibliográfica física ou virtual.

A contemporaneidade testemunha tempos hipercomplexos e de pura aceleração, deixando para trás a predecessora era caracterizada pela simples complexidade e progresso. (HORN, 2019, p. 259). A atuação em sinergia de Fuller (1969, p. 45), mais do que nunca, deve ser parâmetro para as ações dos homens em termos globais, de repercussão transfronteiriços, condição a refutar a apontada desigualdade tributária, como tecida nos tópicos seguintes.

2 Da igualdade tributária como instrumento da fiscalidade ambiental

É conhecida a relevância que a proteção ao meio ambiente assumiu nos últimos anos. Seguindo esta diretriz, considerada a ordem jurídica brasileira, esse espírito foi internalizado e vem consagrado na Constituição

Federal de 1988 – CF/1988, prescrevendo, nos arts. 170, VI, e 225, a imperativa adoção de medidas tendentes à proteção do meio ambiente. (BRASIL, 1988).

De um lado, a relação entre Estado e meio ambiente, nos termos da CF/1988, é definida a partir de normas de competência atributivas do dever de preservação e controle sobre ações públicas e particulares que tenham algum potencial de dano ou prejuízo. Tendo em vista o plexo de competências atribuídas pelo Constituinte, o legislador brasileiro poderá adotar as mais variadas políticas públicas e instrumentos técnicos para executar tais determinações de competência. (TORRES, 2005, p. 98).

Entre os instrumentos de possível adoção, a atividade tributante em suas mais variadas facetas (imposição tributária, fiscalização, créditos fiscais, incentivos, desonerações, etc.) surgem com grande força. Assim, os instrumentos fiscais podem ser usados para surtir efeitos sobre interesses relativos ao controle das garantias de meio ambiente. É a chamada *fiscalidade ambiental*, ou a *tributação ambientalmente orientada*, cujas bases influenciam na decisão econômica de modo a tornar mais interessante a opção ecologicamente adequada. (TORRES, 2005, p. 333).

Em relevantes manifestações, o Supremo Tribunal Federal (STF) já consignou que:

[...] a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. [...] a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. (STF, 2006, ADI 3.540-MC).⁴

⁴ Do julgado MS 22.164, do Plenário do STF (1995), pode-se afirmar que o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade,

No entanto, apesar do forte apelo – tanto teórico quanto prático –, a instrumentalização apresenta riscos, notadamente em função da hipertrofia na busca de objetivos estatais por meio do Direito Tributário, sendo necessário o estabelecimento dos meios de controle específicos para que não haja um verdadeiro fetiche na consecução de fins constitucionais pela via extrafiscal. Lembre-se que, na origem, o tributo é um instrumento que se presume orientado por um objetivo essencialmente fiscal. Portanto, conquanto passível de orientação extrafiscal, não pode ser transformado em instrumento normal e ordinário de intervenção econômica e social.

É nesse sentido que se afirma que, se a preocupação (inclusive em âmbito internacional) com a eficácia da tributação em colaborar na busca pelo implemento de condições de desenvolvimento sustentável são, no Brasil, constitucionalizadas, a ciência jurídico-tributária deve incorporar um novo aspecto teórico, qual seja, a pragmática. Noções quanto às *capacidades institucionais* dos *players* de cada segmento econômico e do próprio Poder Públicos são, neste sentido, de extrema relevância.

Todas essas ressalvas servem para alertar que toda a atratividade da *tributação ambiental* deve ser vista (e implementada) *cum grano salis*. Assim, à utilização desenfreada e oportunista soma-se a perpetração de verdadeiras inconstitucionalidades de medidas que, a pretexto de implementar uma tributação ambiental, acabam por distorcer, além de normas jurídicas tributárias constitutivas do gravame, o intento em tese ambientalmente orientado das condutas e atividades que se pretendem atingir.

Exemplo disto é a vedação, pelo art. 47 da Lei nº 11.196/2005, de apropriação de créditos de PIS e de COFINS nas aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, de papel ou cartão, de vidro e de metais (sucata). Em outros dizeres, é vedada a utilização de créditos fiscais de

os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

PIS/COFINS, na sistemática do lucro real, decorrentes das aquisições de materiais recicláveis. (BRASIL, 2005).⁵

Em que pese o princípio do desenvolvimento sustentável ser um norte para a atividade legislativa tributária, estranhamente, o legislador infraconstitucional aprovou uma regra criando tratamento tributário prejudicial àqueles que utilizam insumos reciclados no seu processo produtivo, diante da vedação ao crédito nas aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, conforme previsto no art. 47 de Lei nº 11.196/05.

Há, assim, uma afronta ao princípio constitucional da isonomia tributária, previsto no art. 150, inciso II da CF/88 o que, por conseguinte, acaba invadindo a proteção à livre concorrência, também prevista na constituição federal no art. 170, inciso IV, posto que interfere no preço do final do produto, tirando a competitividade do reciclador.

Por estas razões, evidencia-se que a vedação ao crédito das aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, conforme previsto no art. 47 de Lei nº 11.196/05 é inconstitucional por desprezar as disposições constitucionais previstas nos artigos 170, inciso VI e 225, inciso V, sendo ignorado por completo o comprometimento com o desenvolvimento sustentável.

Diga-se que ao editar a lei não pode o legislador infraconstitucional fazer discriminações entre contribuintes que estão na mesma situação. Vê-se que, da vedação ao crédito das aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, conforme previsto no art. 47 de lei nº 11.196/05 inclusive, tem-se também a suspensão da incidência do PIS/COFINS nas vendas de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico para pessoa jurídica que tribute a renda com base no lucro real, nos moldes do art. 48 da lei nº 11.196/05. (BRASIL, 2005).

A par de violações de outras normas, em termos de tributação ambiental, com este impedimento, as empresas que não utilizam materiais

⁵ O tema teve Repercussão Geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (n. 304 – RE 607.109), com julgamento ainda pendente.

recicláveis como matéria-prima obtém tratamento tributário muito mais vantajoso. Assim, mesmo realizando atividade fundamentalmente ligada à reciclagem de resíduos, determinadas atividades sofrem tratamento tributário severamente menos vantajoso, quando em verdade deveria ser incentivada.⁶

Ficam, com efeito, inseridas no mercado indevidas vantagens competitivas em favor de atores que se caracterizam justamente pelo oposto. A Lei nº 11.196/2005 acaba por estimular a extração de minérios (metais), o corte de árvores (papel) a utilização de combustíveis fósseis (plástico), etc.

Resta desestimulado, pois, o uso de desperdícios, resíduos ou sucatas, diminuindo o interesse da indústria em adquirir sucata em ainda maior escala e, de conseguinte, promover a preservação do meio ambiente. Objetivamente: o Estado dá, às empresas que reaproveitam materiais desperdiçados por outros segmentos da economia, um tratamento tributário mais gravoso do que às empresas que extraem os mesmos materiais da natureza.

Exemplos disto, as empresas do mesmo setor que não utilizam matéria-prima reaproveitada têm autorização legal para abater a quantia decorrente da aquisição de insumos, da base de cálculo do PIS e COFINS (art. 3º da Lei nº 10.637/02 - PIS e art. 3º da Lei nº 10.833/03 - COFINS).

O tema vem mobilizando o setor, e diversas empresas já ingressaram com medidas judiciais para declarar a inconstitucionalidade do art. 47 da Lei 11.196/05. A vedação ao crédito das aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, conforme previsto no dispositivo antes citado é inconstitucional por desrespeitar as disposições constitucionais previstas nos arts. 150, inciso II (Princípio da Igualdade Tributária) e 170, inciso IV (Princípio da Livre Concorrência).

Há, assim, uma afronta direta ao princípio constitucional da isonomia tributária, previsto no art. 150, inciso II da CF/88 o que, por conseguinte, acaba invadindo a proteção à livre concorrência, também prevista na

⁶ Atinentes à igualdade tributária, à não cumulatividade e à livre concorrência.

constituição federal no art. 170, inciso IV, posto que interfere no preço do final do produto, tirando a competitividade do contribuinte.

Além das violações ao texto constitucional, acima delineadas, a vedação ao crédito das aquisições de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, também é inconstitucional sob a ótica da sistemática da não cumulatividade, pois, em que pese a determinação constitucional no sentido de que a lei definirá os setores da atividade econômica nos quais o PIS e a COFINS serão não cumulativos, as disposições contidas no art. 47 da Lei nº 11.196/05 violaram o preceito constitucional, indo além ao vedar o direito ao crédito (o que não lhe foi autorizado pela Carta Magna), sequer definindo os setores da atividade econômica, o que lhe era possível determinar.

O art. 47 da Lei nº 11.196/05, ao vedar o crédito de PIS e COFINS sobre desperdícios, resíduos ou aparas, acabou por penalizar as empresas que utilizam materiais reciclados, os quais são ambientalmente mais vantajosos e empregam intensiva mão-de-obra.

A título de exemplo, no caso específico da logística reversa do plástico, assunto em plena evidência, a vedação ao crédito torna a atividade da empresa que utiliza aparas de sucata de plástico mais onerosa do ponto de vista tributário, do que a atividade de empresas do mesmo setor que, de seu lado, utilizam o polímero extraído da nafta, que é subproduto extraído do petróleo.

Além de criar tratamento jurídico-tributário diferente entre contribuintes que se encontram em situação equivalente (empresas do mesmo setor plástico e com a mesma capacidade econômica), a previsão legal em discussão ainda caminha na contramão das disposições constitucionais previstas no art. 170, IV, VI e VIII, e no art. 225, que impõem ao Estado brasileiro o dever de defesa do meio ambiente, a busca do pleno emprego e a defesa da livre concorrência. (BRASIL, 1988).

O fato é que a importância desta discussão forçou o tema em apreço à ingressar no regime da repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário autuado sob o nº 607.109/PR.

Espera-se que, de forma definitiva, a Suprema Corte brasileira finalmente encerre esta discussão declarando vez por todas a inconstitucionalidade da arbitrariedade perpetrada pela Lei 11.196/05.

Em que pese a importância destas condutas para a livre iniciativa e para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o legislador infraconstitucional estranhamente estabeleceu tratamento tributário prejudicial àqueles que utilizam matéria-prima reaproveitada, fomentando, em consequência a utilização de matéria-prima natural, de maior impacto à natureza.

3 Das atividades econômicas de reciclagem na política nacional de resíduos sólidos

Consabidos os inúmeros problemas e dilemas ambientais experimentados pela contemporaneidade. A ausência de planejamento urbano das grandes cidades, por exemplo, ao recepcionar cada vez mais indivíduos em busca de espaço no mercado de produção possibilitou denotar a presença de dois pressupostos sociais quase que inerentes: indivíduos com determinada fragilidade financeira acabando por ocupar espaços desprivilegiados espacialmente, isto é, “[...] imensos campos de concentração [...]”, bem como um aumento desproporcional do número de produtos industrializados em decorrência da vasta fluidez de uma sociedade cada vez ligada ao consumo. (ZAFFARONI, 2007, p. 47).⁷

O resultado do exposto, em que pese eventual estranheza, dá conta de uma intersecção por vezes às escondidas entre economia e políticas públicas. Isso, pois, firmes são as pesquisas no sentido de que forte é o apelo consumerista como motivador da criminalidade patrimonialista em ambientes caracterizados pelo estado de exceção, suscitando, por

⁷ Zaffaroni aduz que as separações propostas por este regime punitivo hierarquizadas se ampararam em território americano a partir da retórica de que os colonizados deveriam buscar por meio do labor e da submissão a liberdade dali decorrente, de modo a desestimular a mestiçagem.

consequência, a produção de políticas alternativas que induzem à uma lógica de ponderação que atuará inclusive no cenário ambiental.⁸

Isso porque a rapidez com que os objetos expostos em mercado e nele transitam definem não somente a indução sistêmica da noção do ter, mas também a liquidez com que tratamos um ciclo de produção que perpassa a extração, produção, confecção, envase, transporte, estocagem, até estar pronto para a exposição e venda, denotando-se a necessidade de medidas eficazes que perpassam a produção, o consumo e o descarte. (BAUMAN, 2006, p. 18).

Grife-se que desde o início das civilizações já era possível observar o forte impacto do ser humano na natureza, ao produzir os meios para sua própria subsistência, bem como a moldar geograficamente os espaços para fins de inibir práticas nômades. Percebe-se que o cenário contemporâneo apenas intensificou esse quadro por força do mercado consumista e constantemente mutável, que produz em massa e incentiva a compra e seu rápido descarte.

Nesse ponto, valem os apontamentos de Leite, ao retratar a rapidez e constância de inovações de bens de consumo como força motriz da indústria:

A velocidade de lançamento de produtos é uma das características da competitividade das empresas modernas, utilizando uma série de procedimentos informatizados de projetos simultâneos que permitem ganhos extraordinários na época de lançamento de novos produtos. Essa verdadeira ‘corrida’ de lançamentos é imposta pela redução sistemática dos ciclos de vida mercadológicos dos produtos, devido a fatores como moda, status de um novo modelo, novas tecnologias etc., encontrando-se exemplos de produtos em que o tempo de elaboração do projeto e de sua realização é maior que seu ciclo de vida mercadológico. (LEITE, 2009, p. 39).

⁸ Um dos principais referenciais da Teoria da Ecologia Urbana, Robert Park, da Escola de Chicago, fundamentou os seus e subsequentes estudos acerca da intersecção entre a criminalização primária e o espaço urbano. Nesse sentido, recomenda-se a leitura de: SANTOS, Márcia Andréia Ferreira. *Abordagens científicas sobre as causas da criminalidade violenta: uma análise da teoria da ecologia humana*. Vide também AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*.

Dessa forma, percebendo a forte influência do mercado no impacto ambiental, o desafio imposto é equilibrar a presença de produtos disponíveis no mercado para o consumo inicial de bens com aqueles que já não são mais utilizados, isto é, que foram descartados e são passíveis de reutilização. (FILHO; SOLER, 2015, p. 26; BECHARA; ERIKA *et al.*, 2013, p. 2).⁹

Nesse tocante, vale conceituar que os produtos descartados, isto é, aqueles que não possuem mais serventia para seu detentor primário, sendo passíveis de reutilização, são denominados resíduos sólidos, erroneamente chamados de lixo e que assim não devem ser tratados em decorrência da possibilidade do reaproveitamento, o que não ocorre com os rejeitos.¹⁰

Nesse aspecto, e de acordo com Russo, a definição mais exata se dá como:

Resíduos sólidos são todos os materiais que não fazendo falta ao seu detentor, este se queira desfazer. Compreende resíduos resultantes da actividade humana e animal, normalmente sólidos, sem utilização ou indesejáveis pelo seu detentor, no entanto com capacidades de valorização. (RUSSO, 2003, p. 7).

Ainda com Russo, tais resíduos são encontrados desde a utilização da matéria prima, no início da cadeia de produção, até o produto final, o qual também se transformará em resíduo posteriormente, em virtude do ciclo de consumo inclinado ao descarte. (RUSSO, 2003, p. 8).

Saliente-se, ainda, que o Brasil adotou em seu ordenamento a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, bem como o regulamento dado pelo Decreto nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, os quais regulam o ciclo percorrido pelos produtos, controlando o destino destes mesmo após se transformarem em resíduos.

⁹ Sublinhe-se que reutilização não corresponde a transformação dos resíduos, mas sim seu aproveitamento ou reuso para o idêntico fim para o qual foram concebidos.

¹⁰ O Ministério do Meio Ambiente aduz que resíduo sólido é a matéria descartada que poderá ser reutilizada, ao passo que o rejeito não possui forma de utilização posterior.

Outrossim, alei supracitada, em seu art. 33, determina o sistema de logística reversa:

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes. (BRASIL, 2010)

Neste diapasão, cabe aos fornecedores garantir que seus produtos, quando descartados, retornem para sua responsabilidade, a fim de assegurar que sejam remanejados de forma segura (os perigosos) e reutilizados ou reciclados quando possível. O conceito amparado pela norma legal (logística reversa), de igual forma, é definido como sendo:

Um processo de planejamento, implementação e controle da eficiência e custo efetivo do fluxo de matéria primas, estoques em processo, produtos acabados e informações correspondentes do ponto de consumo ao ponto de origem com o propósito de recapturar o valor ou destinar à apropriada disposição. (ROGERS, 2009, p. 16).

Denota-se, pois, a difícil tarefa de se romper a lógica de economia de resíduos dada de forma linear – extração-produção-consumo-descarte – para reconhecimento das vantagens perceptíveis de uma economia circular própria da fórmula extração-produção-consumo-descarte-reutilização, capaz de subsidiar o aumento da produtividade verde, de uma coleta seletiva responsável por inibir dificuldades urbanas e de um meio

ambiente ecologicamente equilibrado, com fulcro no art. 225 da Carta da República, *in verbis*:

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, 1988).

Ora, a proteção ambiental constantemente tem sido alvo de debate em esfera mundial, haja vista que “[...] a velocidade do desenvolvimento econômico impõe que os recursos naturais sejam utilizados em volumes exponenciais, o que, invariavelmente, implica em desequilíbrios ambientais [...]” (MURAYAMA *et al.*, p. 32), e é a partir da economia circular, isto é, “[...] uma economia construída a partir de um sistema social de produção e consumo que maximiza o serviço produzido a partir dos fluxos totais lineares natureza-sociedade-natureza [...]” (KORHONEN *et al.*, 2019, p. 40), que se verifica a possibilidade do implemento fático das disposições legais.¹¹

Um desenvolvimento que coadune os interesses econômicos e as demandas ambientais se revela, assim, um poder-dever do Estado e de toda a sociedade, distanciando a sustentabilidade da noção de freio aos interesses de mercado, sobretudo, em virtude da Política Nacional do Meio Ambiente referir entre seus princípios a harmonização entre o progresso econômico e o equilíbrio ecológico.

Nesse sentido, as perspectivas trazidas por uma economia regenerativa, que rompe com a dicotomia mencionada, fortalecem hipóteses de uma sociedade de consumo que satisfaça necessidades e não somente vontades.

Veja-se que as iniciativas modernas no sentido da extensão da vida útil dos bens ou até mesmo pela criação de logísticas de retorno ao ciclo

¹¹ Tradução livre. Cite-se os inúmeros debates e palestras entre civis acerca do tema bem como em perspectiva governamental como na Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (Kyoto, 1997).

produtivo estabelecem uma política de pós-consumo que contraria as tendências globais de descarte. Cite-se, como exemplo, as práticas de economia circular destinadas a medicamentos, com aplicação aos princípios ativos dos fármacos (matérias-primas) e embalagens, as de compostagem e rotação de colheitas como métodos regenerativos, ou as de reutilização de concretos e pisos no tocante a construção cívil. (KORHONEN *et al.*, 2017, p. 59.).

Dessa forma, o redesenhar do manejo dos resíduos para fins da formação de uma economia circular visa não somente propagar a necessidade de um desenvolvimento econômico sem uso de recursos finitos, mas também sublinhar que os custos relacionados à uma má gestão de descarte devem ser racionalmente destinados para políticas de inteligência econômica e ambiental.

Basta que se perceba que a redução de insumos e a utilização de materiais reciclados possibilitam reconhecida economia na quantidade de energia utilizada na fabricação dos produtos ou de componentes que entram na composição de matéria-prima virgem, implementando, por consequência, a possibilidade de lucro a partir do pós-consumo e o adimplemento empresarial quanto a responsabilidade com o meio ambiente.

Reinventar o modo como pensamos os resíduos, por consequência, poderá não somente ampliar as possibilidades de proteção ambiental, mas também, em via de regra, possibilitar a competitividade empresarial e a obtenção de lucro, que é, sobretudo, sustentável.

4 Dos paradigmas econômicos para a consecução jurídica da sustentabilidade

A partir do Relatório Brundtland, proveniente da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas de 1987, e seu conceito de desenvolvimento sustentável como “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações

futuras atenderem a suas próximas necessidades [...]”, encampam-se seus três componentes fundamentais – ambiente, economia e sociedade – como fatores de consecução da sustentabilidade, agora na perspectiva da agenda 2030. (BRUNDTLAND *et al.*, 1987, p. 46).

Fiel ao escopo da presente investigação de ótica tributária, avança-se restrito ao componente *economia* para desvelar uma corrente que se alinhe ao compromisso para com a sustentabilidade em todas suas linhas e objetivos de notória relevância para a restauração dos ecossistemas em sintonia com a atividade humana. Almeja-se atingir o preconizado na Constituição Federal de 1988: “[...] um 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, 1988)

O tema economia à luz da sustentabilidade não é novo. Ocupa inúmeros teóricos com obras de referência e condição paradigmática. Nesse rol destacam-se títulos como *O negócio é ser pequeno*, *Projeto para uma economia verde*, *Para o bem comum*, *Falso amanhecer*, *O capitalismo na encruzilhada*, *A crise do capitalismo global*, *O mistério do capital*, *Capitalismo natural*, *Capitalismo como se o mundo fosse importante*, *A economia da mudança climática*, *Meu jeito de fazer negócios*, *Virando a própria mesa*, *A ecologia do comércio*, *A riqueza na base da pirâmide*, *Economia e ecologia*, *Capital natural*, *O desafio do decrescimento*, entre outros.¹²

O elemento comum nessas obras é o reconhecimento, em maior ou menor destaque, da tarefa da economia como fixadora de regras de gestão às atividades humanas geradoras de riqueza e soluções, seja por meio dos *instrumentos econômicos*, seja por meio dos *regulamentos administrativos*.

¹² A lista de obras é meramente exemplificativa. Seus autores, respectivamente, são: E. F. Schumacher; David Pearce [et al.]; Herman Daly e John B. Cobb Jr.; John Gray; Stuart L. Hart; George Soros; Hernando de Soto; Paul Hawken [et al.]; Jonathon Porritt; Nicholas Stern; Anita Roddick; Ricardo Semler; Paul Hawken; C. K. Prahalad; Francie-Dominique Vivien; Mark R. Tercek e Jonathans S. Adams; e, Serge Latouche.

Ambas típicas abordagens de intervenção, mas com diferenças substanciais. Enquanto a *regulamentar* engloba decisões de comando e controle para, por exemplo, autorizar tipos de exploração em empreendimentos ou estabelecer padrões de procedimentos, qualidade ambiental e assim por diante, os *mecanismos do mercado* alteram preço na lógica da transferência financeira. Estes últimos compreendem taxas, *royalties*, licenças negociáveis, auxílios financeiros, benefícios fiscais, financiamentos, incentivos, dentre outros. (VIVIEN, 2011, p. 71-72).

Na prática, como bem esclarece Vivien, o compromisso com impactos econômicos decrescentes na ecologia estimulou *soluções híbridas* ou *mistas*, conjugando uma multiplicidade de *instrumentos econômicos e políticos* (regulamentares) para situações concretas e cada vez mais especializadas. (VIVIEN, 2011, p. 71-72).

O problema é quando o Estado, por meio dessas modalidades de intervenção, assume posições díspares e contraditórias. Por si só assume função catalisadora de falhas estruturais econômicas que, por sua vez, incentivam inúmeras falhas bilaterais entre agentes econômicos privados. Muitas vezes, tratam-se de decisões governamentais imediatistas e até mesmo de natureza casuísticas, a provocar desequilíbrios artificiais no sistema de preços e, aliado a isso, desestímulo às atividades de produção de maior compatibilidade com o meio ambiente.

É o caso da antes ventilada creditação de PIS e de COFINS, então vedada para os empreendimentos de lucro real quando envolvem aquisições de materiais recicláveis. Uma artificialidade negativa que, mesmo restrita à seara infraconstitucional, revela uma evidente antinomia jurídica.

Enquanto a Lei nº 11.196/2005, no seu art. 47, veda a utilização de créditos fiscais – PIS/COFINS – a empresas recicladoras, para liberar a aquelas que se valem de matéria-prima original, de maior impacto à natureza, a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, lastrada na Lei nº 12.305/2010, busca estimular iniciativas privadas de negócios próprias

a um sistema de gestão integrada para gerenciamento de resíduos sólidos. (BRASIL, 2005).

A PNRS valoriza conceitos e ações como: *ciclo de vida do produto, coleta seletiva, destinação final ambientalmente adequada, logística reversa, padrões sustentáveis de produção e consumo, reciclagem, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e reutilização*. Do seu lado, a lei tributária agride a esses conceitos-meta, onerando artificialmente empreendimentos recicladores, o que a PNRS prioriza como desinteresse estatal de altíssima prioridade. (BRASIL, 2010).

Portanto, o Estado brasileiro ao mesmo tempo lança mão de normas para autorizar e incentivar atividades econômicas de reciclagem e, por instrumento econômico (incentivo fiscal) estabelece uma posição privilegiada à indústria extrativista, numa contradição jurídica de desestímulo à economia em maior sintonia com o meio ambiente.

Referida antinomia jurídica entre os diplomas legais em tela pode encontrar pacificação a partir das soluções arroladas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Aplicar-se-ia, nessa linha, a previsão do art. 2º, §1º, com o conseqüente afastamento do dispositivo tributário por absoluta incompatibilidade e, na hipótese desse entendimento causar divergências polêmicas, poder-se-á retomar ao vício de inconstitucionalidade quando da preconizada igualdade tributária em termos principiológicos, esculpido no art. 150, II, da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988).

Outro vício constitucional da Lei nº 11.96/2005 repousa na agressão ao compromisso do Estado brasileiro para com os eixos da sustentabilidade, então estabelecidos no *caput* do art. 225, com detalhamento para o elemento econômico no seu §1º, inciso V, do mesmo dispositivo. (BRASIL, 1988).

Independente dessa investigação e debate jurídico, cumpre analisar o tratamento benéfico diferenciado às empresas extrativistas (em detrimento das recicladoras), sob os imperativos da própria economia nas suas várias teorias, numa espécie de teste de validação.

Apesar da fisiocracia oriunda de um grupo de economistas franceses do século XVIII poder ser considerada a teoria econômica de inaugural, parte-se da primeira escola moderna de pensamento econômico, juntamente a economia clássica, estabelecida a partir das obras de Adam Smith, precisamente *A riqueza das nações*. Essa, a despeito da fixação da existência teórica dos limites e da finitude das condições da natureza, acaba por referendar o inverso, ou seja, o mito da infinitude quando vislumbrada a capacidade transformativa da natureza pela engenhosidade humana. (VIVIEN, 2011, p. 38-48).

É o que pode constatar na Revolução Industrial e seu inédito plantel de máquinas termodinâmicas à época, uma verdadeira declaração de guerra à natureza numa espécie de economia destrutiva, pois a “[...] racionalidade dos agentes econômicos e o jogo dos preços não operaram no sentido de uma boa gestão do recurso natural.” (VIVIEN, 2011, p. 51-62).

A parte dessa destruição infinita dentro de um cenário ecológico finito – com uma quase total ausência do reconhecimento do conflito entre o desenvolvimento da lógica econômica vigente e o respeito pela biosfera –, o fato é que os economistas clássicos preconizavam um sistema de preços ditados pela lei da oferta e procura, distante de medidas intervencionistas e em prol de um mercado autorregulador. A concessão de privilégios especiais que viessem a impedir o sistema competitivo equivaleria a uma afronta a *Mão invisível* de Adam Smith. (SECURATO, 2007, p. 33-34).

Portanto, sob a luz da economia clássica, a desigualdade tributária entre empresas extrativistas e recicladoras seria impensável, um artificial comprometimento do mercado autorregulador. É claro que essa posição não intervencionista não atende às demandas hipercomplexas da realidade, mas serve de ilustração de como a Lei nº 11.196/2005, no seu art. 47, não seria bem quista aos olhos dos grandes economistas liberais de outrora.

Da mesma forma, esse tratamento tributário especialíssimo às empresas extrativistas não seria bem apreciado nas previsões da teoria econômica neoclássica, nesta em que a compreensão dos equilíbrios competitivos obteve um maior aprimoramento quando comparado à teoria clássica.

Mais, apesar do extrato teórico concernente à gestão dos recursos naturais constitua um erro notório por boa parte dos neoeconomistas quando a vislumbram como uma falha enquadrada numa mera *externalidade* não *internalizada*, indiscutível a condenação do desrespeito ao sistema de preços produzida pela lei tributária em foco. (VIVIEN, 2011, p. 14 e 69-98).

Evidentemente que a economia neoclássica apresenta diferentes fases e grupos. Naqueles que ainda defendem a conhecida *laissez-faire*, expressão francesa a simbolizar o liberalismo econômico, o mercado ainda deve funcionar de forma livre, distante de interferências. A única regulação aceita ficaria restrita à proteção dos direitos de propriedade. É o que atualmente se preconiza por parte dos integrantes da escola de Chicago.

Para outros grupos da economia neoclássica, com destaque para a corrente walrasiana e sua síntese decorrente dos ensinamentos de Keynes e as construções tradicionais, experimenta-se um sistema dual permanente: além do próprio mercado têm-se um segundo centro decisório a atuar no sistema econômico, espelhado no Estado, com a “[...] multiplicação de normas legais de toda a espécie para pôr em prática a política econômica [...]”, o que fomentou o chamado direito econômico, reflexo das *constituições garantia*. (NUSDEO, 2008, p. 202-211).

Toda intervenção do Estado na economia nessa visão neoclássica mista ainda objetivada da natureza precisa sofrer o escrutínio da lei e, principalmente, da Constituição (meta) vigente. Com isso, e mais uma vez, pode-se refutar o incentivo do Estado brasileiro para com as empresas extrativistas. Sua aplicação precisaria deter respaldo numa interpretação

harmoniosa da Constituição Federal, então providência inexistente no caso concreto.

Por fim, na recente economia ecológica – a qual tece sua crítica maior ao economista convencional quando este se resume ao preço das nocividades da poluição e não à própria poluição – também dividida em diferentes correntes, a concessão artificial de vantagem às empresas extrativistas em detrimento das recicladoras constitui uma evidente agressão para com uma visão integrada do meio ambiente (capital natural) à atividade humana (capital criado). (VIVIEN, 2011, p. 118).

Assim, seja qual for a ótica trabalhada (jurídica e/ou econômica), independente de correntes e grupos, nada justifica o tratamento desigual conferido pelo art. 47 da Lei nº 11.196/2005. Ainda mais quando desestimula as ações propositivas de incentivo às práticas sustentáveis, seja no meio produtivo, nas práticas de consumo e suas implicações no *ethos* cultural.

5 Considerações finais

O direito tributário no seu formato positivado, próprio de uma criação artificial, precisa ser compreendido como uma espécie de tecnologia incidente na organização social, na medida em que fixa regras de gestão às atividades humanas responsáveis pela potencialização dos recursos escassos e geração de riquezas e soluções.

Uma tecnologia que, como qualquer outra, traz em seu bojo riscos e efeitos secundários contingenciais, mas com um diferencial que a distingue: funciona como padrão de limitação às demais por meio de uma linguagem financeiro-econômica.

Essa propriedade qualifica-o como um meio de realização das metas principiológicas estabelecidas na Constituição Federal, com relevância incomum para a temática do desenvolvimento sustentável. Assim que o exercício do poder imperativo de tributar desvincilhado de ponderação

das repercussões ambientais ou de outras áreas não atende a hipercomplexidade que opera na contemporaneidade.

Qualquer iniciativa de cunho regulatório ou vinculada a mecanismos de mercado demanda ser concebida na antevisão das suas consequências extrafiscais. Pede ponderação para com os demais objetivos fundamentais esculpidos na Lei Maior.

Consideração que, restrita às repercussões para o meio ambiente, conduz à *fiscalidade ambiental* ou *tributação ambiental orientada*, então ventilada anteriormente. Entendimento encampado em decisão orientativa do STF, a qual aponta para a integração da atividade econômica à efetiva proteção ao meio ambiente. Preocupação sintetizada e consagrada em fórmula de notório significado: *desenvolvimento sustentável*.

Em outras palavras, o direito tributário na *tecnocontemporaneidade* não pode ser visto e trabalhado como algo isolado, numa espécie de universo desassociado dos demais assuntos, principalmente ambiental. O direito tributário da atividade precisa ser percebido como instrumental das metas da sustentabilidade.

Eis um poder-dever do Estado e a rigor uma exigência legítima da sociedade civil. O gestor a frente da máquina pública, independente do nível governamental que for, detém responsabilidade na concepção de políticas públicas alinhadas as perspectivas da *Agenda 2030*. O que se traduz numa visão de estímulo a uma economia circular de investida ao descarte.

Esse compromisso do direito tributário como cabedal tecno ferramental para a sustentabilidade, esta última percebida no seu conceito dinâmico, leva crítica ao estabelecido no art. 47 da Lei nº 11.196/2005. Norma a privilegiar a prática extrativa em detrimento da atividade de reciclagem, onerando com mais impactos ou externalidades ambientais uma cadeia produtiva extremamente nociva ao meio ambiente.

Soma-se a isso a condição anômala da previsão legal em tela sob o prisma jurídico ou até mesmo pela ótica econômica. Enquanto nesta vê-se

uma condenação dessa artificialidade negativa gerada pelo art. 47 do diploma, independente da concepção ou corrente da economia que se aborde, igualmente inegável a quebra da constitucionalidade proveniente da desigualdade tributária, bem como da antinomia estabelecida frente à PNRS.

O Estado, no seu poder de tributar, deve atentar para as possíveis falhas estruturais econômicas que põem em dúvida sua capacidade de resposta aos grandes desafios do presente. Conciliar prioridades em igualdade de resultados maiores é o papel essencial do Estado brasileiro, condição base para o caminho que leva ao desenvolvimento sustentável.

6 Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. *A síndrome de Titanic e os seus medos*. IHU Online, São Leopoldo, 22 maio 2006. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao181.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BECHARA, ERIKA [et al.]. *Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Lei nº 12.305/2010*. São Paulo: Atlas S.A., 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 out. 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/-ato207-2010/2010/Lei/L12305.htm. Acesso em: 6 out. 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005*. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a

inovação tecnológica; altera outros diplomas legais; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/L11196.htm. Acesso em: 6 out. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010*. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm. Acesso em: 4 out. 2019.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 6 out. 2019.

BRUNDTLAND, Gro [et al.]. Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, p.46. NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: nacoesunidas.org/pessoas/agenda2030/. Acesso em: 6 out 2019.

CE100 (Brasil). *Uma economia circular no Brasil: uma abordagem exploratória inicial*. [S. l.], 2017. Disponível em: https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/languages/Uma-Economia-Circular-no-Brasil_Uma-Exploracao-Inicial.pdf. Acesso em: 6 out. 2019.

FERRAZ, Roberto. *Tributação Ambientalmente Orientada*. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. Malheiros: 2005.

FILHO, Carlos Roberto Vieira da Silva; SOLER, Fabricio Dorado. *Gestão de Resíduos Sólidos: o que diz a lei*. 3. ed. atual. São Paulo: Trevisan, 2015.

FULLER, R. Buckminster. *Manual de operações para a espaçonave Terra*. Porto: Via Optima, 1969.

HORN, Luiz Fernando del Rio. *A construção de uma tutela administrativa de elevado nível de proteção ao consumidor a partir das liberdades da pessoa na dinâmica tecno-humanista fundada nos direitos da privacidade e da proteção de dados*. 2018.

Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/7113>
Acesso em: 09 out. 2019.

KORHONEN, *et al.*, *Circular economy: the concept and its limitations*. 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800916300325>.
Acesso em: 09 out. 2019.

LEITE, Paulo Roberto. *Logística Reversa: Meio ambiente e competitividade*. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

MURAYAMA *et al.* *Direito Tributário Ambiental*. Lumens Juris. Edição do Kindle.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: nacoesunidas.org/pessoas/agenda2030/. Acesso em: 6 out 2019.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

RUSSO, Mário Augusto Tavares. *Tratamento de resíduos sólidos*. Coimbra: Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade de Coimbra, 2003.

SANTOS, Márcia Andreia Ferreira. Abordagens científicas sobre as causas da criminalidade violenta: uma análise da teoria da ecologia humana. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília, Marília/SP*, ed. 17, p. 46-74, 2016. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/5972/4010>. Acesso em: 6 out. 2019.

SECURATO, José Cláudio. *Economia: história, conceitos e atualidades*. São Paulo: Saint Paul Editora

STF. ADI 3.540-MC, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 3-2-2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8296709&pgI=1&pgF=12>. Acesso em: 6 out. 2019.

STF. MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 17-11-1995. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%202004>. Acesso em: 6 out. 2019.

VIVIEN, Franck-Dominique. *Economia e ecologia*. São Paulo: Editora Senac, 2011.

TORRES, Heleno Taveira. *Da Relação entre Competências Constitucionais Tributária e Ambiental: os limites dos chamados tributos ambientais*. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. Malheiros: 2005.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *O inimigo no Direito Penal*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Direito e moral em Kelsen e Dworkin

*Mateus Salvadori*¹

1. Considerações introdutórias

Há três teses centrais do juspositivismo do séc. XX. A primeira é a tese dos fatos sociais, que diz que a existência do Direito depende de uma construção humana (certas atitudes, convenções, comportamentos...). Portanto, nega-se aqui a existências de normas naturais. A segunda, defende a separabilidade entre Direito e moral. A validade do Direito não depende de seu mérito moral, o que implica que Direito injusto ainda é Direito. Nega-se, assim, a fundamentação do Direito na moral. A terceira e última tese é a da discricionariedade. O material jurídico se esgota devido lacunas normativas, contradições normativas ou indeterminações linguísticas e certos casos, destarte, ficam sem respostas à luz do Direito. E é justamente nestes casos que o responsável pela decisão tenha que exercer o seu poder discricionário. O escopo do presente artigo é investigar o pensamento de Kelsen e Dworkin acerca da relação entre direito, moral e princípios.

¹ Mestre e doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Rio Grande do Sul - Brasil. Professor de Filosofia na Universidade de Caxias do Sul (UCS), Rio Grande do Sul - Brasil. E-mail: mateusalvadori@gmail.com

2. Direito e moral

O Direito, sendo definido como norma, é delimitado em face de sua natureza e a ciência jurídica em face da ciência natural. Além das normas jurídicas, as normas sociais (que são abrangidas pela Moral e estudadas pela Ética) também regulam a conduta entre os homens. “Na medida em que a Justiça é uma exigência da Moral, na relação entre a Moral e o Direito está contida a relação entre a Justiça e o Direito.” (TPD², p. 67).

Confundem-se, normalmente, Direito com ciência jurídica e Moral com Ética. Justamente por isso, a pureza do método da ciência jurídica é posta em perigo, pois não se distingue claramente Direito e Moral. Há dois tipos de normas morais: as que estatuem a conduta entre os homens e as que estatuem a conduta de um homem consigo mesmo, tais como o suicídio, a coragem, a castidade, etc. Kelsen destaca que “só por causa dos efeitos que esta conduta tem sobre a comunidade é que ela se transforma, na consciência dos membros da comunidade, numa norma moral”. (TPD, p. 68). Os próprios deveres dos homens para consigo são sociais.

Kelsen diz que a distinção de que a Moral prescreve uma conduta interna e o Direito, uma conduta externa, está equivocada³. Tanto o suicídio, a coragem e a castidade, normalmente tratados pela Moral, devem ser tratados também pelo Direito.

A virtude moral da coragem não consiste apenas no estado de alma de ausência de medo, mas também numa conduta exterior condicionada por aquele estado. E, quando uma ordem jurídica proíbe o homicídio, proíbe não apenas a produção da morte de um homem através da conduta exterior de um outro homem, mas também uma conduta interna, ou seja, a intenção de produzir um tal resultado. (TPD, p. 68).

² TPD será a abreviação da obra *Teoria pura do direito*, de Kelsen. As obras citadas serão as traduções indicadas nas referências e as obras em língua estrangeiras serão traduzidas pelo autor do presente texto.

³ Kant, em sua “Doutrina do Direito”, propõe princípios metafísicos ao direito, buscando realizar uma fundamentação moral do jurídico. Ele distingue as leis éticas das leis jurídicas e estabelece um fundamento comum para ambas: as leis morais. Na *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, Kant não diferencia moral e ética. Distingue somente moral e direito. Já na obra *A Metafísica dos Costumes* é realizada uma distinção entre moral e ética e a fundamentação moral do jurídico é investigada. Nesta obra, o termo moral tem um sentido amplo e ele corresponde às leis da liberdade (ética e direito) em distinção das leis da natureza.

Kelsen diz que a conduta moral, que muitos moralistas (e aqui claramente ele está citando a filosofia kantiana) dizem ser “interna” e “contra a inclinação” ou “contra o interesse egoístico” é impossível, porque não agir segundo nossas inclinações é psicologicamente impossível e “uma Moral cuja apenas se refira aos motivos da conduta pressupõe uma outra ordem social que prescreva uma conduta externa”. (TPD, p. 70). Além disso, Kelsen destaca que “nem toda e qualquer conduta pode ser moral apenas por ser realizada contra a inclinação ou o interesse egoístico”. (TPD, p. 70).

Quando alguém, obedecendo ao comando de outrem, pratica um homicídio, a sua ação não tem valor moral. Isso independe do “interesse egoístico” ou a “inclinação” do agente. O que importa, neste caso, é se o homicídio for proibido pela ordem social considerada válida. “Uma conduta apenas pode ter valor moral quando não só o seu motivo determinante como também a própria conduta corresponda a uma norma moral.” (TPD, p. 70).

As normas morais, tais como as normas jurídicas, são criadas pelos costumes ou por meio de uma elaboração consciente. Assim, a Moral também é positiva, mas claro que, diferentemente do Direito, ela não prevê órgãos centrais pra a sua aplicação. Uma ordem jurídica primitiva também é descentralizada. “Uma distinção entre Direito e Moral não pode encontrar-se *naquilo* que as duas ordens sociais prescrevem ou proibem, mas no *como* elas prescrevem ou proibem uma determinada conduta humana.” (TPD, p. 71).

A distinção entre Direito e Moral ocorre pela ordem de coação, que é “uma ordem normativa que procura obter uma determinada conduta humana ligando à conduta oposta um ato de coerção socialmente organizado”. (TPD, p. 71). O Direito é concebido a partir de uma ordem de coação; a Moral, é uma ordem social e não de coação. Estabelece-se, assim, que o Direito e a Moral constituem diferentes sistemas de normas

Partindo de um critério científico, rejeita-se valores absolutos em geral e um valor moral absoluto em particular. “[...] não há uma Moral absoluta, isto é, que seja a única válida.” (TPD, p. 72). Devido à grande diversidade daquilo que os homens consideraram justo e injusto, em épocas e lugares diferentes, conclui-se que não é possível determinar elementos comuns aos conteúdos das diferentes ordens morais. Os sistemas morais são normas sociais, que estatuem determinadas condutas.

Afirmar que o Direito é, por sua essência, moral, “não significa que ele tenha um determinado conteúdo, mas que ele é norma e uma norma social que estabelece [...] uma determinada conduta humana. Então, neste sentido relativo, todo o Direito tem caráter moral”. (TPD, p. 74). A relação entre Direito e Moral não é uma relação de conteúdo, mas de forma.

Kelsen frisa que “a exigência de uma separação entre Direito e Moral, Direito e Justiça, significa que a validade de uma ordem jurídica positiva é independente desta Moral absoluta, única válida, da Moral por excelência” (TPD, p. 75). Pressupondo a existência de apenas valores morais relativos, a exigência de que o Direito deve ser justo ou moral significa que o Direito positivo deve corresponder a um sistema moral determinado. (TPD, p. 75).

Quando se busca distinguir Direito e Moral ou Justiça por meio de uma teoria relativa dos valores “apenas significa que, quando uma ordem jurídica é valorada como moral ou imoral, justa ou injusta, isso traduz a relação entre a ordem jurídica e um dos vários sistemas de Moral, e não a relação entre aquela e ‘a’ Moral”. (TPD, 75-76)

Kelsen é claro ao afirmar que “[...] a validade de uma ordem jurídica positiva é independente de sua concordância ou discordância com qualquer sistema de Moral”. (TPD, 76). O Direito, se ele for identificado com a Justiça, o ser com o dever-ser, o conceito de Justiça, assim como o de bom, perdem o seu sentido. (TPD, 77).

A necessidade de distinguir o Direito da Moral e a ciência jurídica da Ética significa que, do ponto de vista de um conhecimento científico do Direito positivo, a legitimação deste por uma ordem moral distinta da ordem jurídica é irrelevante, pois a ciência jurídica não tem de aprovar ou desaprovar o seu

objeto, mas apenas tem de o conhecer e descrever. Embora as normas jurídicas, como prescrições de dever-ser, constituem valores, a tarefa da ciência jurídica não é de forma alguma uma valoração ou apreciação do seu objeto, mas uma descrição do mesmo alheia a valores (*wertfreie*). O jurista científico não se identifica com qualquer valor, nem mesmo com o valor jurídico por ele descrito. (TPD, 77).

Sendo que a ordem moral não prescreve a obediência à ordem jurídica em todas as circunstâncias, existindo, assim, a possibilidade de uma contradição entre a ordem moral e a ordem jurídica, a validade das normas jurídicas não dependem do fato de corresponderem à ordem moral. Para o Direito positivo, uma norma jurídica pode ser válida mesmo contrariando a ordem moral. Não há uma Moral única que possa servir de base ao Direito positivo.

Há vários sistemas de Moral que são diferentes uns dos outros e muitas vezes antagônicos. O Direito positivo pode corresponder às concepções morais de um determinado grupo, contrariando, ao mesmo tempo, as concepções morais de um outro grupo ou camada da população. Em sua Teoria Pura, Kelsen rejeita a tese de que o Direito é moral, ou seja, de que somente uma ordem social moral é Direito, porque pressupõe uma Moral absoluta e “porque ela na sua efetiva aplicação pela jurisprudência dominante numa determinada comunidade jurídica, conduz a uma legitimação acrítica da ordem coercitiva estadual que constitui tal comunidade”. (TPD, 78).

3. Direito e ciência

A teoria estática do Direito tem por objeto o Direito como um sistema de normas em vigor, ou seja, o Direito em seu momento estático; já a teoria dinâmica do Direito tem por objeto o processo jurídico em que o Direito é produzido e aplicado, ou seja, o Direito em seu movimento. E esse mesmo processo é regulado pelo próprio Direito. “A ciência jurídica procura apreender o seu objeto ‘juridicamente’, isto é, do ponto de vista do Direito”. (TPD, 79).

A ciência jurídica, ao apreender a conduta humana, quando ela é determinada por normas jurídicas, representa uma interpretação normativa. Kelsen frisa que proposições jurídicas são distintas das normas jurídicas. Proposições jurídicas são juízos hipotéticos que enunciam certas consequências previstas pelo ordenamento. Já as normas jurídicas não são juízos ou enunciados, mas mandamentos, imperativos e comandos e, também, permissões e atribuições de poder ou competência. “O Direito prescreve, permite, confere poder ou competência – não ‘ensina’ nada.” (TPD, 81).

E quando as normas são expressas em proposições, elas podem aparecer em forma de enunciados. O furto, por exemplo, é enunciado da seguinte forma: “o furto é punido com pena de prisão”. “A ciência jurídica tem por missão conhecer o Direito e descrevê-lo com base no seu conhecimento.” (TPD, 81). A ciência jurídica descreve o Direito; jamais prescreve seja o que for. Ela não atribui a ninguém quaisquer deveres ou direitos. As proposições normativas, formuladas pela ciência jurídica, podem ser verdadeiras (verídicas) ou falsas (inverídicas). Já as normas de dever-ser (normas jurídicas como prescrições) são válidas ou inválidas. Uma importante diferença entre a verdade de um enunciado e a validade de uma norma consiste em que a verdade de um enunciado precisa ser verificável. A validade de uma norma não é, porém, verificável.

As ciências naturais são regidas pela lei da causalidade. A natureza é uma determinada ordem das coisas ou um sistema de elementos. Esses estão ligados entre si como causa e efeito. O Direito descreve o seu objeto segundo um princípio diferente do de causalidade. “Somente na medida em que o Direito for uma ordem normativa da conduta dos homens entre si pode ele, como fenômeno social, ser distinguido da natureza, e pode a ciência jurídica, como ciência social, ser separada da ciência da natureza.” (TPD, 86).

O princípio aplicado na descrição de uma ordem normativa da conduta dos homens entre si é o princípio da imputação. A analogia do princípio da imputação com o princípio da causalidade reside que tal

princípio tem uma função análoga à da causalidade nas leis naturais. Assim como a lei natural, a proposição jurídica também liga dois elementos entre si. Por exemplo: “Se alguém comete um crime, deve ser-lhe aplicada uma pena; se alguém não paga a sua dívida, deve proceder-se a uma execução forçada do seu patrimônio”. (TPD, 86).

Segundo Kelsen, “na proposição jurídica não se diz, como na lei natural, que, quando A é, B é, mas que, quando A é, B deve ser, mesmo quando B, porventura, efetivamente não seja.” (TPD, 87). Assim, na proposição jurídica, o “ser” é estabelecido pela autoridade jurídica; na lei natural, ele é estabelecido independente de qualquer intervenção humana. Já em uma definição jusnaturalista, nos quadros de uma mundividência metafísico-religiosa, a ligação de causa e efeito é produzida pela vontade do divino Criador. As leis naturais descrevem normas que exprimem a vontade divina e que prescrevem um determinado comportamento. Uma teoria metafísica do Direito acredita encontrar na natureza um Direito natural.

Com o dever-ser (*Sollen*) das proposições jurídicas são afirmadas três funções normativas. Conforme Kelsen, “o dever-ser jurídico, isto é, a cópula que na proposição jurídica liga pressuposto e consequência, abrange [...] três significações: a de um ser-prescrito, a de um ser-competente (ser-autorizado) e a de um ser-(positivamente)-permitido das consequências.” (TPD, 87). As proposições jurídicas são apenas proposições normativas (*Soll-sätze*). Ao ser formulada pelo Direito, a proposição não assume a significação autoritária da norma jurídica por ela descrita. O dever-ser, na proposição, tem um caráter apenas descritivo. Portanto, ela não é um imperativo, mas um juízo, uma afirmação sobre um objeto dado ao conhecimento.

A ciência jurídica descreve o seu objeto alheia a valores, sendo que a descrição é feita sem qualquer referência a um valor metajurídico, não tendo também qualquer tipo de aprovação ou desaprovação emocional.

Na medida em que a ciência jurídica em geral tem de dar resposta à questão de saber se uma conduta concreta é conforme ou é contrária ao direito, a sua

resposta apenas pode ser uma afirmação sobre se essa conduta é prescrita ou proibida, cabe ou não na competência de quem a realiza, é ou não permitida, independentemente do fato de o autor da afirmação considerar tal conduta como boa ou má moralmente, independentemente de ela merecer a sua aprovação ou desaprovação. (TPD, 89).

Assim como a lei natural é um enunciado descritivo da natureza, a lei jurídica é um enunciado descritivo do Direito. E diferentemente das ciências naturais, em que se aplica o princípio da causalidade, nas ciências jurídicas se aplica o princípio da imputação.

A forma verbal em que os princípios da causalidade e da imputação são apresentados é de juízo hipotético. O sentido da ligação é diferente. Para a causalidade, quando A é, B é; para a imputação, quando A é, B deve ser. Além disso, segundo a causalidade toda a causa concreta pressupõe, como efeito, uma outra causa, e todo o efeito concreto deve ser considerado como causa de um outro efeito; por outro lado, para a imputação, isso não ocorre. Segundo Kelsen,

O pressuposto a que é imputada a consequência numa lei moral ou jurídica, como, por exemplo, a morte pela pátria, o ato generoso, o pecado, o crime, a que são imputados, respectivamente, a veneração da memória do morto, o reconhecimento, a penitência, a pena, que são imputadas, respectivamente, à morte pela pátria, ao ato generoso, ao pecado e ao crime, não têm necessariamente de ser também pressupostos a que sejam de atribuir novas consequências. (TPD, 89).

Para Kelsen, a questão da responsabilidade moral ou jurídica está relacionada com a retribuição (*Vergeltung*), que é “imputação da recompensa ao mérito, da penitência ao pecado, da pena ao ilícito”. (TPD, 103). Por exemplo, a moral prescreve que se deve ajudar aos necessitados. Logo, se há uma prestação de auxílio, há a aprovação do ato; mas se não há a prestação de auxílio, o ato é desaprovado. Outro exemplo é quando o Direito prescreve que quando alguém recebe um empréstimo e não o reembolsa, a sanção é a execução do seu patrimônio. O não-reembolso do empréstimo é qualificado como ilícito; o reembolso é imputado ao seu pressuposto imediato.

Na natureza, domina a necessidade; na sociedade, domina a liberdade. “A questão moral ou jurídica da imputação põe-se assim: quem é responsável pela conduta em apreço? E esta questão significa: quem deve por ela ser premiado, fazer penitência ou ser punido?” (TPD, 103). A problemática da responsabilidade moral ou jurídica está ligada com a retribuição, que é imputação da recompensa ao mérito, da penitência ao pecado e da pena ao ilícito. (TPD, 103).

A responsabilidade moral e jurídica está ligada com a retribuição. E retribuição, segundo Kelsen, é imputação da recompensa ao mérito, da penitência ao pecado, da pena ao ilícito. Já a liberdade é compreendida como oposto da determinação causal. O que não está sujeito à lei da causalidade é livre. O homem tem vontade livre e, portanto, é responsável e é capaz de imputação moral e jurídica. “Só através do fato de a ordem normativa se inserir, como conteúdo das representações dos indivíduos cuja conduta ela regula, no processo causal, nos fluxos das causas e efeitos, é que esta ordem preenche a sua função social.” (TPD, 105).

Ao afirmar que o homem é livre, fala-se apenas sobre a sua consciência de agir como se quer. “A imputação não pressupõe nem o fato nem a ficção da liberdade como uma indeterminação causal, nem o erro subjetivo dos homens que se crêem livres.” (TPD, 107). Claro que crianças, doentes mentais e adultos de mente sã quando submetidos a uma coação irresistível não seriam responsabilizados pela sua conduta e pelos respectivos efeitos.

Também, “o determinismo apenas é conciliável com a responsabilidade ético-jurídica através do recurso ao fato de que o nosso conhecimento da determinação causal da conduta humana é imperfeito”. (TPD, 109). Não conhecemos suficientemente as causas que determinam a conduta humana. O princípio da imputação conexiona a conduta de um indivíduo com a conduta de outro indivíduo ou a conduta de um indivíduo com uma outra conduta do mesmo indivíduo.

A imputação, que se realiza com fundamento no princípio retributivo (*Vergeltungsprinzip*) e representa a responsabilidade moral e jurídica, é tão-

somente um caso particular – se bem que o mais importante – de imputação no sentido mais lato da palavra, isto é, a ligação da conduta humana com o pressuposto sob o qual essa conduta é prescrita numa norma. Toda retribuição (*Vergeltung*) é imputação; mas nem toda imputação é retribuição. Além disso, importa ter em atenção que as normas podem-se referir a indivíduos sem, por isso, se referirem à sua conduta. É este, por exemplo, o caso da responsabilidade pelo ilícito de outrem e, particularmente, o caso da responsabilidade coletiva. (TPD, 111).

A concepção da ciência e da metodologia do direito em Kelsen não trata do direito como um fenômeno puro, todavia como uma teoria metodologicamente pura. A ciência do Direito, para Kelsen, nada tem a ver com a conduta efetiva dos homens, mas só com o prescrito juridicamente. A norma jurídica será válida se eficaz e não porque eficaz. O fundamento de validade não é a eficácia; é a norma fundamental que enuncia que se deve agir em conformidade à Constituição que é, de modo geral, eficaz.

4. Crítica à teoria dominante do direito

Dworkin deixa claro, na Introdução da obra *Levando os direitos a sério*, que ele defende uma teoria liberal do direito. Ele também nos apresenta a chamada teoria dominante do direito, que possui duas partes: a primeira, a do positivismo jurídico, que trata acerca do que é o direito, ou seja, aborda uma teoria sobre as condições necessárias e suficientes para a verdade das proposições jurídicas. “[...] a verdade das proposições jurídicas consiste em fatos a respeito das regras que foram adotadas por instituições sociais específicas e em nada mais do que isso”. (LDS, p. VII-VIII)⁴; a segunda parte é a teoria do utilitarismo, que trata acerca do que o direito deve ser e sobre o modo como as instituições jurídicas deveriam comportar-se. Segundo o utilitarismo, o direito e suas instituições deveriam somente estar a serviço do bem-estar geral. Tanto o positivismo jurídico como o utilitarismo derivam do filósofo Jeremy Bentham.

⁴ LDS será a abreviação da obra *Levando os direitos a sério*, de Dworkin.

Uma teoria geral do direito deve ser tanto normativa como conceitual. A parte normativa contém: uma teoria da legislação, uma teoria da decisão judicial (teoria da jurisdição) e uma teoria da observância da lei (obediência da lei). A perspectiva da primeira teoria é a de um legislador, da segunda a de um juiz e da terceira, a de um cidadão comum. A teoria da legislação deve conter uma teoria da legitimidade de indivíduos ou um grupo particular com autorização para fazer leis. Já a teoria da decisão judicial (que contém uma teoria da controvérsia) deve estabelecer os padrões que os juízes devem utilizar para decidir os casos jurídicos difíceis. E, por fim, a teoria da jurisdição estabelece quando e por que os juízes tomam decisões exigidas pela teoria da decisão judicial.

A teoria da observância da lei deve conter dois papéis: a teoria do respeito à lei e a teoria da execução da lei. A teoria do respeito à lei trata da natureza e dos limites do dever do cidadão e a teoria da execução da lei trata dos objetivos da aplicação e da punição e também descreve como os representantes públicos devem reagir às diferentes categorias de crimes e infrações.

Uma teoria geral do direito preocupar-se-á também com a questão politicamente sensível do constitucionalismo, que diz respeito à legitimidade e terá muitas ligações com áreas da filosofia. A teoria normativa terá como base uma teoria moral e política mais geral, podendo depender assim de teorias filosóficas sobre a natureza humana ou a objetividade da moral. Já a parte conceitual usará a filosofia da linguagem e, portanto, também da lógica e da metafísica.

O filósofo Bentham, segundo Dworkin, foi o último filósofo da corrente anglo-americana a propor uma teoria do direito geral: conceitual e normativa. Da parte conceitual, Hart é quem possui a versão contemporânea do positivismo jurídico mais influente; da parte normativa, o seu aprimoramento ocorreu a partir da utilização da análise econômica da teoria do direito. A análise econômica preocupa-se com o bem-estar dos indivíduos e sustenta que as questões normativas do direito devam preocupar-se com a promoção desse bem-estar.

Sendo que o utilitarismo e o positivismo jurídico são doutrinas complexas e formam a teoria dominante do direito, elas possuem múltiplos oponentes, muitos que se opõem entre si. Diversas formas de coletivismo contestam a teoria dominante do direito. Nas palavras de Dworkin,

O positivismo jurídico pressupõe que o direito é criado por práticas sociais ou decisões institucionais explícitas; rejeita a ideia mais obscura e romântica de que a legislação pode ser o produto de uma vontade geral ou da vontade de uma pessoa jurídica. O utilitarismo econômico é igualmente individualista, ainda que apenas até certo ponto. Fixa o objetivo do bem-estar médio ou geral como o padrão de justiça para a legislação, mas define o bem-estar geral como uma função do bem-estar de indivíduos distintos e se opõe firmemente à ideia de que, enquanto entidade separada, uma comunidade tem algum interesse ou prerrogativa independente. (LDS, p. XII).

A teoria dominante é criticada também pelo seu racionalismo. No viés conceitual, a teoria diz que o direito é produto de decisões deliberadas e intencionais e sua finalidade é a modificação da comunidade com base na obediência geral às regras criadas por suas decisões. No viés normativo, a teoria recomenda decisões baseadas em tais planos e pressupõe que os indivíduos que ocupam os cargos públicos tenham habilitação, conhecimento e virtude para decidirem eficazmente em situações incertas.

A teoria dominante é criticada tanto pela esquerda como pela direita. Pela esquerda, porque o formalismo do positivismo jurídico força os tribunais a substituir uma concepção substantiva para uma concepção fraca de justiça processual, promovendo políticas sociais conservadoras; e porque o utilitarismo econômico, pois perpetua a pobreza e considera os indivíduos como átomos auto interessados da sociedade e não seres sociais. E pela direita, porque o verdadeiro direito de uma comunidade não é constituído somente por decisões deliberadas, conforme defende o positivismo, mas também pela moral costumeira; e que o utilitarismo econômico é demasiadamente otimista. Para eles, seguindo a filosofia de Edmund Burke,

as regras mais apropriadas para promover o bem-estar de uma comunidade emergem apenas da experiência dessa mesma comunidade, razão pela qual é preciso confiar mais na cultura social estabelecida do que na engenharia social dos utilitaristas, que supõem saber mais do que a própria história. (LDS, p. XIII).

Todavia, segundo Dworkin, nem a crítica desenvolvida pela esquerda nem a desenvolvida pela direita argumentam que a falha da teoria dominante é devido a rejeição da ideia de que os indivíduos podem ter direitos contra o Estado. Ambas condenam a teoria dominante porque a consideram demasiadamente preocupada com o destino dos indivíduos enquanto indivíduos.

O positivismo jurídico rejeita a ideia de que os direitos jurídicos possam preexistir a qualquer forma de legislação; em outras palavras, rejeita a ideia de que indivíduos ou grupos possam ter, em um processo judicial, outros direitos além daqueles expressamente determinados pela coleção de regras explícitas que formam a totalidade do direito de uma comunidade. O utilitarismo econômico rejeita a ideia de que os direitos políticos possam preexistir aos direitos jurídicos, isto é, que os cidadãos possuam outra justificativa para criticar uma decisão legislativa que não seja a alegação de que uma decisão não atende, de fato, ao bem-estar geral. (LDS, p. XIV).

Os juristas, quase sempre lidam com problemas técnicos. Porém, há casos que não são técnicos e sobre esses não há consenso geral quanto ao modo de proceder. Por exemplo, quando o jurista se faz a seguinte pergunta: esta lei particular é equânime? Nesse caso, não se está questionando sobre a eficácia da lei. Outro exemplo ocorre quando os juristas tentam descrever a lei por meio de conceitos que não são claros. Nesses dois exemplos, não há consenso geral do modo de proceder. Essas questões são relativas à teoria do direito.

A preocupação do jurista com o conceito de infração legal ocorre porque ele utiliza o conceito não-jurídico de infração para justificar ou criticar as leis e não porque ele tenha consciência de como os tribunais empregam o termo ou quais são as regras para determinar quais são as

infrações legais. O jurista acredita que é moralmente errado punir alguém por infração que não cometeu.

Nos casos fáceis (por exemplo, quando um homem é acusado de violar uma lei que proíbe dirigir a mais de noventa quilômetros por hora), parece correto dizer que o juiz está aplicando uma regra preexistente a um novo caso. Mas podemos dizer isso quando a Suprema Corte derruba um precedente e ordena que as escolas sejam dessegredadas ou declara ilegais procedimentos que, com a tolerância dos tribunais, a polícia vinha adotando há décadas? Nesses casos dramáticos a Suprema Corte apresenta razões – ela não cita leis escritas, mas apela para princípios de justiça e política pública. (LDS, p. 08).

Ao tratar da questão da justificação, Dworkin destaca que ela tem ramificações importantes. Ela afeta a extensão da obrigação moral e política do indivíduo de obedecer à lei criada pelo juiz e não somente a extensão da autoridade judicial. As diversas correntes da abordagem profissional da teoria do direito fracassaram, pois elas ignoraram o fato de que os problemas de teoria do direito são problemas relativos a princípios morais e não a estratégias ou fatos jurídicos.

5. O modelo de regras

O positivismo possui alguns preceitos gerais que, mesmo não estando presente em todo teórico positivista, definem o posicionamento que Dworkin critica. Dworkin, criticando Hart, admite que o direito contém além das regras, os princípios, que eles são estruturalmente distintos e não são validados por uma regra de reconhecimento, afastando assim a discricionariedade judicial. Portanto, as três ideias básicas do positivismo jurídico de Hart ficam prejudicadas. Eis as três ideias de Hart: 1. O direito consiste exclusivamente num conjunto de regras; 2. Essas regras podem ser conhecidas mediante um teste de *pedi gree* chamado regra de reconhecimento; e; 3. Quando estas regras não fornecem uma solução determinada para um caso, o juiz pode escolher livremente entre várias decisões possíveis.

Contra a primeira ideia de Hart, a saber, que o direito consiste exclusivamente num conjunto de regras, Dworkin cita dois casos. O primeiro caso é o *Riggs v. Palmer*: o neto havia matado o avô para ter acesso à herança, mas o tribunal, a despeito da inexistência de regra proibindo que o assassino herdasse de sua vítima, decidiu que o neto não receberia a herança, com base no princípio, não escrito mas, segundo os juízes, existente no direito, de que ninguém pode se beneficiar de seus próprios crimes.

Já o segundo caso é o *Henninsen v. Bloomfield & Chrysler*: um consumidor sofreu graves danos físicos num acidente de carro devido a defeitos das peças e, a despeito das regras do contrato de compra, que limitavam a responsabilidade da fabricante e da revendedora à troca e ao conserto das peças, o tribunal decidiu que ambas deviam a Henningsen uma grande indenização, com base no princípio, não escrito mas, segundo os juízes, existente no direito, de que quem fabrica ou vende produtos inerentemente perigosos à vida humana deve estar sujeito à responsabilidade proporcionalmente maior.

A conclusão de Dworkin, a partir desses dois casos, é que além das regras, o direito é formado também por princípios, que apesar de não serem escritos, são obrigatórios. Os casos judiciais mais difíceis são resolvidos por meio dos princípios. Para Dworkin, princípios não são um tipo mais abstrato e indeterminado de regras e para demonstrar isso, ele desenvolve uma distinção estrutural entre ambos os padrões normativos.

Regras são padrões que obedecem à lógica do tudo ou nada e cujos conflitos entre elas podem ser resolvidos apenas por exclusão (uma das regras exclui a outra do direito) ou exceção (uma das regras se torna a regra geral, e a outra, sua exceção especial). Assim, ou um caso se encaixa inteiramente nela, e ela se aplica a ele (tudo), ou não se encaixa absolutamente, e ela não se aplica (nada).

Já princípios são padrões que obedecem a uma lógica de peso ou ponderação. Se os princípios incidirem sobre um caso não significa que o decidirão, pois isso dependerá se têm mais ou menos peso ou relevância

no caso que as considerações em contrário. Os conflitos entre eles se resolvem por precedência ou prioridade, ou seja, um dos princípios prevalece sobre o outro em certo caso, mas o outro segue existindo e pode prevalecer sobre o primeiro num caso que tenha circunstâncias distintas.

Ao afastar a primeira ideia de Hart, já que os princípios não são regras, Dworkin insiste que tal constatação afastaria as outras duas ideias igualmente. Para Dworkin, a regra de reconhecimento é um teste de pedigree, isto é, um teste de validade das regras com base nas fontes que as produziram. Assim, uma regra não é válida a partir de seu conteúdo, mas se sua fonte é ou não socialmente autorizada a criar direito. Esse teste não poderia ser aplicado aos princípios, pois os princípios não são válidos, mas obrigatórios por força de seu conteúdo e das exigências de justiça que representam e também porque estando implícitos no material jurídico e nas decisões do passado, os princípios não podem formar uma lista definitiva sendo perpetuamente descobertos ou construídos em processos interpretativos de aplicação do direito.

Portanto, segundo Dworkin, o conteúdo do direito não pode ser inteiramente determinado por meio de um teste de pedigree chamado regra de reconhecimento. Esse teste determina quais são as regras válidas, porém não acerca dos princípios obrigatórios a que juízes podem recorrer para solucionar casos difíceis.

Por fim, com a defesa da existência de princípios jurídicos, Dworkin afasta também a terceira ideia de Hart, a saber, a da discricionariedade judicial.

Dworkin destaca três tipos de discricionariedade: a) aquela em que há critério para a decisão, mas o critério não é mecânico e exige alguma interpretação e exercício do juízo por parte do intérprete; b) aquela em que há critério para a decisão, mas a decisão será definitiva quer tenha aplicado o critério do modo mais correto ou não; e, por fim, c) aquela em que não existem critérios para a decisão, e quem a toma está autorizado a aplicar qualquer critério de sua própria escolha, ou inclusive nenhum.

Segundo Dworkin, os sentidos a) e b) são fracos e não preocupantes, são fatos inevitáveis do exercício do direito. É o sentido c) que é preocupante, porque implicaria arbitrariedade (o critério da decisão seria do juiz, e não do direito) e retroatividade (o critério seria determinado após a ocorrência do fato) da decisão.

Dworkin acredita que a ideia de Hart, a saber, quando as regras forem indeterminadas ou insuficientes, o juiz pode escolher livremente entre as soluções possíveis, implicaria no sentido forte de discricionariedade. Contudo, esse decisionismo judicial deixa de existir uma vez que, além de regras, há também princípios, que complementam as regras e orientam a decisão. Sendo o juiz obrigado a aplicar também os princípios, além das regras, o espaço de indeterminação não existe. Assim, as três ideias de Hart teriam que ser afastadas uma vez que se admite a existência de princípios jurídicos no direito.

6. Considerações finais

Qual é a relação existente entre Direito, moral e valores? O Direito deve ser isento de valores? Segundo o princípio da pureza metodológica, o Direito não é isento de valores. A *Teoria Pura do Direito* não nega a conexão entre Direito e valores, mas a sua importância no estudo das normas jurídicas.

O debate acerca da distinção das normas morais e jurídicas é central para a Filosofia do Direito. A relação existente entre Direito e moral está presente no debate jusfilosófico desde os gregos e autores como Kelsen, Hart, Bobbio e outros da escola do juspositivismo se posicionam na tese da separabilidade. Este problema acerca da fundamentação ou não do Direito na moral não é importante apenas porque seus pressupostos figuram em debates da doutrina do Direito, mas também porque seus elementos estão presentes no meio prático jurídico. Os pressupostos das relações entre Direito e moral estão presentes nas decisões judiciais, sobretudo, em face do elemento da cooriginariedade.

Nos litígios jurídicos atuais se articulam argumentos e valores que consubstanciam questões morais como circunstâncias importantes a serem enfrentadas e decididas no âmbito prático do Direito. As discussões sobre as categorias de justiça, igualdade, liberdade, dignidade humana, vida, etc., estão permeadas de uma discussão tendo como base a moral e os valores. Nesse tipo de debate está presente tanto a norma jurídica como parte do procedimento judicial de decidir como a aceitação moral como pressuposto de legitimidade do Direito. Habermas diz que a moral está no âmbito do Direito e não à parte dele. Quando tratamos do Direito, estamos dialogando sempre com a moral. Kelsen discorda disso.

A moral pode ser vista como um fato histórico, porque é compreendida como um modelo histórico-comportamental “[...] cuja característica é a de estar-se fazendo ou se autoproduzindo constantemente tanto no plano de sua existência material, prática, como no de sua vida espiritual”. (VÁZQUEZ, 2008, p. 37). Perelman (2005, p. 31) diz: “qualquer evolução moral, social ou política, que traz uma modificação da escala de valores, modifica ao mesmo tempo as características consideradas essenciais para aplicação da justiça”.

Defende-se a atenção do Direito às transitoriedades morais, porque é necessário que o Direito se compreenda no seu sentido autêntico, não mero imperativo do poder, não simples meio técnico de quaisquer estratégias, mas validade em que a axiologia e a responsabilidade do homem se manifestem. (CASTANHEIRA NEVES, 1998, p. 43).

Referências

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo, Martins Fontes, 2010.

CASTANHEIRA NEVES, António. “Entre o “legislador”, a “sociedade” e o “juiz” ou entre “sistema”, “função” e “problema”: os modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do direito”. In: Boletim da Faculdade de direito da Universidade de Coimbra. Vol. LXXIV [separata], 1998, p.1-44.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. Tradução de João Dell' Anna. 30. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

PERELMAN, Chaïm. *Ética e direito*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Racismo ambiental e a distribuição desigual do espaço brasileiro

*Ricardo Maurício Freire Soares*¹

*Danielle Borges Lima*²

*Ana Paula da Silva Sotero*³

1 Introdução

O racismo é uma construção social que, de forma simbólica, discrimina os povos negros, pela cor de sua pele. Desde o fim da abolição da escravidão do Brasil, o país busca superar as raízes do racismo por meio de políticas de resistência e igualdade racial. No entanto, o que percebemos é a seletividade das ações sociais e a consequente vulnerabilização dos povos reforçados pelo preconceito.

Dessa forma, observamos que o conceito de raça passou a integrar um sistema de poder, destinando os grupos que controlam as forças de trabalho, bem como subjugam os corpos humanos pela cor de sua pele.

¹ Pós-Doutor em Direito pela Università degli Studi di Roma La Sapienza e pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata. Pós-Doutor e Doutor em Direito pela Università del Salento/Universidade de São Paulo. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (Mestrado/Doutorado). Professor da Faculdade Baiana de Direito e da Faculdade Ruy Barbosa. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros e do Instituto dos Advogados da Bahia. Membro da Academia de Letras Jurídicas da Bahia. Membro do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia. Autor de diversas obras jurídicas. E-mail: ric.maurico@ig.com.br

² Bacharela em Direito pela Faculdade de Tecnologia e Ciências – Itabuna. Pós-Graduada em Advocacia nos Juizados Especiais pelo Curso Invictus.

³ Advogada. Mestranda em Direito pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pelo Instituto Brasil de Ensino - IBRA. Especialista em Criminologia pela Faculdade de Paraíso do Norte - FAPAN/UNIBF. Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB. Professora de Direito Penal e Jurisdição Constitucional da Faculdade Santo Agostinho de Vitória da Conquista – FASAVIC. E-mail: anapaula_sotero@hotmail.com.

Dentro desse contexto, observamos que, apesar da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estatuir a igualdade entre os povos, em seu artigo 1º, verificamos que, materialmente, essa norma constitucional não se efetiva. A realidade se distancia da norma quando verificamos as marcas do racismo presentes na desigualdade das prestações sociais.

Nesse diapasão, verificamos que a própria formação dos espaços sociais é marcada pelo racismo estrutural, tendo em vista que a construção das favelas no Brasil tem sua relação com a vulnerabilização do povo negro, que não tinha acesso à moradia de qualidade. O processo de favelização no país evidencia que as políticas geográficas sempre foram de exclusão, carregadas pelo discurso de dominação das classes mais favorecidas, formadas pela elite branca.

Nessa conjuntura, com a necessidade de discutir novas diretrizes de política ambiental, não podemos deixar de observar a influência do racismo ambiental dentro do cenário brasileiro. Sob essa ótica, o presente trabalho versa sobre a temática do racismo ambiental no contexto brasileiro.

Trata-se de um objeto de estudo relativamente recente em solo pátrio, visto que as primeiras discussões sobre o sentido e o alcance da justiça ambiental e do racismo ambiental remontam ao início deste século, havendo ainda dúvidas acerca dos seus contornos conceituais.

Com efeito, os fenômenos da injustiça ambiental e do racismo ambiental estão presentes na realidade brasileira, gestando modelos de segregação geográfica nos espaços urbanos, baseados na discriminação racial, o que acaba interferindo diretamente na cidadania, porquanto dificultam o acesso a políticas públicas e o exercício do direito à cidade pela população afrodescendente.

Decerto, verifica-se um cotidiano de negação de direitos a estes sujeitos vulnerabilizados e invisibilizados ao longo processo de planejamento e produção do espaço urbano, propiciando, por conseguinte, uma distribuição desigual dos ônus ambientais. Por essa perspectiva, o

presente estudo busca romper os paradigmas do racismo estrutural para pensar políticas ambientais que sejam efetivamente igualitárias.

Para tanto, a presente incursão teórica se valerá de obras doutrinárias que tratam dos direitos fundamentais sociais e do racismo estrutural, mediante abordagem reflexiva e interdisciplinar.

2 O problema da justiça ambiental nos territórios urbanos brasileiros

Entende-se por justiça ambiental o tratamento justo e o significativo envolvimento de todas as pessoas, independente de sua raça, cor, nacionalidade ou rendimento, no implemento e aplicação das leis, regulamentos e políticas ambientais. Trata-se, pois, de um conceito aglutinador, que integra as dimensões da sustentabilidade e do desenvolvimento social.

Decerto, a realização da justiça ambiental implica que nenhum grupo de pessoas suportar um peso desproporcional dos resultados ambientais negativos oriundos de operações econômicas ou da execução de políticas públicas, tendo em vista critérios raciais, econômicos ou mesmo políticos (BULLARD, 2004, p. 46).

Com efeito, o reconhecimento da justiça ambiental derivou de uma evolução do próprio movimento ambientalista no ocidente. Enquanto os ambientalistas tradicionais defendem bandeiras como o lazer, a preservação dos animais, a proteção de recursos naturais, a redução da poluição e regulação da atividade industrial, o movimento ambiental contemporâneo passou a focar o problema ambiental sob a ótica da justiça social, a fim de assegurar a efetivação da dignidade humana e o enfrentamento à discriminação social.

Deveras, os desafios relativos à equidade social e à distribuição dos impactos ambientais permaneceram negligenciadas ao longo de muitas décadas, mormente nos centros urbanos. Com efeito, as indústrias passaram a destinar os dejetos poluentes às comunidades socialmente vulneráveis, que possuíam menores índices de desenvolvimento

socioeconômico e pertenciam, majoritariamente, a determinadas minorias étnicas, por exemplo, afrodescendentes, índios e imigrantes estrangeiros.

Logo, constatou-se que uma grande produção de passivos, resultantes diretamente do mercado de consumo, implicava ônus ambientais expressivos para estas comunidades desfavorecidas.

Assim, o movimento em prol da justiça ambiental alterou o paradigma da questão ambiental. Deveras, o meio ambiente deixou de ser mera representação da natureza, problemas que afetam as classes abastadas, para tornar-se uma questão de vida ou morte para os cidadãos mais pobres.

Neste sentido, o termo e seu conteúdo nos auxiliam a fazer uma leitura crítica sobre a natureza dos problemas ambientais sentidos pelas classes sociais, possibilitando percepção de que muitas vezes tais problemas não são os mesmos nas diversas áreas de um mesmo espaço geográfico (ACSELRAD, 2009, p. 32).

Deveras, um problema ambiental não existe senão através do impacto que provoca em certos grupos ou atores. Enquanto os países centrais lidam com preservação de fauna e flora, chuva ácida, aquecimento global, os desafios dos países periféricos estão ligados à pobreza e ao subdesenvolvimento. Esta mesma ótica pode ser replicada dentro do país ou mesmo da cidade, porquanto algumas áreas populacionais acabam por se constituir como zonas de sacrifício ambiental (LE PRESTRE, 2005, p. 24).

Neste sentido, consolidou-se a noção de injustiça ambiental, entendida como o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e comunidades mais vulneráveis, com base na raça, classe ou outra característica distintiva (HERCULANO, 2008, p. 2.).

Decerto, as injustiças socioambientais não só apresentam origens comuns, como também se alimentam reciprocamente. Tal lógica excludente se funda, de um lado, na degradação crescente do ambiente

onde habita o grupo dominado e, de outro, na acumulação excessiva de recursos materiais pelos grupos dominantes.

Deveras, isto faz com que as autoridades optem pelo desrespeito à legislação trabalhistas e ambiental, reduzindo tributos para atrair empresas, ainda que nocivas ao meio ambiente, através de verdadeiros leilões de recursos humanos e naturais.

Com efeito, o movimento de justiça ambiental acrescenta ao problema da desigualdade socioespacial o enfoque ambiental, buscando demonstrar que a maioria das demandas sociais clama pela realização da justiça ambiental, sustentando que a questão da distribuição desigual dos riscos e malefícios ambientais deve ser levada em conta na formulação de diversas políticas públicas.

Por sua vez, o movimento de justiça ambiental não se resume apenas à luta por maior igualdade na ocupação do espaço urbano sustentável, demandando uma real participação, justa e democrática, das comunidades atingidas pelos malefícios ambientais nos processos decisórios da coletividade.

Sendo assim, a luta por justiça ambiental consiste na distribuição espacial mais equânime dos riscos ambientais, com a percepção nítida de que há uma diferença na produção do espaço e que o resultado dessa produção tem consequências ambientais diferenciadas para as populações vulneráveis.

Logo, a exposição ao risco ambiental não se revela sempre igualitária, havendo uma lógica de repartição dos riscos ambientais por classe social, principalmente em países que não equacionaram seus problemas sociais. A questão central reside, portanto, no fato de a noção de sociedade de risco negar a relação necessária entre as desigualdades sociais e a degradação ambiental, o que a transforma em mais um instrumento de escamoteação da crise civilizatória, a qual deriva da prevalência do capitalismo e de sua respectiva sociabilidade (COUTINHO, 2010, p. 190).

Historicamente, os grupos ambientalistas de negros norte-americanos teriam surgido a partir de articulações desenvolvidas em

organizações sociais já estabelecidas, tais como as igrejas e outras associações voluntárias que decidiram opor-se às formas de discriminação racial e de injustiça social, em função do precário grau de representação política de seus interesses nas entidades ambientalistas tradicionais, que não consideravam a existência de disparidades no nível de exposição de diferentes grupos sociais a passivos ambientais.

Posteriormente, comunidades de minorias étnicas, geralmente em condições econômicas desfavorecidas, passaram a incorporar às suas pautas questões de equidade social, ampliando sua base de apoio e esfera de atuação, com o objetivo de atrair e conferir algum grau de representatividade àquelas demandas.

No contexto estadunidense, o surgimento do movimento por justiça ambiental representou a síntese do processo de aproximação e intercâmbio entre a agenda ambientalista moderna e o movimento negro, pelo que a agenda de entidades ambientais passa a integrar demandas em prol da equidade social e afirmação dos direitos civis.

Para tanto, revelou-se importante a emergência de uma situação emblemática de contaminação: o caso *Love Canal*, o qual se passou no Estado de Nova Iorque e versou sobre uma construção no Rio Niágara. O referido espaço foi vendido na primeira metade do século XX e transformado em um depósito de lixo que abrigava resíduos químicos, industriais e bélicos.

Em virtude da ocorrência de numerosos casos de aborto espontâneo e de anomalias genéticas, o Departamento de Saúde determinou que fossem evacuados do local todas as gestantes e crianças de até dois anos de idade. Diante da situação, os moradores da região fundaram uma associação, com a finalidade de pressionar autoridades e constituir fundos de auxílio aos moradores locais. Uma vez constatada a existência de riscos concretos à saúde da população local, encerrou-se o caso com a compra das residências e a realocação da comunidade.

Ao longo da década de oitenta, o governo norte-americano promulgou uma nova lei federal de proteção ambiental, além de promover

a criação de um fundo cujos recursos se destinariam a indenização e recuperação de comunidades atingidas. Além disso, houve significativo avanço do ponto de vista da participação democrática da população e do direito à informação com a promulgação do novo diploma legislativo, que conferia à comunidade local o direito ser previamente informada acerca de empreendimentos eventualmente instalados numa dada localidade.

Havendo a contínua exposição de casos e considerando o progressivo aumento do apoio popular ao movimento por justiça ambiental e à luta contra o racismo ambiental, as discussões, pautas e agendas levantadas começaram a ganhar notoriedade no cenário internacional. Intensificaram-se as discussões a respeito das relações forjadas entre raça, meio ambiente e pobreza, com a elaboração de estudos que buscavam novos instrumentos e variáveis de análise da problemática ambiental.

Em 1987, a Comissão por Justiça Racial constatou que o fator preponderante na alocação de passivos ambientais consistia primordialmente no elemento étnico-racial da comunidade local, em detrimento de razões de natureza socioeconômica. Logo, verificou-se, empiricamente, que, concorrendo a vulnerabilidade socioeconômica e o fator racial, vencia este último como critério determinante de distribuição dos malefícios ambientais.

No ano de 1991, foi realizada, em Washington, a I Conferência Nacional de Lideranças Ambientistas dos Povos de Cor, a qual contou com a presença de líderes de diversos países do mundo, inclusive do Brasil. Ao final do evento, consolidou-se o movimento de justiça ambiental como uma rede internacional, mediante a aprovação de uma conhecida Carta Princirológica da Justiça Ambiental.

No corpo do mencionado documento, podem ser encontrados os seguintes princípios ético-jurídicos de justiça ambiental: 1) a sacralidade planetária, a unidade ecológica, a interdependência das espécies e o direito de se estar livre da degradação ecológica; 2) exigência que as políticas públicas tenham por base o respeito mútuo e a justiça para todos os povos, libertos da discriminação ou do preconceito; 3) afirmação do direito a usos

éticos, equilibrados e responsáveis do solo e dos recursos naturais renováveis em prol de um planeta sustentável; 4) proteção universal contra os testes nucleares, contra a produção e descarte dos venenos e rejeitos tóxicos e perigosos que ameaça o direito fundamental ao ar, à terra, à água e alimentos limpos; 5) direito fundamental à autodeterminação política, econômica, cultural e ambiental de todos os povos; 6) encerramento da produção de todas as toxinas, resíduos perigosos e materiais radioativos; 7) participação isonômica em todos os níveis decisórios; 8) direito de todos os trabalhadores a um ambiente de trabalho seguro e saudável; 9) tutela do direito das vítimas de injustiça ambiental de receber compensação e reparação integrais por danos e do direito à qualidade nos serviços de saúde; 10) reconhecimento dos atos governamentais de injustiça ambiental como uma violação do Direito Internacional; 11) reconhecimento de um relacionamento legal e natural especial do governo com os povos nativos através de tratados, acordos, pacotes e convênios afirmando sua soberania e autodeterminação; 12) necessidade de políticas socioambientais para descontaminar e reconstruir nossas cidades e áreas rurais em equilíbrio com a natureza, honrando a integridade cultural de todas as comunidades e provendo acesso justo a todos à plena escala dos recursos; 13) fortalecimento dos princípios de consentimento informado e fim dos testes de procedimentos médico-reprodutivos e de vacinas experimentais; 14) oposição às operações destrutivas das corporações multinacionais; 15) rejeição à ocupação, repressão e exploração militar de territórios, povos e culturas, e de outras formas de vida; 16) educação das gerações atuais e futuras com ênfase em questões sociais e ambientais; 17) orientação de escolhas de consumo que impliquem gastar o mínimo possível de recursos naturais e produzir o mínimo de lixo possível, redefinindo prioridades nos estilos de vida para assegurar a saúde do mundo natural para as gerações atuais e futuras.

Noutro passo, outro marco importante para a difusão do movimento por justiça ambiental no cenário internacional foi a publicação do Memorando *Summers*, o qual apontou três razões para que os países

pobres fossem o destino dos pólos industriais de maior impacto ao meio ambiente, a saber: o meio ambiente seria uma preocupação estética, típica dos países ricos; os indivíduos mais pobres não viveriam tempo suficiente para sofrer os efeitos da poluição ambiental; e as mortes em países pobres teria um custo mais baixo do que nos países ricos, pois seus moradores recebem menores salários.

Decerto, a dimensão global alcançada pelo movimento por justiça ambiental introduziu uma crítica nova ao debate ambiental, direcionada ao processo de produção capitalista. No atual modelo neoliberal, verifica-se uma lógica econômica excludente, que negligencia a equidade na repartição das externalidades negativas do processo produtivo. Além disto, o movimento por justiça ambiental identifica as questões econômicas diretamente relacionadas com casos de injustiças ambientais, como, por exemplo, a ausência de uma efetiva regulação sobre os grandes agentes econômicos do risco ambiental, situação que possibilita a eles uma livre-procura por comunidades carentes, vítimas preferenciais de suas atividades geradoras de riscos ambientais.

3 O racismo ambiental como reflexo da (in) justiça ambiental nos espaços urbanos

Existe grande controvérsia sobre os limites semânticos das expressões - justiça ambiental e racismo ambiental, havendo tanto estudiosos que identificam, quanto outros que diferenciam as mencionadas definições. Os conceitos de justiça ambiental e de racismo ambiental refletem uma maciça preocupação no tocante a uma justa distribuição dos recursos naturais na sociedade, porém, o que os distingue é, sobretudo, a forma de conceber e enfrentar as causas das injustiças ambientais.

Deveras, considera-se que a utilização do conceito de racismo ambiental para todos os tipos de injustiças ambientais desencadearia altos riscos no tocante à dispersão de grupos que, não identificados com o

conceito, acabariam por procurar outras bandeiras de luta. Concomitantemente, no campo das ciências sociais, a análise dos casos que envolvem reproduções de injustiças no campo ambiental considera que as pessoas que sofrem tais injustiças representam geralmente grupos que possuem uma série de especificidades, tornando insuficiente uma abordagem exclusivamente classista.

Por sua vez, o racismo ambiental pode ser entendido como uma modalidade de manifestação da injustiça ambiental, que evidencia a necessária análise dos fatores raciais, porquanto uma abordagem predominantemente classista acabaria por encobrir as práticas racistas de uma dada sociedade.

Com efeito, o racismo ambiental expressa um conjunto de ideias e práticas das sociedades e seus governos, que aceitam a degradação ambiental e humana, sob a justificativa da busca do desenvolvimento e com a naturalização implícita da inferioridade de determinados segmentos da população – negros, índios, migrantes ou trabalhadores, os quais sofrem os impactos negativos do crescimento econômico e a quem é imputado o sacrifício em prol de um benefício para a maioria.

Logo, examinando-se os objetivos das lutas por justiça ambiental e das lutas contra o racismo ambiental, é possível alcançar diversos pontos comuns, em especial o ideário de um tratamento justo e não discriminatório quanto à partilha dos recursos e riscos naturais, quanto ao direito de se viver em ambientes urbanos e rurais saudáveis e de participar de decisões quanto à utilização dos recursos naturais.

Com efeito, o racismo ambiental vincula o debate racial ao exame das desigualdades socioambientais, colocando-se como uma das mais evidentes formas de injustiça ambiental, pois, ainda que o racismo e as questões possam não ser a base de análise de todas as situações em que se identifica a materialização da injustiça ambiental, haverá, com efeito, aquelas que serão incompreensíveis sem sua consideração.

Para que determinada prática configure racismo ambiental prescinde-se da existência de dolo ou culpa, não se exige que o ato seja

necessariamente intencional, bastando que se verifique se foram produzidos resultados racistas. Não se avalia a intenção do agente, mas o resultado produzido pelo ato. O racismo ambiental, enquanto espécie de discriminação étnico-racial institucional, não pressupõe que necessariamente um grupo dominante pretenda produzir a discriminação, visto que mesmo que as instituições sejam geridas por pessoas não racistas, elas podem estar sujeitas ao racismo inconsciente (SANTOS, 2015, p. 25).

Historicamente, o racismo ambiental originou-se do caso *Warren County*, na Carolina do Norte, em 1982. Nesta época, a população de dezesseis mil habitantes era majoritariamente negra e vivia em condições de extrema pobreza. O governo estadual decidiu implantar no local um depósito para resíduos, o que provocou o surgimento de protestos locais pacíficos. A mobilização alcançou, então, visibilidade e apoio nacional, difundindo amplamente o movimento, desembocando no primeiro protesto nacional contrário ao racismo ambiental.

Em 1983, o governo norte-americano conduziu um estudo com o fito de averiguar a existência ou não de uma relação entre a alocação de depósitos de resíduos tóxicos ou perigosos e o caráter racial das comunidades em que eram comumente instalados. Os resultados obtidos demonstraram que três dentre quatro aterros de material perigoso havia sido alocado em comunidades negras, a despeito da quantidade de negros na área objeto do estudo corresponder a somente vinte por cento da população total.

No ano de 1991, a organização não-governamental *Greenpeace* constatou que, em Chicago, num contingente populacional de cento e cinquenta mil pessoas, com oitenta e um por cento de negros e latinos, estavam localizados cinquenta aterros de lixo tóxico, cem fábricas e cento e três depósitos abandonados de lixo tóxico, verificando-se uma divisão racial na alocação de dejetos e a distinção quanto às penalidades aplicadas aos infratores da legislação ambiental.

Por conseguinte, resta patente a insuficiência da proteção tão somente jurídico-formal dessas populações sem que se façam presentes instrumentos que efetivamente assegurem a tutela do direito ao meio ambiente saudável. Em virtude disso, defende-se não só a criação de boas instituições e leis como também a sua aplicação de modo igualitário, equitativo, isonômico, impessoal. Isto demanda que a igualdade não exista somente do ponto de vista formal, mas que se adote uma perspectiva racialmente centrada, a fim de que seja realizada a igualdade material.

Neste sentido, os mecanismos e processos sociais movidos pelo racismo ambiental naturalizam as hierarquias sociais que inferiorizam etnias e percebem como vazios os espaços físicos onde territórios estão constituídos por uma população que se caracteriza por depender estreitamente do ecossistema no qual se insere. Trata-se aqui da construção e permanência de relações de poder que inferiorizam aqueles que estão mais próximos da natureza, chegando a torná-los invisíveis. Assim, nosso racismo nos faz aceitar a pobreza e a vulnerabilidade de enorme parcela da população brasileira, com pouca escolaridade, sem renda, sem políticas sociais de amparo e de resgate, simplesmente porque naturalizamos tais diferenças, imputando-as às raças (HERCULANO, 2008, p. 17).

Destarte, o conceito de racismo ambiental emerge da aproximação entre a preocupação ambiental e a luta por equidade social, porquanto a compreensão do meio ambiente não se limita a questões ecológicas, englobando não somente o meio ambiente natural, como também o meio ambiente artificial, comportando análise crítica do acesso equitativo a condições sociais mínimas para a garantia de uma existência digna, mormente daqueles grupos submetidos ao jugo da discriminação racial.

4 O fenômeno do racismo ambiental nos espaços urbanos brasileiros

Ao longo de sua evolução histórica, a realidade brasileira sempre esteve marcada por assimetrias sociais geradas por fatores relacionados à

estratificação racista: o regime de escravidão vigente durante séculos e a resistência negra a este regime; o processo de exploração colonial; a submissão à dominação de determinados grupos étnico-raciais; as singularidades do processo abolicionista; a instauração de uma república que deixou à margem a população negra liberta; e o processo de redemocratização construído através das lutas dos movimentos sociais, inclusive, com a legítima reivindicação de combate ao racismo.

No Brasil, a questão do racismo ambiental se revela mascarada por desigualdades sociais, o que justifica a adoção preferencial de ângulos referenciados pela noção de classe ao invés da categoria de raça. Dado o amplo leque de agudas desigualdades sociais, a exposição desigual aos riscos ambientais resta aparentemente dissimulada pela extrema pobreza e pelas degradantes condições gerais de vida. Assim, tradicionalmente, as gigantescas injustiças sociais brasileiras encobrem e naturalizam a exposição desigual à poluição e o ônus desigual dos custos do desenvolvimento (HERCULANO, 2008, p. 5).

Com efeito, a variável classe não evidencia fatores diferenciadores e desagregadores de diferentes movimentos sociais que se insurjam contra práticas de injustiça ambiental. A realidade da exposição desigual a ônus ambientais fez emergir peculiaridades mesmo à luz de critérios raciais, haja vista a elevada multiplicidade de segmentos étnico-culturais.

No âmbito brasileiro, o debate sobre o racismo ambiental afigura-se relativamente recente, tendo despertado interesse somente no século XXI, com destaque para o lançamento, no ano de 2002, da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Trata-se de uma articulação formada por representantes de movimentos sociais, organizações não governamentais, sindicatos, investigadores e lideranças sociais.

Neste sentido, a Rede Brasileira de Justiça Ambiental vem mobilizando inúmeras entidades, movimentos sociais e ambientalistas no enfrentamento aos avanços dos investimentos econômicos potencialmente degradantes em vários territórios e locais de trabalho, a saber: a exploração e produção de petróleo; a mineração e a siderurgia; a

construção de hidrelétricas; a utilização de amianto e de poluentes orgânicos persistentes; a expansão de monoculturas intensivas como a soja e a plantação de eucaliptos; o uso intensivo de agrotóxicos, a mineração de urânio e projeto de novas usinas atômicas.

Malgrado tudo isto, nota-se uma relativa demora para o tratamento desta relevante temática, o que pode ser explicada pelo concurso de algumas razões.

Em primeiro lugar, pode-se referir a mitificação de uma suposta democracia racial, segundo a qual a ideia de uma ampla miscigenação conduziria à conclusão da inexistência do racismo. Todo este panorama ambíguo em que se desenvolve o racismo brasileiro atua dificultando a ação dos movimentos, a realização de um debate alargado e a efetiva tomada de medidas por parte das políticas públicas.

Em segundo lugar, deve ser considerada a desconfiança de grande parte dos movimentos negros no país encontra na utilização do termo racismo ambiental uma busca pela minimização do racismo em si, porquanto a qualificação ambiental poderia restringir, segundo tal percepção, o conteúdo mais amplo e institucional das práticas racistas da sociedade brasileira.

Ocorre, contudo, que o fenômeno do racismo ambiental sempre esteve umbilicalmente ligado à sociedade brasileira, desde a sua formação remota no período colonial, até o advento da contemporaneidade. O Estado Brasileiro sempre realizou a subjugação racial por conta de interesses econômicos. A segregação operada pelo Poder Público promoveu a redefinição dos espaços urbanos, projetando um modelo de cidade desigual e racialmente discriminatória. Esta presença de componentes étnico-raciais explica a operacionalidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro.

Um dos pilares do desenvolvimento econômico do Brasil sempre foi, seguramente, a divisão racial do trabalho, em virtude de práticas de discriminação étnica, já que determinadas funções seriam historicamente majoritariamente reservadas a pessoas negras, especialmente

descendentes de escravos. Em princípio, a senzala foi o espaço que ilustraria a submissão e a brutalidade dos senhores de engenho, impondo o totalitarismo empregado na divisão do trabalho e as regras de hierarquia social do período colonial (ROLNIK, 1989, p. 37).

No mesmo diapasão, a Lei de Terras de 1850 prescreveu uma série de restrições de acesso à terra para a camada de mais baixa renda da população, cujo caráter racial era bem definido. A emergência do trabalho livre, sem qualquer política de inclusão social, mas ao revés, acompanhada de esforços de exclusão e genocídio pelo embranquecimento, contribuiu, decisivamente, para o empobrecimento e a formação de núcleos de segregação da população afrodescendente.

Por sua vez, com a publicação da Lei Áurea, em 1888, os escravos foram libertos e nenhuma política pública os integrou ao mercado profissional, sendo o trabalho braçal foi reservado principalmente aos negros antes escravizados.

Durante a segunda metade do século XIX, o Poder Público levou a cabo um projeto de profilaxia socioeconômica e étnica das cidades brasileiras, baseado na construção de um modelo urbanístico excludente, marcado por uma espécie de zoneamento social.

Ademais, foram adotadas políticas de reserva de determinados nichos de trabalho a pessoas brancas como promoveriam uma substituição da mão de obra negra em funções urbanas, confinando negros e pardos, sobretudo, ao trabalho doméstico. Neste contexto, ocorreu também a implementação de medidas de segregação espacial da população afrobrasileira, reforçando a marginalização de seus territórios específicos, tais como quilombos, favelas, cortiços, loteamentos, conjuntos habitacionais e terreiros.

Como se depreende do exposto, a coincidência da discriminação racial com a imposição de condições socioeconômicas desvantajosas para a população negra propiciou agravamento da segregação espacial, formando-se verdadeiras zonas de sacrifício ambiental, que comprometem o acesso os direitos de moradia, saúde pública, saneamento

básico, infraestrutura, emprego, transporte, segurança, saúde, lazer e educação.

Sendo assim, as transformações recentes nos espaços urbanos geraram novas formas de segregação espacial, nas quais os diferentes grupos sociais estão territorialmente próximos, mas separados por muros e tecnologias de segurança, dentro de fortificações. Trata-se de espaços privatizados, fechados e monitorados. A sua principal justificação consiste no medo gerado pelo crime. Esses novos espaços atraem aqueles que estão abandonando a esfera pública tradicional os marginalizados, especialmente da raça negra (CALDEIRA, 2000, p. 211).

Destarte, tais modelos de segregação geográfica nos espaços urbanos, baseados na discriminação classista e racial, interferem diretamente no pleno exercício da cidadania brasileira, à medida que dificultam o acesso a políticas públicas e o exercício do direito à cidade pela população de baixa renda e, majoritariamente, afrodescendente.

Nesse contexto, o Estado Democrático de Direito brasileiro precisa reconstruir suas políticas e diretrizes de assistência social e ambiental, partindo da necessidade de desconstrução da segregação socioambiental, oportunizando a igualdade de oportunidades para os indivíduos.

5 Considerações finais

O movimento por justiça ambiental representou a síntese do processo de aproximação e intercâmbio entre a agenda ambientalista moderna e o movimento negro, pelo que a agenda de entidades ambientais passa a integrar demandas em prol da equidade social e afirmação dos direitos civis.

O racismo ambiental pode ser entendido como um conjunto de ideias e práticas das sociedades e seus governos, que aceitam a degradação ambiental, com a justificativa da busca do desenvolvimento e com a naturalização implícita da inferioridade de determinados segmentos da

população, os quais sofrem os impactos negativos do crescimento econômico.

No contexto brasileiro, a coincidência da discriminação racial com a imposição de condições socioeconômicas desvantajosas para a população negra propiciou agravamento da segregação espacial, formando-se verdadeiras zonas de sacrifício ambiental, que comprometem o acesso os direitos fundamentais sociais.

Referências

- ACSERALD, Henri et al. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- AMARAL, Larissa Maciel do; GOMES, Mariana de Queiroz. *O despertar ambiental: construção de uma nova cidadania*. In.: MENDONÇA, Maria Lirida Calou de Araujo e; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; KOSIKOSKI, Sandro Marcelo (Coords.). **Direito Ambiental II**. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 165-184. [XXI Congresso Nacional do CONPEDI/UFF, Niterói, RJ, 2012]. Disponível em: . Acesso em: 19 jul. 2015.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- BARBOSA, Haroldo Camargo. *Meio Ambiente, Direito Fundamental e da Personalidade*. In.: LECEY, Eladio; CAPPELLI, Silvia (Coords.). **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 17, n. 68, p. 49-74, out./dez. 2012.
- BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 2013.
- BULLARD, Rpbert. *Enfrentando o racismo ambiental no século XXI*. In: ACSELRAD, Henry; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). **Justiça Ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- CALDEIRA, Teresa Pires. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: 34/Edusp, 2000.
- COUTINHO, Ronaldo. *Sustentabilidade e riscos nas cidades do capitalismo periférico*. In: FERREIRA, H. S.; LEITE, J. R. M.; BORATTI, L. V. (Org.). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FONSECA, Maria de Lourdes Pereira. Padrões sociais e o uso do espaço público. Caderno CRH. Salvador, BA, v.18, n. 45, p. 377-394, set./dez. 2005. Disponível em: . Acesso em 09 nov. 2017.

FORUM CENTRO VIVO. Violação de direitos humanos no centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas. Dossiê de denúncia. São Paulo, [2006]. Disponível em: . Acesso em: 08 nov. 2017.

GONÇALVES, Diogo Costa. Pessoa e Direitos da Personalidade. Fundamentação ontológica da tutela. Coimbra: Almedina, 2008.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**. v. 3, n. 1, Artigo 2, jan./abr. 2008.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005.

ROLNIK, Rachel. Territórios negros nas cidades brasileiras. **Revista de Estudos Afro-Asiáticos**. n. 17, set. 1989, p. 35-51. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/territc3b3rios-negros.pdf>> Acesso em: 30 set. 2019.

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. **Direitos humanos e as práticas de racismo**. Brasília: Edições Câmara, 2015.

A licitação sustentável e o saber ambiental na administração pública

*Nára Beatriz Chaves Alves*¹

*João Telmo de Oliveira Filho*²

1. Introdução

Com adesão aos modelos globalizantes, a economia é a base de orientação à alternativa de gestão pública nos diversos setores do Estado. Grosso modo, as orientações, na ordem mundial eram para que as capacidades governamentais estivessem voltadas à temática ambiental e, sobretudo, adotassem metodologias e diretrizes de redução aos impactos das crises ambientais.

No Brasil, as normas constitucionais e infraconstitucionais ofertam no âmbito ambiental, instrumentos de gestão pública ao sistema socioambiental. Apoiam-se no dever constitucional previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, de que: “todos os órgãos públicos levem em consideração o meio ambiente” sob pena, de qualquer desvio, ser caracterizado ato de improbidade administrativa e as demais infrações penais e administrativas atinentes ao caso (BENJAMIN, 2008, p.75).

Neste sentido, a Administração Pública deve operacionalizar compras públicas sustentáveis e, neste compasso, o Brasil, desde 2009,

¹ Doutorado em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), graduada em Direito, professora no Colégio Politécnico da UFSM. E-mail: chavesnara@gmail.com

² Pós-doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UC-Pt), doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, graduado em Direito, professor na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: joaotelmofilho@gmail.com

implementou no sistema ambiental instrumentos normativos de política à gestão ambiental na Administração Pública Federal. No ano de 2010, altera-se o artigo 3º da Lei Geral de Licitação - Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993, incluindo entre os objetivos da licitação: “a promoção de desenvolvimento nacional sustentável³”, por conseguinte, os órgãos públicos da Administração Pública Federal passaram a operacionalizar com essa determinação legal o procedimento licitatório.

Desta forma, analisa-se a importância da implementação das compras públicas sustentáveis, como instrumento de operacionalização à conscientização socioambiental na Administração Pública, a partir da inserção dos critérios de sustentabilidade e a definição do objeto no processo licitatório. Temos como hipótese que sem o compromisso dos agentes públicos com o saber ambiental não há segurança na definição de objeto sustentável no processo licitatório. O artigo apoia-se nas prescrições normativas, doutrinárias e suas implicações no sentido da ação pública como oferta de novas práticas de conscientização ambientais. Para isso, apresentam-se, além desta introdução, as seções sobre o papel da administração pública como agente da licitação sustentável e o saber ambiental dos agentes públicos no procedimento licitatório e por fim, considerações finais.

2. O papel da administração pública como agente da licitação pública

A incorporação nas agendas governamentais da temática do meio ambiente foram demandas, enquanto temática de desenvolvimento, pouco cuidada pelos governos, pois o crescimento econômico era a matriz principal de atuação, num contexto em que era de limitação da intervenção do Estado haja vista o avanço das orientações neoliberais.

³Alteração dada pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, assim disposto Artigo 3º da Lei 8.666/93 - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993)

Todavia, o sentido da inovação de outra forma de pensar foi materializado com a apresentação da concepção de desenvolvimento sustentável, a partir do tema trabalhado e desenvolvido no Relatório de Brundtland (1987), conhecido, no Brasil, pelo nome: Nosso Futuro Comum, ratificação prevista na Constituição Federal de 1988, art. 225, a partir da compreensão de desenvolvimento sustentável, como dever do poder público:

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, 1988, art. 225).

Assim, o ideal da proposição “desenvolvimento sustentável” implicava a proposição de novo modelo de desenvolvimento que mediasse a justiça social, a preservação do meio ambiente e o crescimento econômico.

Ainda, como orientação à gestão socioambiental, a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 170, contemporiza a atividade econômica e o meio ambiente elencando nove princípios⁴. Destes, nenhum com menos importância que o outro, cita-se o inciso “VI - [...] defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”, determinação constitucional garantindo ao gestor público o tratamento distinto na defesa do meio ambiente com consequências no setor público e privado, como também a buscando a harmonia entre as variáveis econômica e ambiental.

De maneira que a gestão socioambiental, na Administração Pública brasileira, inicia-se com orientações constitucionais e também forjadas por agendas globais. Convém mencionar que a Constituição brasileira de 1988

⁴ Os nove princípios da ordem econômica são os seguintes: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, conforme o artigo 170 da CF/1988.

está corporificada “por um desenho constitucional plurinstrumental, rico em possibilidades dogmáticas e práticas, embora heterogêneo na perspectiva de seu real valor no plano da eficácia” (BENJAMIN, 2008, p. 83). Cabe o reconhecimento desse desenho plurinstrumental arguido pelo autor, pois embora a Constituição Federal na área ambiental não seja peça de um ideário genuíno brasileiro, há encaminhamentos positivos aos problemas ambientais por inúmeros instrumentos.

Neste cenário, as mudanças e percepções são intercorrentes, as quais transferem opções e possibilidades de tratamento na defesa do meio ambiente de várias maneiras ao poder público. Tem-se a partir das considerações e resoluções da Eco92 e na Agenda 21, a ratificação do Brasil sobre a responsabilidade do consumo do governo⁵, como se constata a seguir:

Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.” (AGENDA 21, 1992, capítulo 4)

Desta forma, os Estados, por meio dos seus governos, têm a iniciativa interna de materializar padrões normativos no setor público sobre o papel do consumo, principalmente, por ser o Estado o principal comprador de produtos e o principal agente de circulação da economia interna. Sem contar os fatores de externalidade que podem, de modo geral, caracterizar processos de conscientização à sociedade.

A construção, por exemplo, da Agenda 21 Brasileira passou pelo processo de discussão em todo território nacional. A Comissão de Políticas

⁵A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional - CPDS conduziu esse processo, tendo “como objetivo redefinir o modelo de desenvolvimento do país, introduzindo o conceito de sustentabilidade e qualificando-o com as potencialidades e as vulnerabilidades do Brasil no quadro internacional”(BRASIL,2002, p10).

Com isso, o governo brasileiro, ao lançar a Agenda 21 Brasileira, aponta como diretrizes: a produção e consumo sustentável, rechaçando a cultura do desperdício. Todavia, o documento afirma que desenvolvimento sustentável era um conceito em construção, ainda que a sociedade brasileira já tivesse a garantia constitucional (BRASIL, 2002). Para Veiga, a explicação do porquê da aceitação da nomenclatura “desenvolvimento sustentável” seria neste sentido:

[...] a expressão desenvolvimento sustentável foi a que acabou se legitimando para negar a incompatibilidade entre o crescimento econômico contínuo e a conservação do meio ambiente. Ou ainda, para firmar a possibilidade de uma conciliação desses dois objetivos, isto é, de crescer sem destruir. (VEIGA, 2005, p.189).

De todo modo, a afirmação e a busca por um modelo de desenvolvimento sustentável direcionam a ação pública para uma nova alternativa de intervenção:

[...] o *poder público* deve interceder para transformar padrões produtivos e as formas de se comprar e consumir. Para isso, pode promover estilos de vida e comportamentos mais sustentáveis, remodelar sua própria infraestrutura, elaborar normas e criar incentivos econômicos favoráveis à conservação dos recursos naturais e à felicidade humana. Isso significa, entre outras ações, abolir ou revisar políticas que dificultam o consumo e a produção sustentável, criar políticas que promovam e proporcionem padrões de vida fundados em bem-estar, e melhorar o desempenho e os procedimentos das contratações públicas (BETIOL al.et. 2012, p. 24 – grifo dos autores).

Por consequência, a Administração Pública incentiva o processo de conscientização de sociedade sustentável, com políticas públicas influenciadas e estruturadas com o foco na produção e consumo

sustentável. E, assim, a linha do tempo da gestão socioambiental, na Administração Pública, vai sendo desenhada com novas orientações elaboradas e aplicadas.

Uma vez que a cultura do consumo é discutida de forma gradativa e ainda busca a consolidação do processo de conscientização de riscos e conflitos socioambientais na construção de agenda pública, por conseguinte, à gestão socioambiental.

A Administração Pública brasileira, a partir dos condicionantes constitucionais de obrigatoriedade e legislação infraconstitucional, regula e gerencia instituições, a partir da instrumentação da ação pública, assim definida como: “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012, p.20).

Desta maneira, para a gestão socioambiental importa a relevância das escolhas e uso dos instrumentos e técnicas que produzem a ação pública, visto que o gestor público implementa a forma e a proposta de transformação com intencionalidades de convergir suas atribuições e funções, embora restritas aos mandamentos legais, em consonância com os objetivos da ação pública e sociedade.

Para tanto, o uso dos instrumentos permitem operacionalizar a capacidade governamental nas escolhas, adequações e as razões da preferência por este ou aquele ato. No ideário de melhorar a ação pública compreendida como: “um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos, como por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOUMES; LE GALÉS 2012, p.21).

Assim, forma-se a agenda socioambiental da Administração Pública entre as diversas áreas do governo, mercado, agentes públicos, legislação, técnicas, ferramentas entre outras, dado que o poder de transformação está aliado: “[...] a ações voluntárias e à consciência ambiental e social de cada indivíduo – sejam gestores públicos ou empresariais, tomadores de

decisão em diferentes níveis, formadores de opinião ou simplesmente consumidores.” (BETIOL et. al., 2012, p.51).

Afirmção que se aproxima à perspectiva na compilação dos fatos de “ uma "tomada de consciência" dos diferentes protagonistas sociais e uma mobilização dos cidadãos para proteger o meio ambiente.”⁶ (LEFT,1994 p. 272, tradução nossa). Em complemento à argumentação do autor, pode-se considerar entre as relações de consumo e produção. Ainda que o Estado tenha o papel fundamental, ele não é o único protagonista,

Todos os atores envolvidos nas relações de consumo e produção impactam e são impactados mutuamente. Cada ator deve repensar as suas formas de consumir e de produzir, utilizando os meios disponíveis para fomento de um sistema com mais atributos de sustentabilidade (BETIOL et. al, 2012, p. 24).

Por consequência, nada mais apropriado, à Administração Pública do que assumir o papel de ator, avocando a responsabilidade e o compromisso de compras e consumo sustentável, começando com a escolha dos instrumentos de regulação aos procedimentos administrativos.

2.1 A Agenda Ambiental na Administração Pública

Desde 1999, o Ministério do Meio Ambiente (MAA) coordena a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), na concepção de estimular os gestores públicos incluir, em suas atividades os princípios e critérios de gestão ambiental, conduzindo tais atos à economia de recursos naturais, bem como o uso racional dos bens públicos e a gestão dos resíduos. (BRASIL/MMA, 2015).

A A3P é considerada marco jurídico indutor e não regulatório dos atos e procedimentos a serem adotados, conforme Alencastro et. al.:

⁶ una “tomada de consciencia” de los diferentes protagonistas sociales y una mobilización de la ciudadanía para proteger el ambiente.

A Agenda Ambiental na Administração Pública pode ser considerada como o marco indutor de adoção da gestão socioambiental sustentável no âmbito da Administração Pública brasileira. A ênfase no caráter indutor da A3P deve-se ao fato de que este programa de gestão administrativa sustentável não possui natureza impositiva, regulatória, mas, tão somente, de indução às boas práticas de gestão sustentável. Assim, a A3P representa um marco indutor e não regulatório. (ALENCASTRO et. al., 2014, p.)

A partir da A3P, a temática da licitação sustentável é inserida, de modo que no ano de 2009, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ocorre a elaboração do Guia de Compras Sustentáveis, implementando desta forma a prática de licitação sustentável na Administração Pública Federal.

Na mesma esteira, a Instrução Normativa, nº 01, de 19 de janeiro de 2010, avança no sentido de apresentar os critérios de sustentabilidade ambiental para aquisição de bens e contratação de serviços ou obras por parte da Administração Pública Federal.

Em outro ato, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), no ano de 2011, orienta as ações de governo, do setor produtivo e da sociedade para padrões de produção e consumo mais sustentáveis, com redução da pobreza, conforme o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS):

O Plano articula as principais políticas ambientais e de desenvolvimento do País, em especial as Políticas Nacionais de Mudança do Clima e de Resíduos Sólidos e o plano Brasil Maior, auxiliando no alcance de suas metas por meio de práticas produtivas sustentáveis e da adesão do consumidor a este movimento. (BRASIL/MMA,2015).

O plano concentrou-se em seis áreas principais: Educação para o Consumo Sustentável; Varejo e Consumo Sustentável; Aumento da reciclagem; Compras Públicas Sustentáveis; Construções Sustentáveis; Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P (BRASIL/MMA/2015).

Convém destacar, entre as áreas estratégicas do Ministério, embora todas interligadas, a “Educação para o Consumo Sustentável” se

caracteriza como fator de intervenção à resistência das pessoas nas organizações públicas às mudanças.

Nota-se, por exemplo, no espaço temporal entre 2011 a 2014, a necessidade de aprendizagem e formação do agente público. Em 2011, é sancionada a Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)⁷, no qual indica aos agentes públicos a urgência da gestão do Estado frente aos problemas ou conflitos ambientais referente aos processos de compras, obras e serviços.

2.2 Das práticas administrativas consolidadas à atitude socioambiental

Uma das práticas administrativas consolidadas a ser enfrentada é a perspectiva do senso comum sobre a obrigatoriedade da Administração Pública selecionar propostas com a obtenção de menor preço nas aquisições e contratação de serviços e produtos. Entretanto, para a Administração Pública, as condições mais vantajosas devem ser consideradas, além do quesito preço, o quesito qualidade.

Da mesma forma, circula a alegação sobre a produção, atividade ou comportamento ecológico exigir um preço alto. São as qualificações do objeto contratado que definem o preço ao processo licitatório entre outras especificações determinadas no ato convocatório.

A fim de esclarecimento, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu a seguinte orientação:

[...] será a licitação do tipo “menor preço” quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor do certame o licitante que apresentar proposta de acordo com as especificações do ato convocatório e ofertar o “menor preço” (BRASIL., 2010, p. 110).

⁷O RDC foi instituído às licitações e contratos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014, incluindo a infraestrutura e serviços para aeroportos das capitais próximas às cidades sede desses eventos.

Já as orientações cepalinas indicam que o Estado deva valorizar as externalidades favoráveis do preço maior em relação ao menor preço:

É importante observar que, quando se decide utilizar o poder de compra do Estado como instrumento de desenvolvimento ou estímulo à produção de determinados bens ou serviços, ou de bens e serviços de um modo geral, produzidos por empresas de determinado porte ou grupo social, a sociedade está manifestando sua concordância em, eventualmente, pagar algum sobrepreço em favor do desenvolvimento da produção nacional (CEPAL, 2002, p.121).

Logo, engana-se quem considera que a obtenção de menor preço é o requisito de uma licitação, por exemplo. Esta envolve elementos de qualificação do objeto, especificações e adequações a cada caso. Conforme Garcia e Ribeiro, a licitação serve “[...] de instrumento para o *atendimento de outras finalidades públicas* definidas no ordenamento jurídico constitucional.” (GARCIA;RIBEIRO, 2012, p. 234 – grifo dos autores).

Ressalta-se, que a partir da reforma do aparelho do Estado (1995) há a concepção de um novo modelo de Administração Pública, com a inserção posterior do princípio da eficiência na Constituição Federal, art. 37, assim disposto: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. Modelo que, além do critério da eficiência, persegue a solução de problemas públicos, baseado na relação dos atores da sociedade civil e Estado.

Desta forma, não deve ser considerada a proposta mais vantajosa como a proposta mais barata, mas, sim, proposta mais adequada e mais favorável à Administração Pública, ancoradas nos princípios constitucionais administrativo, especialmente levando em conta também os princípios do direito ambiental.

3. Compromisso socioambiental e o saber ambiental na definição do objeto da licitação sustentável

A materialização dos atos internos da gestão pública pode ser vista na tentativa de mudança do modelo de consumo para um sistema de produção sustentável no âmbito da Administração Pública. Incorpora novos instrumentos de atuação na gestão socioambiental da Administração Pública, com a observância dos critérios de sustentabilidade nas obras e serviços públicos, ratificando, assim, o compromisso socioambiental.

O compromisso socioambiental da Administração Pública parte da materialização da licitação sustentável⁸, justificada pelas razões da utilização do poder de compra do poder público e o papel de influenciar a conscientização da sociedade. Política de interesse público, estendida a todos os entes federados, os quais deverão adotar critérios de sustentabilidade ambiental no processo de descarte e utilização de produtos e matérias-primas, na aquisição de bens, contratação de serviços e obras (BRASIL/MPOG/2010).

Com isso, considera-se que as práticas sustentáveis, nas contratações estatais, favorecem o meio ambiente, fomentando a oferta de produtos e serviços com qualidade e responsabilidade ambiental, por meio do poder de compra estatal, evitando, assim, danos ao meio ambiente por parte dos fornecedores (GARCIA;RIBEIRO, 2012).

De maneira que as compras públicas sustentáveis (CPS) são as ferramentas governamentais, as quais atribuem sentido à política pública ambiental, em que os “órgãos governamentais procuram inserir critérios de sustentabilidade socioambiental nas práticas voltadas para aquisição de bens e contratações de serviços” (ALENCASTRO et. al. 2014, p. 214).

No entanto, os autores alertam para o desafio do gestor público:

⁸ Conforme Garcia e Ribeiro podem ser encontradas outras denominações: “licitações ecológicas, verdes, ambientais ou sustentáveis (GARCIA;RIBEIRO, 2012, p. 273).

A necessidade de incorporar critérios de sustentabilidade na condução de processos licitatórios trouxe um novo desafio para o gestor público brasileiro, que, historicamente, elaborou editais visando selecionar a proposta de menor valor, sem questionar práticas socioambientais do fabricante ou do fornecedor dos bens e serviços (ALENCASTRO et. al. 2014, p. 219).

Considera-se que há incentivo à produção de produtos ambientalmente sustentáveis e limitação de padrões de consumo, porquanto, a relevância do instituto legal: licitação sustentável é essencial. Podendo ser assim compreendida: “[...] como aquela que considera os aspectos ambientais e seus impactos sociais e econômicos em todos os estágios do processo de contratação pública” (GARCIA;RIBEIRO, 2012, p.237).

De todo modo, o diferencial há ser observado pelos gestores da Administração Pública, são os critérios de sustentabilidade, determinações essenciais a serem cumpridas tanto como instrumento econômico como político, tornando-se a CPS:

[...] um relevante instrumento de gestão ambiental nos órgãos governamentais, haja vista objetivarem inserir critérios de sustentabilidade nos procedimentos destinados a adquirir bens e contratar serviços, além de estimular os governos a adotarem comportamentos que usualmente são exigidos de particulares e de pessoas jurídicas de direito privado, melhorando a imagem da autoridade pública. As CPS possuem, ainda, a capacidade de estimular o mercado “verde”, levando empresas a inserirem práticas sustentáveis nos seus processos produtivos, visando à chancela de selos, rotulagens e certificações “verdes” (ALENCASTRO et. al. 2014, p. 209).

Nota-se que, os autores, além da exigência de igualdade à Administração Pública aos particulares e às pessoas jurídicas de direito privado, devem estimular as compras públicas sustentáveis com indução de práticas sustentáveis, as quais abrangem uma diversidade de áreas, como: papel reciclado, alimentos orgânicos para alimentação escolar, em caso de obras públicas a utilização de materiais reciclados, reutilizáveis e

biodegradáveis e redução da necessidade de manutenção, além do uso de energia solar (IPEA, 2011, p. 17).

Reconhece ser a tentativa de conscientização de outros saberes, por meio do processo licitatório, cuja implementação desta política pública ambiental estimula práticas diferenciadas de consumo, cria e oportunizam modelos menos extrativistas de operacionalização, na Administração Pública, representado pelo poder de compra do Estado com a observância dos critérios de sustentabilidade.

A regulação do modelo de desenvolvimento nacional sustentável, adotando como diretriz às compras e contratações públicas os critérios de sustentabilidade⁹, conforme o artigo 4º da Lei 7.746/2012,

Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; eVII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

As diretrizes enumeradas acima, entretanto enfrentam alguns limites a exemplo da orientação dos princípios e procedimentos licitatórios. Convém ressaltar, a agenda básica e as ações convergentes à Administração Pública estão no consumo sustentável mesmo em políticas setoriais. Logo, os critérios de sustentabilidade são determinados conforme os princípios setoriais do procedimento licitatório.

Outro destaque é a etapa da definição de objeto. No ato convocatório há exposição dos padrões técnicos exigidos a identificação do objeto licitado, com peculiaridades para aceitação do produto que serão adquiridos pelo contratante. Além disso, a partir da definição do objeto

⁹ Embora, haja um debate doutrinário sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, aqui não se reproduzirá. Para maior aprofundamento consultar Machado, 2012.

instaura-se o grau de competitividade e igualdade no processo licitatório. Resta saber se, perante uma variável ambiental, os agentes e gestores públicos conseguem caracterizar e lançar as peculiaridades desejáveis ao objeto contratado no processo licitatório?

Aparentemente, a definição do objeto, nos moldes acima, afasta o concurso de melhor técnica e melhor preço. Ao contrário, a Administração Pública estará contratando pela qualidade do produto, talvez, pelo menor preço, pois preenche os requisitos exigidos.

Não se descarta a possibilidade do gestor público contratar o objeto ou serviço conforme a situação encontrada com alto custo e de péssima qualidade ambiental, no entanto, o agente público está impedido de assim agir. O artigo 7º, inciso III da Lei nº 12.462/2011 determina o regramento de garantia de qualidade do objeto contratado:

No caso de licitação para aquisição de bens, a Administração Pública poderá:
[...] III- solicitar a certificação da qualidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, por qualquer instituição oficial competente ou por entidade credenciada; (BRASIL, 2011, art. 7º, inc. III).

O dispositivo legal cria a possibilidade de “certificação da qualidade do produto” ou “do processo de qualificação” no intuito de validar e garantir a licitação, demonstrando, a partir da definição do objeto, a qualidade ambiental, sob pena de anulação do certame licitatório. Uma inferência reconhecida dado que:

A economia de mercado apareceu como um mecanismo regulador por excelência do equilíbrio ecológico e da degradação ambiental; como princípio de valorizar os recursos naturais e os serviços ambientais, bem como atualizar as preferências dos futuros consumidores e responder aos interesses atuais dos cidadãos¹⁰ (LEFT, 1994 p. 272, tradução nossa).

¹⁰ La economía de mercado apareció con mecanismo regulador por excelência del equilibrio ecológico y de la degradación ambiental; como principio para valorizar los recursos naturales y los servicios ambientales, así como para actualizar las preferencias de los consumidores futuros y contabilizar los intereses actuales de la ciudadanía.

Assim, o debate sobre a definição de objeto a ser licitado, na ótica de desenvolvimento sustentável, está em antecipar a avaliação, ou seja, deve ser anterior à formulação do processo de licitação. E, nesta etapa, ingressar com todas as variantes externas e internas ao planejamento, à consulta da Administração Pública e os agentes econômicos, mercado a fim de considerar as características e peculiaridades de cada segmento econômico. (GARCIA; AMARAL, 2012).

Nesta linha, Left afirma a necessidade de atividades de planejamento na área ambiental, assim argumentando: “A valorização dos princípios ambientais de desenvolvimento nas práticas de planejamento pode levar à incorporação de normas legais e atribuir "preços de planejamento" a certas "variáveis ambientais.”¹¹(LEFT, 1994, p. 270, tradução nossa). Por outro lado, merecem cuidado tais reflexões, pois as interrelações nos processos ambientais são dependentes das maneiras como são abordadas, pode-se ter arranjos que se formam, a partir das políticas setoriais de desenvolvimento (LEFT, 1994, p.273).

O planejamento advogado pelos autores requer uma base além da informação, à exploração do conhecimento. Aqui cabe mencionar Boaventura de Souza Santos sobre conhecer e ignorar,

Entre conhecer e ignorar há uma terceira categoria: conhecer erradamente. Conhecer erradamente é a ignorância não assumida. Por isso, todo o acto de conhecimento contém em si a possibilidade ser ignorante sem saber. Ou seja, a ignorância nunca é superada totalmente pelo saber. Quanto mais plurais são as ignorâncias, menor é seu impacto negativo na vida e na sociedade.(SANTOS,2008, p. 163).

Assim, é importante destacar os desdobramentos entre conhecimento e ignorância na Administração Pública. Uma das possibilidades é a promoção de qualificação profissional dos agentes públicos. Como veremos na seção seguinte, o compartilhamento de

¹¹ La valoración de los principios ambientales del desarrollo em las prácticas de planificación puede llevar a incorporar normas legales y a asignar “precios de planificación” a ciertas “variables ambientales”.

informações do que se sabe, e o que está por vir, carrega tensões, contudo é a passagem à conscientização ambiental.

3.1 O saber ambiental dos agentes públicos no procedimento licitatório

O contexto espacial da Administração Pública é incalculável, em face da diversidade cultural dos agentes públicos, como também das inúmeras políticas públicas instituídas em vários setores, exigindo do agente a interpretação e operacionalização delas. Desta forma, ao agente público cabe a missão de apoderar-se no campo do conhecimento de várias variáveis necessárias à gestão pública.

Assim, o agente público transita o seu conhecimento pelas experiências existentes e de novos saberes. Aqui, nos interessa o desafio do jogo entre a validação de novas experiências, apoiadas ou inseridas por mandamentos legais e, a marginalização do seu conhecimento na definição do objeto no processo licitatório. A Súmula 177 do TCU¹², no caso de pregão determina a necessidade de que a definição do objeto licitado seja preciso e apto.

A materialização da licitação sustentável com a adoção do conceito de “desenvolvimento sustentável”, na legislação brasileira, pode ser percebida a partir de que a Administração Pública “cria uma agenda de opções”, via a legislação. Por este caminho pode-se eleger alternativas de melhoria ao sentido da ação pública.

Mesmo que a agenda de opções, instituída pela Administração Pública, tenha mais alta relevância, pode-se ir além do conhecimento mandamental e provocar o conhecimento crítico, pois para o indivíduo a legislação “[...] separa o reino de viabilidade prática do leque de

¹² A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão (Súmula 177, TCU).

possibilidades teóricas; o primeiro recebe uma forma diferente do (e, sobretudo mais estreita que o) segundo.” (BAUMAN, 2000, p.79). Para este autor, há diferença se a escolha for a educação, pois “Trata-se de um esforço institucionalizado para instruir e treinar os indivíduos na arte de usar sua liberdade de escolha dentro da agenda estabelecida legislativamente.” (BAUMAN,2000, p.79).

A afirmação de Bauman propicia o agente público agir dentro do campo discricionário que lhe é dado dentro dos limites da lei. Desta maneira, pensa-se que dentro das possibilidades, está em o agente público agir por meio da educação. Ou seja, afasta-se somente da compreensão vertical da legislação de determinação dentro dos parâmetros do que é permitido e do que é proibido e converge seus atos pelo viés da educação. Entende-se que

[...] a educação desempenha sua função codificante subdividindo o conjunto de opções disponíveis/permitidas entre as que são desejáveis/recomendáveis/adequadas e as indesejáveis/não recomendáveis/inadequadas (BAUMAN,2000, p.79).

Assim, a educação é o divisor de águas, possibilita a passagem da “consciência ingênua” para a “consciência crítica” em que a partir do “processo educativo de conscientização” (FREIRE, 1979, p.39). Neste sentido, ter-se-á o efetivo compromisso do agente público com a implantação do princípio de desenvolvimento sustentável na Administração Pública.

Desta forma, o saber ambiental é essencial na composição da agenda da licitação sustentável. A oferta do saber ambiental persegue, além do que já existe, outras formas de atuação no campo ambiental, engajam-se velhos e novos sujeitos e/ou atores, envolvidos pelo diálogo de saberes, já que é fato a resistência à implementação do processo de licitação sustentável traduzida pela cultura organizacional do setor público como aduz Betiol et.al. :

Uma barreira é a falta de engajamento dos servidores, normalmente sob a alegação de haver impedimentos legais para o enfoque socioambiental nas licitações. No entanto, parcela importante deste poder de transformações está associada a ações voluntárias e à consciência ambiental e social de cada indivíduo – sejam gestores públicos ou empresariais, tomadores de decisão em diferentes níveis, formadores de opinião ou simplesmente consumidores (BETIOL *et al*, 2012, p.50).

O desafio que envolve a promoção do engajamento dos agentes públicos está na quebra de paradigmas enraizados na cultura organizacional das organizações do setor público. Tarefa que envolve a transformação social das instituições e, porque não, do indivíduo enquanto cidadão e agente público, levando em conta que o saber ambiental provoca a reflexão e autorreflexão pois,

O saber ambiental a ser constituído em relação com seus impensáveis, na reflexão do pensamento sobre o já pensado, na abertura do ser em seu porvir, em sua relação com o infinito, no horizonte do possível e o que ainda não é. Nesse sentido, constrói-se um novo saber, uma nova racionalidade e um futuro sustentável” (LEFF, 2002, p. 19).

Eis a complementação necessária à interpretação do gestor público da realidade dos integrantes do contexto espacial da Administração Pública, sem simulação ou dissimulação do saber entre conhecer ou ignorar do agente público, dentro do processo educativo de conscientização.

4. Considerações finais

Não é tarefa fácil inserir os critérios de sustentabilidade e definição de objeto a ser licitado, há uma gama de interesses e configurações técnicas, econômicas, sociais e políticas e, principalmente, a contrariedade na postura de ter direito ao desenvolvimento e o direito ao ambiente. São tensões, mais que vem sendo desconstruídas pela tradução silenciosa dos

agentes públicos, a começar pelas prescrições legais estatuídas que estabelecem limites de atuação da Administração Pública Federal.

Considera-se a importância do instrumento das compras públicas sustentáveis, representado pelo processo de licitação sustentável na Administração Pública Federal brasileira. É fator de conscientização socioambiental, em que a ação pública problematiza, por intermédio dos agentes públicos, a determinação mandamental sobre o que está sendo ofertado como produto ou serviço sustentável a ser licitado, levando-se em conta que experiências não são permitidas no ambiente do processo licitatório, por isso a necessidade de planejamento prévio do objeto a ser licitado.

Embora a ação pública operacionalize a licitação sustentável, torna-se relevante o ajuste do objeto licitado, a partir da intensificação do saber ambiental daqueles que ignoram o conhecimento e, necessários à materialização do ato administrativo, ou seja, o agente público.

Com isso, a construção de novas possibilidades à ação pública perpassa cada vez mais pelo compromisso do agente público com o saber ambiental, instrumento de conscientização socioambiental para adoção de padrões de consumo na Administração Pública.

Referências

BENJAMIN, Antônio Herman, Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: *Direito constitucional ambiental brasileiro*. (Orgs) CANOTILHO, José Gomes; LEITE, José Rubens Morato. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 57-128.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.:2000.

BETIOL, Luciana et. al. *Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva*. São Paulo: Programa de Gestão e Cidadania, FGV, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15358>. Acesso: 10 set.2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos : orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed.rev., Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 110.

_____. Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 02 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Publicado no DOU de 16.12.2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato/2007-2010/2010/lei/l12349.htm. Acesso: 22 set.2020.

_____. Portal do Ministério do Meio Ambiente. *Agenda Ambiental na Administração Pública*. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf. Acesso: 20 set. 2020.

_____. Portal do Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 Brasileira - Resultado da Consulta Nacional*, 2002. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/resultcons.pdf. Acesso: 17 set. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal*. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/6/cartilha.pdy>. Acesso: 25 jul. 2020.

_____. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, publicado no DOU de 22.6.1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso : 05 out.2020.

_____. *Constituição Federal da República do Brasil*. São Paulo: Altas, 1988.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil*. Escritório no Brasil: CEPAL, 2002.

FREIRE, Paulo. *Educação e Mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GARCIA, Flávio Amaral; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Licitações públicas sustentáveis. *RDA*. Rio de Janeiro, v. 260, maio/ago.2012, p-231-254.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Uso do Poder de Compra para a Melhoria do Meio Ambiente. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. *Comunicados do Ipea*. n. 82. Brasília: IPEA, 2011.

LASCOURMES, Pierre.; LE GALÉS, Patrick. Ação Pública abordada pelos seus instrumentos. *R. Pós Civ. Soc.* v.9,n.18, jul/dez, 2012. p. 19-43.

LEFT, Enrique. *Ecología y capital: racionalidade ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo Veinteuno, 1994.

_____. *Epistemologia Ambiental*. São Paulo: Cortez, 2002.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2008.

VEIGA, Ely Lopes. *Desenvolvimento sustentável*. 2005.

As corporações do setor agropecuário: uma análise dos impactos ambientais na produção e consumo de animais

*Nicole de Souza Wojcichoski*¹

*Marina Guerin*²

*Julice Salvagni*³

Introdução

Apesar das diminuições no consumo de alguns tipos de animais em tempos de crise (DEMANDA..., 2020), a demanda por carne tem crescido de maneira considerável no mundo todo, embora mais expressivamente nos países em desenvolvimento (CHEMNITZ, 2015, p. 10). Esse crescimento representa o aumento na renda de uma parte da população, a chamada nova classe média (CHEMNITZ, 2015, p. 10), que passa a ter condições de acessar produtos com um custo mais elevado. Os custos da carne e da utilização dos animais em diversas atividades econômicas, entretanto, não pode ser pago apenas pelo consumidor e pelas empresas produtoras, dado que a utilização de matérias-primas naturais e a decorrente degradação do meio ambiente são essenciais para a continuidade dessa indústria.

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.

O impacto ambiental resultante da criação de animais para consumo e da plantação de grãos para produzir ração é parcialmente justificado pelos retornos econômicos que essas atividades trazem. Em 2014, Brasil, Argentina e Estados Unidos eram, sozinhos, responsáveis pela produção de 82% da soja mundial, em um cenário onde “estima-se que 90% da soja produzida no mundo tenha como destino a fabricação de farelo utilizado em rações animais, como fonte de proteínas” (SCHESINGER, 2015, p. 16). Neste mesmo ano, a soja correspondeu a mais de 10% do valor exportado pelo Brasil (SCHESINGER, 2015, p. 16). As exportações tanto de animais como de grãos para ração são feitas majoritariamente por ambiente marinho (FERNÁNDEZ et al, 2014) e, além da poluição pela emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa, podem gerar derramamento de óleo e impactos na vida marinha, como morte de peixes e de corais.

Os interesses envolvidos para que a criação de animais cresça junto com as monoculturas de soja e outros grãos são diversos. A indústria de fertilizantes arrecadou em 2013 uma quantia de 175 bilhões de dólares, mesmo diante do fato que “a maior fonte de contaminação [ambiental] é a aplicação de fertilizantes da agricultura, que deixa concentrações elevadas de nitrato e metais pesados no solo, em rios e águas subterrâneas” (REHMER e WENZ, 2018, p. 19). Dois anos mais tarde, em 2015, 85 bilhões de dólares foram movimentados em todo o mundo no setor de sementes (majoritariamente transgênicas) e agrotóxicos, com uma projeção de chegar a 120 bilhões de dólares em 2025 (MOLDENHAUER e HIRTZ, 2018, p. 20).

A produção de ração animal através de monoculturas - forma produtiva mais comum em grandes plantações e que gera mais desgastes ao solo (MIRANDA et al., 2017, p. 9) - e o cultivo de animais em grandes pastos são responsáveis por diversos impactos ambientais e trazem consequências ao planeta, gerando inseguranças quanto à sustentabilidade dessas atividades e quanto à capacidade produtiva nas próximas décadas, dado que muitos dos recursos utilizados não são renováveis. Neste trabalho, portanto, evidencia-se a finitude dos recursos

produtivos usados pelas corporações do setor agropecuário e as consequências da utilização de animais para o consumo. Ainda, serão evidenciados alguns dos interesses envolvidos no fomento de uma indústria que aparenta ser autossustentável, mas necessita de incentivos governamentais para permanecer operante. Por fim, aponta-se o movimento vegano como forma de resistência frente à exploração dos animais e dos recursos finitos, estabelecendo diálogo com os movimentos tradicionais indígenas na perspectiva da alteridade dos discursos. Esse intercâmbio transcultural busca pontos de semelhança nas pautas veganas e indígenas, sem que haja imposição de uma concepção de natureza sobre a outra, para que haja cooperação do povo ocidental com os povos originários quanto à proteção da natureza.

Impactos ambientais do consumo de carne e derivados

A criação e o abate de animais para o consumo - ou, em outras palavras, a produção de carne - é uma das principais atividades econômicas do Brasil. Além do consumo de carne fazer parte da cultura brasileira, a exportação de alguns tipos de animais, como bois, galinhas e porcos, e de alimentos utilizados para alimentar esses animais, como soja e milho, é responsável pela crença de que o país depende destas atividades para seguir se desenvolvendo. No ano de 2011 a produção do agronegócio correspondia a 22,7% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (SAMBUICHI et al., 2012, p. 7). Apesar da relevância econômica da agropecuária, 70% dos alimentos dos brasileiros são provenientes da agricultura familiar (BARTELT, 2015, p. 7), enquanto “a criação de gado bovino é a atividade econômica que ocupa a maior superfície em território brasileiro” (SCHESINGER, 2015, p. 20).

A grande quantidade de terra necessária para a produção de carne e derivados é um dos primeiros indícios que demonstram a insustentabilidade dessa atividade, que afeta “direta ou indiretamente o ciclo hidrológico, o clima e a qualidade dos recursos naturais do país”

(SAMBUICHI et al., 2012, p. 7). Com o crescimento da população e a alta utilização de recursos naturais para a produção agropecuária, os esforços para aumento de produtividade na indústria “[...] vêm se baseando principalmente no uso de tecnologias muito agressivas ao ambiente, com a predominância da monocultura e do uso maciço de agroquímicos” (SAMBUICHI et al., 2012, p. 9). Conforme Sambuichi et al. (2012, p. 10),

[...] os impactos ambientais causados pela atividade agropecuária decorrem principalmente de dois fatores: da mudança do uso do solo, resultante do desmatamento e da conversão de ecossistemas naturais em áreas cultivadas, e da degradação das áreas cultivadas, causada por práticas de manejo inadequadas. Esses dois fatores estão interligados, sendo que a degradação das áreas cultivadas aumenta a demanda por novas terras para cultivo, pois o custo de desmatar e incorporar novas terras nas regiões de fronteira costuma ser menor que o de recuperar terras improdutivas (Gouvello, Soares Filho e Nassar, 2010). A esses fatores somam-se também os impactos ambientais negativos causados pelas queimadas e pela contaminação ambiental decorrente do uso excessivo de fertilizantes e agrotóxicos nas lavouras.

O desmatamento é a principal fonte de emissão de gases de efeito estufa no país (SAMBUICHI et al., 2012, p. 15), e está indiretamente ligado à atividade agropecuária devido às grandes quantidades de terras necessárias ao cultivo de grãos e aos pastos para os animais. Alguns fatores contribuem para o desmatamento, como “as políticas de incentivo à colonização, o incentivo à exportação de *commodities*, a grilagem e a especulação imobiliária” (SAMBUICHI, 2012, p. 10). Somente em 2019 a Amazônia Legal sofreu um desmatamento de 10129 km², um aumento de 34,41% em relação ao ano anterior (INPE, 2020). O Mato Grosso, considerado o estado do agronegócio, já teve milhares de hectares desmatados e é responsável pelo recorde mundial de uso de agrotóxicos, atingindo a marca de 136 litros por habitante/ano (BARTELT, 2015, p. 7). Paralelamente, 90% dos alimentos consumidos pela população mato grossense são importados de outros estados (BARTELT, 2015, p. 7).

A pecuária é responsável diretamente por ¼ das emissões nacionais brutas de gases do efeito estufa. Essa emissão é provocada pelo metano

resultante do processo digestivo do gado, o que acaba por tornar-se um problema cada vez maior à medida que a criação de animais para a produção de carne aumenta (SAMBUICHI et al., 2012, p. 15). As grandes plantações de grãos na forma de monoculturas é altamente prejudicial ao solo e ao meio ambiente devido à alta utilização de fertilizantes e pesticidas (SAMBUICHI et al., 2012, p. 10), que alteram os ciclos naturais de utilização da terra e são, também, responsáveis por uma parte considerável das emissões nacionais de gases e pela contaminação de aquíferos e reservatórios de água. Com o cultivo de apenas algumas espécies de grãos, perde-se as variedades e a terra sofre as consequências. Conforme Sambuichi et al. (2012, p. 16), “estima-se que, no século XX, cerca de 75% da biodiversidade agrícola mundial tenham sido perdidos, a maior parte nos últimos cinquenta anos”.

Os impactos da agropecuária sobre a água potável disponível no mundo são consideráveis. A agricultura utiliza 70% da água doce mundial, enquanto o uso doméstico representa apenas 10% do consumo e a indústria 20% (KRIENER, 2015, p. 40). Esta água utilizada pela agricultura é indiretamente destinada à pecuária, pois a maior parte da produção de grãos possui a finalidade de alimentar os animais. Desta forma, estima-se que seja preciso 15,5 mil litros de água para a produção de um quilo de carne bovina, assim como 6,5 quilos de grãos e 36 quilos de forragem, “o que corresponde a usar uma pequena piscina de água para obter quatro bifes” (KRIENER, 2015, p. 40). Em comparação, “a produção de mil calorias de alimentos na forma de cereais requer cerca de 500 litros de água. Produzir a mesma quantidade na forma de carne requer 4 mil litros e, no caso dos laticínios, 6 mil litros” (KRIENER, 2015, p. 40).

Além da utilização direta para a produção agropecuária, a água potável disponível mundialmente é comprometida devido à alta contaminação “por nitratos e fósforos contidos no esterco e nos fertilizantes” (KRIENER, 2015, p. 40). Conforme Bennig (2015, p. 32), “se a qualidade da água de um poço se deteriora pelo elevado teor de nitrato, os custos são difíceis de calcular. Muitas vezes, eles são identificados

apenas quando o poço acaba tendo que ser fechado, o que implica trazer água potável de outro lugar”. Ou seja, na medida em que a população e a demanda por animais aumentam, presume-se que serão necessárias quantidades cada vez maiores de água, comprometendo a disponibilidade mundial.

A contaminação das águas não compromete apenas a vida humana: peixes e espécies marinhas são altamente prejudicados pelo uso excessivo de fertilizantes. O despejo de nitrogênio e fósforo em águas próximas às áreas de cultivo de forragem modifica o nível de oxigenação em algumas regiões do oceano, tornando inviável a vida marítima (REICHERT, 2015, p. 35). Esse problema já é encontrado em mares que rodeiam a América do Norte e a Europa, mas vale salientar que “a contaminação não é causada apenas por nitrogênio e fósforo, mas também por resíduos de fármacos, potássio, organismos patogênicos e metais pesados” (REICHERT, 2015, p. 34). As águas subterrâneas são comprometidas devido ao despejo de adubo líquido e esterco das áreas de produção de animais, de modo que os nitratos podem contaminar a água potável e afetar a saúde humana, assim como se converter em nitrosaminas no organismo, “substâncias suspeitas de causar câncer de esôfago e estômago” (REICHERT, 2015, p. 35).

As águas marítimas também são afetadas e sofrem constantes impactos decorrentes da utilização de animais para consumo. Fernández et al. (2014) apontam que os alimentos importados para a Espanha se dão majoritariamente por ambiente marítimo. Utilizar as embarcações para a distribuição de alimentação é uma prática comum do Brasil, Argentina e Estados Unidos, mas causa impactos ambientais devido à emissão de gases do efeito estufa (FERNÁNDEZ et al. 2014, p.10), e pode ocasionar derramamento de óleo. Ao fazerem uma análise bibliométrica sobre o impacto deste derramamento, Barboza e Freitas (2019) encontraram em 14 artigos que o impacto ambiental afeta diretamente os embriões de peixes, tal qual há a redução na quantidade de pescados, há falência das comunidades que sobrevivem da pesca artesanal e do turismo, há extinção das espécies mais sensíveis e as medidas que são tomadas quando existe

algum desastre desse tipo geralmente apresentam lentidão. Os ecossistemas costeiros têm elevada biodiversidade e são de extrema importância para o equilíbrio ambiental, entretanto, eles estão mais sujeitos aos impactos ambientais causados pelo derramamento de petróleo (SZEWCZYK, 2006, p.3). Segundo Szewczyk (2006) a biodiversidade dos manguezais, os ambientes abrigados das ondas e os recifes de corais estão entre os ecossistemas costeiros mais afetados.

Os corais são de extrema importância para a manutenção da vida marinha, pois representam 25% dela, além de constituírem a maior biodiversidade por área em toda a terra (BARROS, 2019, p.14). A exploração dos corais ocorre devido à sua importância farmacológica, pela produção de compostos antivirais, antibióticos, contra o câncer e infecções sexualmente transmissíveis (BARROS, 2019, p. 14). Por conta da biodiversidade, os corais trazem benefícios econômicos provenientes do turismo, da pesca artesanal e também da relação com a proteção costeira (BARROS,2019, p. 14). Entretanto, Barros (2019) e Winter (2016) apontam que o branqueamento dos corais tem preocupado os especialistas. Esse episódio decorre do aumento da temperatura marítima, causado pelo aquecimento global e significa, muitas vezes, a morte do coral.

O Documentário Chasing Coral (2017), no Brasil intitulado “Em Busca dos Corais”, dirigido por Jeff Orlowski mostrou como o aquecimento global vêm impactando brutalmente as barreiras de corais da Austrália, consideradas uma das maiores barreiras de corais do mundo. Esse problema possui relação indireta com a agropecuária por ser a indústria da carne uma das maiores responsáveis por grande parte dos gases que geram o efeito estufa e, por consequência, o aquecimento global. O impacto chega até os oceanos, aumentando a temperatura e prejudicando a vida marinha. O documentário ainda elucida como os corais, responsáveis por 25% da biodiversidade marinha, estão sendo impactados e como esse número tende a diminuir a disponibilidade de algas e pequenos peixes que sobrevivem nos recifes, impactando a vida de peixes maiores que dependem dos corais para se alimentarem. Em resumo, a

forma com que a biodiversidade está sendo manipulada pelo modelo produtivo que explora a vida animal não humana está aniquilando ecossistemas, biomas e diferentes espécies. Além do aquecimento global, Barros (2019, p. 17) destaca que “fatores tais como o aumento das cargas de nutrientes e contaminação por agroquímicos e toxinas e metais industriais proveniente de efluentes urbanos também influenciam [*na morte de corais*]”.

O uso indiscriminado da natureza para a produção de carne e derivados compromete a biodiversidade e a manutenção de biomas nacionais, como o cerrado e o pantanal. O cerrado possui uma área de preservação obrigatória de apenas 35%, sendo o local onde concentra-se mais de um terço da produção nacional de soja e da criação de gado (SCHESINGER, 2015, p. 21). Apesar disso, este bioma “comunica-se com importantes biomas da América do Sul: Amazônia, Mata Atlântica, Caatinga, Chaco e Pantanal. [...] O cerrado é tido, ainda, como a grande caixa d’água do Brasil” (SCHESINGER, 2015, p. 20). O pantanal, por sua vez, possui uma área obrigatória de preservação ainda menor, de 20%, mesmo cumprindo funções indispensáveis, “como regular o regime dos rios, mitigando grandes inundações e secas, recarregar grandes aquíferos, manter áreas naturais de criadouro de peixes, além de prover e purificar grandes volumes de água doce” (SCHESINGER, 2015, p. 21). Ao contrário do cerrado e do pantanal, a Amazônia possui uma área de preservação obrigatória de 80%. Conforme Schesinger (2015, p. 21), “as ameaças que a soja e o gado representam para a preservação destes três ricos biomas brasileiros demonstram a insustentabilidade dos atuais padrões de produção e consumo de carnes”.

O real custos da produção de carne: uma análise dos incentivos governamentais

Apesar dos custos ambientais da produção de carne e derivados não serem calculados diretamente pelas empresas, a agropecuária não é uma

atividade naturalmente lucrativa e produtora de riquezas para o país. O desenvolvimento deste setor baseia-se em grande medida pelos incentivos governamentais e pelas condições de manutenção dos animais. Uma política adotada há alguns anos pelo governo federal através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi responsável por um alto repasse de recursos para grandes empresas exportadoras brasileiras, com o intuito de torná-las multinacionais. Dois terços das empresas beneficiadas foram grandes frigoríficos brasileiros, como JBS-Friboi, Marfrig e BRF (SCHESINGER, 2015, p. 18). A partir desta política, a JBS “tornou-se a maior empresa de proteína animal do mundo” (SCHESINGER, 2015, p. 18), estando presente em diversos países. Essa política de incentivo a empresas que comercializam carnes demonstra um esforço do Estado em incentivar a produção e exportação de itens com baixo valor agregado, dado que já há no Brasil uma relação desigual de trocas no comércio exterior, exportando commodities e importando produtos com alto valor tecnológico (SCHESINGER, 2015, p. 19).

O incentivo governamental às atividades agropecuárias não é uma exclusividade nacional. “A União Europeia oferece subsídios para o cultivo de forragens e financia até 40% do custo do investimento para a implantação de uma nova unidade de produção de animais” (BENNIG, 2015, p. 33). Em outros países do mundo os governos são responsáveis por subsidiar o uso da água para as empresas criadoras de animais (STANCICH e JROLOVIC, 2015, p. 14). Em 2012 a estimativa de subsídios para produtos animais e forragens em países industrializados atingiu o valor de 52 bilhões de dólares, sendo 18 bilhões para carne de boi e vitela, 15,3 bilhões para leite, 7,3 bilhões para porcos, 6,5 bilhões para aves, 2,3 bilhões para soja, 1,5 bilhão para ovos e 1,1 bilhão para ovelhas (BENNIG, 2015, p. 33).

Além dos subsídios em dinheiro e isenções fiscais, Bennig (2015, p. 33) afirma que o baixo preço do produto final ofertado no mercado pelas empresas é resultado da permissão dos governos para que “os trabalhadores sejam submetidos a condições análogas à escravidão por

baixos salários”, assim como da não aplicação de controles ambientais, do arrendamento de terras estatais a preços baixos para grandes produtores e da falta de ação frente aos madeireiros ilegais que desmatam as terras. Ainda assim, os maiores custos da produção agropecuária são pagos pela natureza, que vêm sofrendo danos crescentes, sendo muitos deles irreversíveis.

Para que o Estado incentive a produção agropecuária de forma tão ampla e evidente, seus representantes precisam estar aliciados aos interesses das grandes empresas, especialmente nos poderes legislativo e executivo. No Brasil uma das frentes mais fortes e populares no congresso nacional é a Frente Parlamentar Agropecuária, conhecida como bancada ruralista. Essa bancada possui poder para “derrubar e manter presidentes” (CASTILHO, 2018, p. 40), a exemplo do *impeachment* de Dilma Rousseff e da manutenção de Michel Temer no cargo, no qual os votos dos membros da bancada teve peso significativo para o arquivamento de um processo contra o então presidente. Castilho (2018, p. 41) afirma que “a bancada ruralista se esforça para definir movimentos de sem-terra como “terroristas” e promover formas de criminalização. Para ele, ainda,

[...] um dos interesses diretos da bancada é enfraquecer a defesa, pelo Estado, dos territórios indígenas, quilombolas e das Unidades de Conservação, diante da demanda de expansão do agronegócio. O setor precisa cada vez mais ampliar seu território para manter as margens de lucro. Ao mesmo tempo em que querem permitir a venda de terras para estrangeiros, alguns parlamentares já estiveram envolvidos com exploração de trabalho escravo e outras violações de direitos.

As empresas alimentares também exercem influência sobre os demais parlamentares, uma vez que “é difícil superestimar o poder econômico e o acesso político dos conglomerados de alimentos e bebidas” (JACOBS e RICHTEL, 2017, n.p.). Uma reportagem publicada no The New York Times mostrou que em 2014 as empresas do ramo alimentício doaram cerca de 500 milhões de reais às campanhas eleitorais dos parlamentares. As principais doadoras foram empresas de carnes e

ultraprocessados, laticínios, bebidas açucaradas e *fast foods* (JACOBS e RICHTEL, 2017). Este cenário não foi modificado totalmente após a proibição das doações eleitorais por parte de empresas e pessoas jurídicas, dado que os empresários e diretores das corporações continuaram a realizar doações utilizando seus cadastros de pessoa física. A partir destes fatos é possível compreender que a maior parte dos políticos sofre influência das empresas alimentares e do agronegócio, tornando-se clara a relação de interdependência entre eles.

Em se tratando de direito ambiental, a Constituição Federal entende que o meio ambiente é de extrema relevância para que a vida na terra possa ter continuidade, por isso consta enquanto direito fundamental. Pinheiro e Pontes (2019, n.p.) apontam que “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se caracteriza como direito fundamental pois decorre do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana”. Ou seja, ao se pensar a indústria da carne apenas como sendo baseada no consumo devido à culturalidade, negligencia-se o impacto no meio ambiente e, conseqüentemente, o fato de que esse modelo de indústria atual fere os direitos constitucionais, pois desequilibra o meio ambiente. Os autores ainda postulam que não é possível que a dignidade das pessoas seja assegurada em um meio ambiente que não seja saudável, assim, torna-se impossível garantir a viabilidade da vida com dignidade em um meio ambiente deteriorado. Ainda, as conseqüências do consumo de carnes e derivados para a saúde humana são contraditórias, dado que esses produtos estão associados a diversas doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes, hipertensão, problemas cardiovasculares e alguns tipos de câncer causados pelo consumo de carnes processadas (INCA, 2019).

Pensar o consumo de carne nos moldes dos grandes conglomerados alimentícios requer que se pense no impacto no meio ambiente e na forma com que essa prática se torna insustentável, mesmo havendo retorno financeiro. A degradação do meio ambiente faz com que as mudanças nos ecossistemas atinjam não somente o ecossistema em si, mas todo o

ambiente terrestre e assim impactem todas as formas de vida, inclusive a humana.

A transculturalidade como possibilidade de uma relação não predatória com a natureza

A degradação ambiental provocada pelas corporações do agronegócio é evidente e preocupante, mas não é o único ponto problemático da criação de animais para o consumo. O aumento da produção e do consumo mundial demonstra o especismo normalizado em grande parte das sociedades. Tal entendimento refere-se a uma discriminação que privilegia determinadas espécies animais ante as demais e que funciona “de modo similar ao racismo e sexismo, sendo, portanto, uma forma de desigualdade que deveria ser rejeitada” (GAARD, 2002 *apud* CARMO, 2013, p. 30). A separação do corpo e da alma, proposta pelo cristianismo, fez com que o capitalismo se aproveitasse do corpo desvalorizado não apenas dos humanos mas também dos animais, já que o animal era apenas um corpo (ZAFFARONI, 2010, p. 3).

Ao colocar o animal na condição de corpo sem alma, abrem-se possibilidades não só para considerá-lo apenas um corpo, mas também para que seja possível apropriar-se dele e colocá-lo em uma condição de inferioridade. O homem, enquanto portador de alma e de direitos, passou a exercer poder de tutela sobre os outros humanos que estavam, como os animais, na condição de inferiores. Esse pensamento deu abertura para o neocolonialismo (ZAFFARONI, 2010, p. 4) e também para o etnocídio proposto pelos europeus aos povos latino americanos originários. As terras da América Latina usadas para a criação de gado, desde o início da colonização, têm relação com a desterritorialização dos povos indígenas e com o seu extermínio. Os processos da expansão da pecuária “continuam hoje nas últimas fronteiras da chamada "civilização", como na Amazônia e na Orinoquia, com sua história sombria e secular de destruição, desapropriações, genocídio e exílio” (LÓPEZ, GÓMEZ, PÉREZ, 2012, p. 78).

Os povos originários foram considerados marginais ao processo de civilização da América Latina, mas ao resgatar o novo constitucionalismo latinoamericano como a refundação do Equador em 2008 e da Bolívia, em 2009, tem-se a natureza colocada em outro patamar. Assim como os cidadãos desses países, a “Pachamama é entendida em sua dimensão cultural de Mãe-Terra” (ZAFFARONI, 2010, p. 17) e é considerada um sujeito de direitos e, assim, responde constitucionalmente na condição de pessoa, respeitando não só a ela como também às cosmovisões dos povos originários, construindo assim um Estado Plurinacional (MELO, BURCKHART, 2017, p. 182). Atualmente os animais são considerados sujeitos de direitos porque há uma discussão ética acerca dos maus tratos e das condições de saúde deles (ZAFFARONI, 2010, p. 6).

Guerin, Santos e Salvagni (2018) apontam que ao quebrar o paradigma de progresso da sociedade ocidental e considerar as epistemologias indígenas e seu reconhecimento constitucional, pode-se repensar a sociedade e aprender com os povos originários. Os autores também consideram que não se trata de entender as epistemologias indígenas enquanto tábuas de salvação para a sociedade, ou delegar aos povos indígenas o título de salvadores da humanidade. Entretanto, pretende-se olhar para os povos indígenas com atenção, para aprender a valorizar a natureza e respeitá-la não só na constituição (que não se cumpre), mas valorizar de fato a biodiversidade. Ao praticar a alteridade com os povos indígenas é pensada uma ética ambiental (GUERIN, SANTOS, SALVAGNI, 2018, p. 219), podendo destacar que movimentos pelos animais, como o veganismo, são uma pauta ocidental, calcada na luta política para que haja mudança no consumo e no entendimento de que os animais são seres de direitos. Mas, ao confrontar essas pautas com as cosmovisões indígenas, há meios de aprender a ver os animais, os rios, vulcões, rochas e todos os elementos que compõem a natureza enquanto seres de direitos, valorizando a sua importância para o equilíbrio ambiental. Como colocado por Krenak (2019), repensar essas práticas agora pode não adiar o fim do mundo, mas pode construir “paraquedas

coloridos” para quando isso acontecer. Ao se pensar sobre a proposta de Krenak talvez seja necessário, antes de construir os paraquedas coloridos, atentar-se às pautas ambientais que há tantos anos são evidenciadas pelos povos originários.

A articulação das questões de Pachamama com o veganismo precisa de considerações, pois não se trata de querer transformar os povos indígenas em veganos, ou colocar na relação deles com a natureza um funcionamento outro. Trata-se de fazer com que essa articulação gere frutos para ambas as lutas, para que haja sua alteridade, mas também para que haja uma modificação na sociedade ocidental na maneira de ver e entender a natureza e de mudar a maneira predatória de produzir e consumir.

O veganismo é conceitualizado pela *The Vegan Society* como uma forma de vida que busca eliminar, de forma praticável e rápida, todas as formas de exploração e crueldade contra os animais para alimentação, roupas ou qualquer outro propósito. É um movimento político que articula questões de saúde, bem-estar animal e a proteção do meio ambiente, entendendo que todos os seres vivos merecem viver com dignidade.

[...] O veganismo está para além disso [dieta], e se configura muito mais como um movimento de defesa dos direitos dos animais não humanos perpassando pelas questões morais e éticas dentro da alimentação e do consumo em geral e que impulsiona a luta contra a hegemonia alimentar baseada no consumo de carne e derivados e na exploração de seres vivos (LONDERO, 2019, p. 75).

O ambientalismo jurídico, assim como movimentos que defendem a natureza, está diretamente relacionado com as questões dos direitos humanos (ZAFFARONI, 2010, p. 9). Assim sendo, torna-se imprescindível pensar em uma luta pelo meio ambiente de maneira coletiva, que assegure os direitos humanos e que possa beneficiar tanto o povo indígena preservando suas cosmovisões, como as sociedades ocidentais. Embora Zaffaroni (2010) aponte que a natureza possa ter diversas nomenclaturas, como Pachamama ou Gaia, o seu papel é sempre o mesmo: estar integrada

e assegurando a viabilidade da vida humana, sem sobrepor os humanos à natureza.

Considerações finais

O consumo de animais é uma prática inerente a diversas culturas ao redor do mundo e está presente na humanidade há milhares de anos, embora carregue uma série de consequências, especialmente ambientais. É possível dizer que estas consequências foram agravadas com a globalização, com as mudanças nas técnicas produtivas e com o crescimento da população, paralelo ao aumento de renda, que permite o acesso de mais pessoas aos produtos de origem animal. Os esforços das corporações para atenderem o crescimento da demanda incluem a necessidade de redução dos custos de produção, que em grande parte dos casos significa colocar cada vez mais animais em espaços menores, utilizar recursos altamente poluentes, descartar dejetos inadequadamente e empregar mão de obra com baixos salários e condições degradantes (‘FEZES...., 2020) e insalubres de trabalho, como pôde-se observar com os diversos surtos de Covid-19 em frigoríficos durante a pandemia causada pela doença (COVID-19..., 2020).

Apesar da relevância econômica da produção de carnes e forragens para o Brasil, por ser este um país em desenvolvimento que exporta diversas *commodities*, os retornos provenientes desta produção são possíveis devido aos diversos subsídios dados pelo governo às empresas. Outro fato que torna viável esse tipo de produção é que os enormes custos ambientais dificilmente entram na conta das corporações. A degradação ambiental é significativa e representa um dos importantes limites produtivos no setor agropecuário, dado que não há uma quantidade de terras exploráveis e de recursos naturais suficiente para sustentar o aumento da produção a longo prazo. Ademais, os danos causados pela exploração animal para o consumo humano podem ser irreversíveis para diferentes biomas terrestres e marítimos, e não há como precisar o quão

intenso será o agravamento destes danos à medida que a produção aumenta ou se mantém estável ao longo do tempo.

Além de toda a exploração dos recursos naturais e da consequente degradação ambiental, a utilização de animais depende da exploração desses seres, que não se comunicam como os humanos, mas são capazes de sentir dor e outras sensações e sentimentos, a exemplo das vacas que mugem por dias após o nascimento de seus filhotes, retirados delas para que todo o leite produzido seja destinado aos humanos (CHORO..., 2013). Os maus tratos sofridos pelos animais na indústria são recorrentes e podem ser considerados uma parte constitutiva da produção de alimentos e objetos derivados destes animais. O veganismo surge como um movimento que se opõe a todo tipo de exploração animal, na medida do possível e praticável, de modo a incentivar que cada vez menos pessoas consumam e façam uso de produtos provenientes de sofrimento. Em termos alimentares, esse estilo de vida pode ser responsável pela melhoria de diversas doenças associadas ao consumo de carnes, como as doenças crônicas não-transmissíveis e o câncer (VEGANISMO..., 2019; INCA, 2019), e não existem justificativas nutricionais que sustentem a alimentação baseada em produtos animais.

Entretanto, é preciso salientar que o veganismo só é eficaz para a redução da exploração quando está associado a outras lutas sociais que reivindicam o fim da exploração humana e da natureza, não se limitando à ação individual. A exemplo da necessidade da luta coletiva para modificação do sistema de exploração, abordou-se no texto a necessidade de articulação do movimento vegano com outras demandas sociais, como se alinhar com as cosmovisões indígenas para pensar um novo paradigma ético para animais humanos e não humanos pela sociedade ocidental. Amparadas na alteridade da relação, as lutas podem proporcionar uma proteção maior à natureza, avançando no que diz respeito ao direito dos povos originários de manter seu habitat, sua cultura e tradições e também avançando na conscientização da sociedade ocidental sobre a importância de assegurar um meio ambiente saudável para a manutenção da vida na

Terra. Em outras palavras, não há como acabar com os diversos tipos de exploração sem modificar o sistema produtivo e as relações de poder existentes.

Referências

- ‘FEZES, entranhas e sangue’: confissões de um ex-funcionário de abatedouro. **BBC News Brasil**. 12 janeiro 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-51012159>> Acesso em 09 set. 2020.
- BARBOZA, Thales Rodrigues; FREITAS, Rodrigo Randow de. A bibliometric analysis on impacts of oil spills on sea fishing. **Research, Society and Development**, v. 8, n. 1, p. 2281520, 2019.
- BARROS, Yasmin Nascimento de. Mudanças ambientais e recifes tropicais urbanos: branqueamento de corais resistentes, algas filamentosas e sedimentos. 2019. 55 f. TCC-Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Oceanografia), Instituto de Ciências do Mar, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.
- BARTELT, Dawid. Introdução. In: SANTOS, Maureen (Org.). **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015. 68 p.
- BENNIG, Reinhild. O custo oculto da carne e das salsichas. In: SANTOS, Maureen (Org.). **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015. 68 p.
- CARMO, I. N. **“Viva o feminismo vegano!”: gastropolíticas e convenções de gênero, sexualidade e espécie entre feministas jovens**. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013.
- CASTILHO, Alceu Luís. O Agro é Lobby: a bancada ruralista no congresso. In: SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (Org.). **Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. 60 p.

CHASING Coral. Direção: Jeff Orlowski. Produção por **Exposure Labs**. Estados Unidos: 2017. Netflix.

CHEMNITZ, Christine. O surgimento de um mercado da carne global. In: SANTOS, Maureen (Org.). **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015. 68 p.

CHORO de vacas em luto assusta moradores em Newbury. **ANDA - Agência de Notícias de Direitos Animais**. 30 outubro 2013. Disponível em <<https://www.anda.jor.br/2013/10/choro-lamento-vacas-luto-assusta-moradores-newbury/>> Acesso em 09 set. 2020.

COVID-19 se alastra em frigoríficos e põe brasileiros e imigrantes em risco. **BBC News Brasil**. São Paulo, 22 julho 2020. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53477319>> Acesso em 09 set. 2020.

Definition of veganism. **The Vegan Society**. Disponível em: <<https://www.vegansociety.com/go-vegan/definition-veganism>>. Acesso em: 07 det. 2020.

DEMANDA por carne desaba no país. **Valor Econômico**. São Paulo, 03 abril 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/04/03/demanda-por-carne-desaba-no-pais.ghtml>> Acesso em 01 set. 2020.

FERNÁNDEZ, Xavier Simón et al. Alimentos kilométricos y gases de efecto invernadero: Análisis del transporte de las importaciones de alimentos en el Estado español (1995-2007). **Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica**, v. 22, p. 1-16, 2014.

GUERIN, M.; dos SANTOS, M H ; SALVAGNI, J. . A sabedoria dos povos indígenas e a reflexão sobre uma ética ambiental decolonial. In: Cleide Calgare; Idalgo José Sangalli. (Org.). **Ética, direitos humanos e socioambientalismo**. 17 ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2018, v. , p. 218-235.

INCA - INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER (Brasil). Carnes Vermelhas. **Instituto Nacional de Câncer**, 04 abril 2019. Disponível em <<https://www.inca.gov.br/alimentacao/carnes-vermelhas>> Acesso em: 10 jun. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Brasil). A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal (AC, AM, AP, MA, MT, PA, RO, RR, e TO) em 2019 é de 10.129 km². **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais**, São José dos Campos, 9 junho 2020. Disponível em <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5465> Acesso em: 25 ago. 2020.

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.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. Editora Companhia das Letras, 2019.

KRIENER, Manfred. Água: quando a fonte seca. In: SANTOS, Maureen (Org.). **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015. 68 p.

LONDERO, Debora Santos. “Você é aquilo que você come”: o veganismo enquanto estilo de vida e ativismo político. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais e Humanas) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Maria, 2019.

LÓPEZ, Augusto Javier Gómez; GÓMEZ, Nathaly Molina; PÉREZ, Carolina Suárez. Vichada: éxodo y etnocidio indígena; el avance de la ganadería extensiva y de la colonización. **Maguaré**, v. 26, n. 1, p. 75-121, 2012.

MELO, Milena Petters; BURCKHART, Thiago. A refundação do Estado e o pluralismo no novo constitucionalismo latino-americano. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 12, n. 1, p. 180-201, 2017.

MIRANDA, A. C.; MOREIRA, J. S.; CARVALHO, R.; PERES, F. Neoliberalismo, uso de agrotóxicos e a crise da soberania alimentar no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 1, p. 7-14, 2007.

MIRANDA, A. C.; MOREIRA, J. S.; CARVALHO, R.; PERES, F. Neoliberalismo, uso de agrotóxicos e a crise da soberania alimentar no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 1, p. 7-14, 2007.

MOLDENHAUER, Heike; HIRTZ, Saskia. De sete para quatro – hegemонizando o mercado. In: SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (Org.). **Atlas do agronegócio: fatos e**

números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. 60 p.

PINHEIRO, Ana Manoela Piedade; PONTES, Altem Nascimento. O desmatamento na Amazônia legal e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, n. noviembre, 2019.

REHMER, Christian; WENZ, Katrin. Agrotóxicos para o solo. In: SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (Org.). **Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. 60 p.

REICHERT, Tobias. Por que o porco mata o peixe: a perda da biodiversidade. In: SANTOS, Maureen (Org.). **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos.** Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015. 68 p.

SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C.; SILVA, A. P. M.; LUEDEMANN, G. A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios. **Instituto Brasileiro de Economia Aplicada**, Brasília, texto para discussão n° 1782, out. 2012.

SCHESINGER, Sérgio. Amazônia, cerrado e pantanal em risco. In: SANTOS, Maureen (Org.). **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos.** Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015. 68 p.

SCHESINGER, Sérgio. As multinacionais brasileiras da carne: vantagem para quem? In: SANTOS, Maureen (Org.). **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos.** Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015. 68 p.

SCHESINGER, Sérgio. O que a soja brasileira tem a ver com a pecuária globalizada? **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos.** Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015. 68 p.

STANCICH, Elba; JROLOVIC, Fernando. A pecuária globalizada na América Latina. In: SANTOS, Maureen (Org.). **Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos.** Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2015. 68 p.

SZEWCZYK, Susana Beatrís Oliveira. Processos envolvidos em um derramamento de óleo no mar. In: **Seminário e Workshop em Engenharia Oceânica (SEMENGO)**. 2006.

VEGANISMO reduz o risco de diabetes, diz estudo. **Veja Saúde**. 17 fevereiro 2018. Disponível em <<https://saude.abril.com.br/alimentacao/veganismo-reduz-o-risco-de-diabetes-diz-estudo/>> Acesso em 09 set. 2020.

WINTER, Ana Paula Martins. Corais de águas turvas e o desafio das mudanças climáticas globais. **Braz. j. oceanogr**, v. 64, n. 3, 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia. **Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo**, p. 109-132, 2010.

Proteção de dados nos tempos da pandemia: o uso de dados pessoais no combate à Covid-19

*Núbia Franco de Oliveira*¹

*Deilton Ribeiro Brasil*²

Introdução

Em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da doença causada pelo novo coronavírus, conhecida como “COVID-19”, constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, de acordo com o Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, tendo se disseminado para a maioria dos países do globo, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia (OPAS, 2020).

Nesse contexto, exemplos de como novas tecnologias podem ser adotadas para enfrentamento da COVID-19 não nos faltam. A China, epicentro inicial da doença, apresenta um *pot-pourri* de todas elas: vigilância de movimento mediante análise de geolocalização de aparelhos celulares, reconhecimento facial e uso de drones; divulgação de nomes e endereços de infectados; emprego de aplicativos de monitoramento; utilização de *QR codes* para controlar regiões de isolamento social e

¹ Mestranda do PPGD – Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora-UFJF. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Instituição de Ensino Damásio Educacional. Advogada.

² Pós-Doutor em Direito pela UNIME, Itália. Doutor em Direito pela UGF-RJ. Professor da Graduação e do PPGDIR Mestrado e Doutorado da Universidade de Itaúna (UIT), Faculdades Santo Agostinho de Sete Lagoas (FASASETE-AFYA). Professor convidado do PPGDIR - Mestrado e Doutorado da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

quarentena (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020). Outros países, cada qual à sua maneira, têm lançado mão de diferentes estratégias.

Os governos de Montenegro e da Moldávia publicaram, em seus *sites* oficiais, listas das pessoas que, por haverem retornado de viagens ao exterior, deveriam cumprir quarentena (STOJANOVSKI, 2020). Ainda na Moldávia, a polícia tem utilizado sistemas de reconhecimento facial para identificar cidadãos que não estejam cumprindo as orientações de isolamento social (TRANSNISTRA NEWS, 2020). Isso também tem acontecido na Rússia, onde, além de tecnologias de reconhecimento facial, códigos QR foram adotados como “passes digitais” a fim de controlar o fluxo de pessoas em Moscou (BBC NEWS, 2020), (RADIOFREEEUROPE, 2020). Na África do Sul, parcerias entre governo, operadoras de telefonia celular e a Samsung têm possibilitado o monitoramento de deslocamentos e aglomerações (BUSINESSTECH, 2020). Órgãos governamentais do Paquistão têm acessado a localização e registro de chamadas de celulares sem o consentimento de seus usuários (THE INDEPENDENT URDU, 2020). O uso de tornozeiras e algemas eletrônicas por pessoas com suspeita ou confirmação de COVID-19, por sua vez, foi a solução adotada na Bolívia (INFOBAE, 2020).

No Brasil, a primeira iniciativa do tipo partiu da Prefeitura de Recife. Na cidade, mais de 700 mil *smartphones* estão atualmente submetidos à ferramenta de monitoramento de isolamento social desenvolvida por uma empresa de geolocalização pernambucana (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2020). Além disso, a Polícia Militar de Pernambuco tem utilizado drones – dotados de sensores infravermelhos para medição de temperatura corporal – para monitorar aglomerações nas ruas (G1, 2020). No Rio de Janeiro, foram anunciadas medidas semelhantes, tanto em relação ao monitoramento de localização de aparelhos celulares quanto em relação ao uso de drones para dispersar ajuntamentos de pessoas (CNN POLÍTICA, 2020). Já o governo do estado de São Paulo recentemente anunciou o SIMI (Sistema de Monitoramento Inteligente), parceria com as principais operadoras telefônicas do estado, que utilizará informações

georreferenciadas de mobilidade urbana como ferramenta de prevenção e combate ao coronavírus (SÃO PAULO GOVERNO DO ESTADO, 2020). Essa mesma estratégia seria adotada em nível federal, como anunciado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (FOLHAPRESS, 2020). Todavia, acabou vetada, sob a alegação de que representaria riscos para a privacidade do cidadão (CORREIO BRAZILIENSE, 2020).

Diante desse cenário, inúmeras discussões têm sido levantadas acerca de eventuais violações ao direito à privacidade e ao direito à proteção de dados pessoais decorrentes da utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para combate à pandemia causada pelo novo coronavírus. Assim, o presente trabalho levanta a seguinte hipótese de trabalho: o uso de tecnologias que envolvam o tratamento de dados pessoais para combate à pandemia de COVID-19 no Brasil está em consonância com o regime de proteção de dados pessoais?

Objetiva-se, desse modo, discutir como tem ocorrido o emprego de tecnologias para impedir a disseminação da doença no país, e se tal emprego encontra respaldo nas disposições do ordenamento jurídico brasileiro acerca do direito à proteção de dados pessoais. De maneira mais específica, busca-se investigar quais são e como têm operado essas tecnologias e analisar quais normas são aplicáveis em se tratando do compartilhamento de dados pessoais.

O método utilizado para a realização do trabalho foi o hipotético-indutivo com a abordagem de categorias consideradas fundamentais para o desenvolvimento do tema. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de natureza exploratória, cujo escopo é proporcionar maior familiaridade com determinado problema, a fim de torná-lo mais explícito e construir hipóteses (GIL, 2002).

A partir da metodologia adotada será realizada a análise documental para a realização de deduções a partir dos documentos selecionados. Segundo Cellard (2008, p. 295), a análise documental possibilita “acrescentar a dimensão do tempo à compreensão social”, sendo fonte valiosa nas ciências sociais por possibilitar reconstruções e por diminuir,

ao menos em parte, a influência exercida pela presença ou intervenção do pesquisador.

O levantamento bibliográfico forneceu as bases teóricas e doutrinárias a partir de livros e textos de autores de referência, tanto nacionais como estrangeiros bem como a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o compartilhamento de dados pessoais durante a duração da crise de saúde causada pela COVID-19.

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 O regime de proteção de dados no Brasil

Antes de se discutir especificamente a questão do uso e compartilhamento de dados pessoais para combate à pandemia de COVID-19 no Brasil, é importante se analisar como o ordenamento jurídico brasileiro regulamenta o direito à proteção de dados pessoais. Embora a discussão sobre o tema tenha se tornado efervescente a partir de 2018, em decorrência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), a Lei não é o primeiro diploma normativo a dispor sobre o tema.

Segundo Oliveira; Lopes (2019, *passim*), a LGPD está inserida em um vasto contexto jurídico já existente de proteção da privacidade e dos dados pessoais, o qual, tendo se aperfeiçoado e seguido os passos da União Europeia, que promulgou seu Regulamento Geral de Proteção de Dados em 2016 culminou na edição de um diploma forte e coeso com os valores constitucionais atualmente vigentes, amplamente inspirado no dispositivo europeu.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 serve como parâmetro para se discutir a proteção de dados pessoais no Brasil.

Para Caitlin Sampaio Mulholland,

Uma primeira análise da estrutura constitucional dos Direitos Fundamentais leva ao reconhecimento de que a proteção de dados pessoais ainda que não prevista constitucionalmente pode ser feita tanto da proteção à intimidade (art. 5º, X), quanto do direito à informação (artigo 5º, XIV), ou do direito ao sigilo de comunicações e dados (art. 5º, XII), assim como da garantia individual ao conhecimento e correção de informações sobre si pelo *habeas data* (artigo 5º, LXXII) (MULHOLLAND, 2018).

Além do texto constitucional, o Código Civil de 2002 fundamenta a proteção da esfera privada, “referindo-se tanto à vida privada, quanto à intimidade da pessoa humana” (MULHOLLAND, 2018). Segundo o artigo 21 do diploma legal, “a vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma” (BRASIL, 2002).

Essa concepção, todavia, foi superada, uma vez que não é mais considerada suficiente para lidar com as questões referentes à privacidade em uma sociedade de informação. Ainda segundo Mulholland, a tutela da privacidade, nos últimos anos, passou a ser vista não apenas como o direito de não ser molestado ou ter sua intimidade violada, “mas também como o direito de ter controle sobre os dados pessoais e, com isso, impedir a sua circulação indesejada” (MULHOLLAND, 2018).

Dessa forma, entende-se que “a proteção de dados pessoais enquanto decorrência da cláusula geral de tutela da pessoa humana e do direito à privacidade é um requisito essencial da democracia” (MULHOLLAND, 2018), o que levou, conforme exposto alhures, à criação de um diploma normativo específico para regular a proteção de dados pessoais.

Importante mencionar, aliás, que o direito à proteção de dados está em vias de ser reconhecido enquanto um direito fundamental autônomo. É o objetivo da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 17/2019, a qual “acrescenta o inciso XII-A, ao artigo 5º, e o inciso XXX, ao artigo 22, da Constituição Federal de 1988 para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais do cidadão e fixar a competência privativa da União para legislar sobre a matéria” (BRASIL, 2019). Esse mesmo

entendimento foi recentemente adotado pelo Supremo Tribunal Federal. A decisão foi considerada um marco, pois “expressa a tutela dos dados pessoais como direito fundamental autônomo” (MENDES, 2020b);

Ocorre que a LGPD, a despeito de sua importância para a salvaguarda do direito à proteção de dados pessoais, tem encontrado enorme resistência no que tange à sua entrada em vigor. Recentemente, o Senado aprovou a prorrogação da *vacatio legis* da LGPD até janeiro 2021 – não sem a objeção do Ministério Público Federal, que defendeu a importância da Lei para o enfrentamento da crise do coronavírus (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020), (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020). Todavia, devido à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, o regime de proteção de dados e as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados devem ser levados em conta no cenário atual. É o que aponta Danilo Doneda, ao discorrer sobre a proteção de dados pessoais no contexto da pandemia do coronavírus:

A Lei Geral de Proteção de Dados brasileira ainda não está em vigor – aliás, originariamente ela deveria ter entrado em vigor em fevereiro de 2020, a tempo, portanto, de ser aplicada na situação que vivemos. Ainda assim, o fato de sua gramática e seus elementos principais já se encontrarem em plena assimilação por organizações brasileiras, bem como que muitos de seus princípios e regras, ainda que não estejam em vigor, encontram ressonância em outras normas hoje vigentes, faz com que a proteção de dados e a LGPD devam ser consideradas com atenção no cenário atual (DONEDA, 2020).

Nesse sentido, é possível apontar parâmetros a serem seguidos de modo a balizar corretamente o uso de dados pessoais para enfrentamento da pandemia de coronavírus, como os princípios estabelecidos no artigo 6º da LGPD³. Medidas excepcionais devem ser restritas à sua finalidade,

³ Artigo 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

adequadas, necessárias, transparentes e seguras. Devem ser, ainda, temporárias, de modo a mitigar a possibilidade de uso secundário de dados para fins que não o enfrentamento ao coronavírus.

Ainda em relação à relevância da LGPD, é necessário abordar a questão da (ausência da) Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Com criação prevista no art. 55-A da LGPD, a ANPD é o órgão da administração pública federal, vinculado à Presidência da República, dotada de autonomia técnica e decisória (art. 55-B), cujos objetivos são, dentre outros, zelar pela proteção dos dados pessoais (art. 55-J, inciso I), elaborar diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (art. 55-J, inciso III) e solicitar e analisar relatórios de impacto à proteção de dados pessoais (art. 10, §3º; art. 38). Porém, a ANPD ainda não foi criada, inexistindo, portanto, órgão específico que possa supervisionar o tratamento de dados pessoais para combate à COVID-19, revelando uma enorme fragilidade no regime de proteção de dados no Brasil (MENDES, 2020b).

3 O compartilhamento de dados pessoais e as limitações impostas pela LGPD

No Brasil, a maior parte das medidas relacionadas ao emprego de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para combate à pandemia

IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

de coronavírus é embasada no compartilhamento de dados pessoais, que são, nos termos da LGPD, “qualquer informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável” (artigo 5º, inciso I). São utilizados dados como a geolocalização, obtida a partir do rastreamento de telefones celulares, e também o próprio número de celular dos cidadãos, utilizados para o rastreamento de pessoas possivelmente infectadas. Essa última medida, embora tenha sido vetada em nível nacional como veremos adiante, vem sendo empregada em determinadas cidades do Ceará (GOVERNO DO CEARÁ, 2020).

Nesse sentido, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro firmou uma parceria com a empresa de telefonia TIM, com o objetivo de criar um “mapa de deslocamento na cidade” durante a pandemia do coronavírus. Segundo o site institucional da prefeitura, a ferramenta empregada “identifica locais com aglomeração de pessoas com base no sinal emitido pelas antenas de aparelho celulares dos usuários” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2020). Caso se verifique a ocorrência de concentrações de pessoas em áreas públicas, representando um risco maior de propagação do vírus, uma equipe da Prefeitura deve ser enviada ao local para orientar e dispersar os cidadãos.

O governo do estado de São Paulo, por sua vez, desenvolveu em parceria com as principais operadoras de telefonia do país (Vivo, Claro, Oi e TIM) o projeto denominado de Sistema de Monitoramento Inteligente (SIMI). O objetivo do projeto é permitir que o governo obtenha informações a respeito dos percentuais de isolamento e de aglomeração vinculados a cada antena de telefonia móvel, de modo que a central de inteligência possa analisar estes dados. A medida não será empregada apenas na capital paulista; do contrário, será utilizada para identificar locais com maior concentração de pessoas em pontos estratégicos das cidades do estado que possuem mais de 30 mil habitantes.

Não obstante se observe o emprego maciço de dados pessoais por parte de órgãos públicos com o intuito de controlar a disseminação do Sars-CoV-19, a adoção de tais medidas é cercada de controvérsias, de modo

que discussões relacionadas a violações ao direito à privacidade e à proteção de dados pessoais têm sido levantadas em diversos países, não sendo diferente no Brasil. Isso se dá por uma série de fatores, relacionados, em sua maioria, à preocupação com a real possibilidade de proteção da privacidade e dos dados pessoais. Dentre esses fatores, encontram-se os debates relativos à anonimização dos dados e ao uso secundário de informações, que serão endereçados a seguir.

3.1 Dados anônimos?

Uma importante questão relacionada ao uso de dados de geolocalização como forma de controlar aglomerações diz respeito à anonimização desses dados. De acordo com Doneda (2020, p. 76), “a possibilidade ampla de utilização de dados submetidos a processos de anonimização ou a facilidade em usar dados pseudonimizados e seu impacto à privacidade são discutidas desde, ao menos, a primeira metade do século XX”, justamente em estudos sobre saúde pública. Nos termos da LGPD (artigo 5º, inciso XI), isso compreende a “utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo”. Dessa forma, um dado anonimizado é o “dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento” (artigo 5º, inciso III).

Conforme o *caput* do artigo 12 da LGPD, para os fins da Lei, os dados anonimizados não são considerados dados pessoais, havendo maior flexibilização, portanto, de seu tratamento. É o que dispõe, por exemplo, o artigo 72, §2º, da Lei de Telecomunicações, que permite a divulgação de dados de geolocalização, desde que anonimizados:

Artigo 72. Apenas na execução de sua atividade, a prestadora poderá valer-se de informações relativas à utilização individual do serviço pelo usuário.

§ 1º A divulgação das informações individuais dependerá da anuência expressa e específica do usuário.

§ 2º A prestadora poderá divulgar a terceiros informações agregadas sobre o uso de seus serviços, *desde que elas não permitam a identificação, direta ou indireta, do usuário, ou a violação de sua intimidade* (grifo nosso).

Contudo, dados de geolocalização são “desanonimizáveis”. Isso é, é relativamente fácil obter a identificação, direta ou indireta do usuário, a partir desse tipo de dados. Foi o que demonstrou uma reportagem recente da agência de notícias *The Intercept Brasil*, que investigou a possibilidade de identificação de titulares de dados de geolocalização, supostamente anonimizados, vendidos pela Vivo para a Secretaria de Turismo do Espírito Santo. Os dados cedidos pela empresa de telefonia são, em tese, agrupados de modo que não se permite a identificação individual de determinada pessoa. Mas, se cruzados com dados presentes em outras bases de dados, é possível obter informações mais completas, o que possibilita, assim, que não apenas se saiba a localização exata de uma pessoa, mas também que se obtenha um histórico detalhado de sua movimentação (THE INTERCEPT BRASIL, 2020).

Nessa perspectiva, o artigo 12 da LGPD traz uma relevante exceção à primeira parte do *caput*: se o processo de anonimização ao qual os dados foram submetidos for revertido, os dados, logicamente, voltam a ser considerados dados pessoais, e seu tratamento deve ser submetido aos rigores impostos pela Lei de proteção de dados. Diante desse contexto, mais uma vez se revela imprescindível e urgente o estabelecimento de uma Autoridade Nacional de proteção de dados, uma vez que, nos termos do §3º do artigo 12, seria de função da ANPD “dispor sobre padrões e técnicas utilizados em processos de anonimização e realizar verificações acerca de sua segurança”. Logo,

é patente que a Autoridade Nacional de Proteção de dados poderia, neste contexto, desempenhar papel fundamental, ao estabelecer diretrizes, esclarecer limites e, em sua atuação geral, favorecer a utilização de dados pessoais neste contexto ao mesmo tempo em que estabelece limites e salvaguardas de forma concreta e dinâmica (DONEDA, 2020).

Em casos assim, uma possível solução é a adoção da *privacy by design*, de modo que a própria forma como os dados são coletados, tratados e armazenados respeitem as disposições legais.

3.2 Uso secundário de dados

O uso secundário de dados, ao qual Kelleher e Tierney (2018, *apud* FRAZÃO, 2019) referem-se como *control creep*⁴, consiste no redirecionamento de dados coletados para um propósito para outro que não o propósito original. Essa possibilidade, conquanto pareça ser positiva para o governo e “interessante” economicamente, “é extremamente preocupante do ponto de vista das liberdades civis” (FRAZÃO, 2019).

Um aspecto relevante do *control creep* é a possibilidade de se cruzar dados retirados de diferentes bases, o que permite se obter uma imagem mais completa de uma pessoa e, assim, potencialmente “descobrir” informações mais profundas sobre ela. Assim, embora os dados fornecidos originalmente possam ser utilizados como formas de evitar aglomerações e impedir uma maior disseminação do coronavírus, o uso secundário desses dados para finalidades não informadas e que às vezes sequer podem ser imaginadas pelos titulares de dados revelam uma grande violação aos direitos à privacidade e à proteção de dados. Para que se evite isso, é imperiosa a observância dos princípios dispostos na Lei Geral de Proteção de Dados – que, ainda que não se encontre em vigor, deverá servir como parâmetro, tal qual argumentado anteriormente.

Nesse sentido, o princípio da finalidade (artigo 6º, I) é crucial para que se evite o uso secundário de dados. Todo tratamento de dados pessoais deve ser realizado “para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades”. De acordo com Doneda (2011, p. 34), o princípio da finalidade possui ainda grande relevância prática, pois nele se estruturam critérios para determinar a razoabilidade do uso de

⁴ O termo pode ser traduzido como “desvirtuamento de controle”.

determinados dados para além dos fins previstos, fora dos quais ocorreria abusividade no tratamento.

Além disso, é necessário que se observe o princípio da necessidade. De acordo com o inciso III do artigo 6º, o princípio da necessidade corresponde à “limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”. Assim, não deverão ser coletados e armazenados dados que não sejam imprescindíveis.

Outra questão importante diz respeito ao tempo em que esses dados serão armazenados. De acordo com o artigo 15 da LGPD, o término do tratamento de dados pessoais ocorrerá em quatro hipóteses. Destacam-se, na atual discussão, duas delas: quando for verificado que a finalidade foi alcançada ou de que os dados deixaram de ser necessários ou pertinentes ao alcance da finalidade específica almejada; quando ocorrer fim do período de tratamento estabelecido originalmente. Nos termos do art. 16, terminado o tratamento, os dados pessoais deverão ser eliminados.

3.3 Lei nº 13.979/2020, MP nº 954/2020 e ADI nº 6.387 (DF)

No contexto de combate à pandemia, foi sancionada, em fevereiro deste ano, a Lei nº 13.979, a qual “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. De acordo com seu artigo 1º, a referida Lei dispõe sobre as medidas a serem adotadas para enfrentamento da emergência internacional de saúde causada em razão da doença conhecida como COVID-19, com o objetivo de “proteção da coletividade” (artigo 1º, §1º).

Interessa-nos, neste ponto, o artigo 6º da Lei, cuja redação é a seguinte:

Artigo 6º. É obrigatório o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de dados

essenciais à identificação de pessoas infectadas ou com suspeita de infecção pelo coronavírus, com a finalidade exclusiva de evitar a sua propagação.

§ 1º A obrigação a que se refere o *caput* deste artigo estende-se às pessoas jurídicas de direito privado quando os dados forem solicitados por autoridade sanitária.

§ 2º O Ministério da Saúde manterá dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à situação de emergência pública sanitária, resguardando o direito ao sigilo das informações pessoais.

Tentou-se regular o compartilhamento de dados previsto no artigo 6º da referida lei mediante a Medida Provisória nº 954, publicada em 17 de abril de 2020. De acordo com a sua ementa,

dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Destaca-se que a Medida Provisória determina o compartilhamento de dados não anonimizados de telefonia fixa e móvel e o endereço de todos os brasileiros com o IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consoante Mendes (2020a), tal medida traz riscos inerentes à liberdade e à personalidade dos cidadãos brasileiros, sendo imprescindível ter em mente a “lição civilizatória duramente aprendida com o uso de informações pessoais por regimes autoritários e com os escândalos recentes de vazamento e uso indevido de dados pessoais” (MENDES, 2020a).

Diante dos eminentes riscos advindos das disposições da Medida Provisória nº 954/2020, foram propostas cinco ações de inconstitucionalidade (ADIs) perante o Supremo Tribunal Federal. As ações foram propostas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade

(PSOL) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB). As entidades argumentam, de maneira geral, que o referido compartilhamento, nos moldes em que foi disposto, traz graves riscos para a privacidade dos cidadãos e, consequentemente, para a própria democracia brasileira, violando o artigo 5º, incisos X, XII e LXXII da Constituição Federal de 1988⁵.

No dia 07 de maio, o Plenário do Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020. Por maioria de votos, 10x1, foram referendadas medidas cautelares deferidas pela ministra Rosa Weber, tendo sido firmado o entendimento de que o compartilhamento previsto na Medida Provisória viola o direito constitucional à intimidade, à vida privada e ao sigilo de dados. A decisão foi considerada histórica e tida como um marco:

[...] pois tornou expressa a tutela dos dados pessoais como direito fundamental. Assim, não é exagero afirmar que o seu significado para o Brasil é comparável ao julgamento da Corte constitucional alemã de 1983 que, de forma pioneira, estabeleceu o conceito de autodeterminação informativa naquele país, posteriormente influenciando e moldando os debates internacionais sobre proteção de dados (MENDES, 2020b).

Para Gustavo Tepedino, o ponto mais importante do acórdão é o reconhecimento do direito à proteção de dados pessoais, o que “significa dizer que a proteção de dados pessoais se constitui, em si mesma, em princípio autônomo, capaz de deflagrar o controle de constitucionalidade” (TEPEDINO, 2020). Além do reconhecimento do direito à proteção de

⁵ Artigo 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:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

dados enquanto um direito fundamental autônomo, o que, por si só, já é de extrema importância para a discussão da matéria no Brasil, a decisão trouxe outros fundamentos interessantes, que se encontram em consonância com as disposições da LGPD e com a discussão levantada até aqui.

Segundo o *decisum*, a Medida Provisória nº 954/2020 “exorbitou dos limites traçados pela Constituição” ao dispor sobre a disponibilização dos dados pessoais de todos os consumidores dos serviços Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) e do Serviço Móvel Pessoal (SMP), pelos respectivos operadores, ao IBGE. Isso porque a Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 5º, XII, a inviolabilidade do “sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, *de dados* e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução penal” (itálico nosso).

Ademais, a Medida Provisória não especifica claramente a finalidade do compartilhamento dos dados. Isto é, ao não dizer apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a medida “não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades” (STF, 2020). Igualmente, a Medida Provisória não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados, nem como serão efetivamente utilizados, indo de encontro às disposições da LGPD.

Por fim, reconhece-se o agravamento da situação, que se torna ainda mais delicada em decorrência da ausência de uma Lei Geral de Proteção de Dados no país e das inúmeras postergações da vigência do diploma legal. Como não bastasse, a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados parece-me agravada pela circunstância de que, embora aprovada, ainda não está em vigor a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), definidora dos critérios para a

responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais (STF, 2020).

Considerações finais

É inegável que a pandemia de COVID-19 se apresente como um dos maiores – senão o maior – problema enfrentados pela humanidade no século XXI. É um problema de tamanhas proporções demanda, necessariamente, que se lance mão de tantas medidas quanto forem possíveis a fim de se combater a doença causada pelo novo coronavírus. Dentre essas medidas, como intentou-se demonstrar nesta pesquisa, encontra-se a possibilidade de utilização de tecnologias de informação e comunicação para impedir, ou ao menos mitigar, a disseminação da enfermidade.

Procurou-se demonstrar também que podem ocorrer violações ao direito à privacidade e à proteção de dados pessoais em decorrência da adoção de medidas de combate à COVID-19 baseadas no compartilhamento de dados pessoais, como o uso de informações referentes à geolocalização para impedir aglomerações e o fornecimento de números telefônicos dos cidadãos para órgãos do governo. Esta última, acertadamente impedida em decisão recente do Supremo Tribunal Federal.

Verifica-se, portanto, que somente com a observância do regime de proteção de dados é que se pode enfrentar a pandemia de COVID-19 de maneira adequada, sem comprometer o respeito à privacidade, à autodeterminação informativa e até mesmo à liberdade. Embora a vigência da LGPD tenha sido novamente postergada, não é possível aceitar formas de tratamentos de dados pessoais que não se encontrem em consonância com os dispositivos da Lei. Na sociedade contemporânea, na qual a informação é um elemento essencial à vida e ao desenvolvimento das pessoas, o direito à proteção de dados deve ser reconhecido como um direito fundamental, cuja proteção significa, afinal, a proteção da própria dignidade humana.

Nesse sentido, de acordo com o que preconiza a Constituição Federal em seu artigo 5º, parágrafo 2º, os direitos fundamentais possuem cunho principiológico de aplicabilidade direta e imediata. Neste caso, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve, ou deveria ser concretizado por meio da criação e da execução de políticas públicas eficazes, que são prioridades cogentes de Estado Constitucional (FREITAS, 2016, p. 56).

Ademais o mínimo existencial é um conjunto de direitos materiais, indispensável à existência humana e fundamental para uma vida digna e saudável, cuja obrigação de prestar é do Estado. Trata-se, portanto, do justo acesso da população a todos os direitos fundamentais, sobretudo os consagrados pela Constituição Federal de 1988.

Referências das fontes citadas

BBC NEWS. **Coronavírus**: Rússia uses facial recognition to tackle Covid-19. April 03, 2020. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/av/world-europe-52157131/coronavirus-russia-uses-facial-recognition-to-tackle-covid-19>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Publicada no **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2020

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Publicada no **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Institui o Código Civil. Publicada no **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.709/2018, de 14 de agosto de 2018. Regulamenta a proteção de dados.

Publicada no **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm.

Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2019**. Acrescenta

o inciso XII-A, ao artigo 5º, e o inciso XXX, ao artigo 22, da Constituição Federal para

incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais do cidadão e fixar a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Disponível em:

<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135594>. Acesso

em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para

enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional

decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Publicada no **Diário**

Oficial da União, Brasília, 07 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. **Medida provisória nº 954, de 17 de abril de 2020**. Dispõe sobre o

compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de

Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção

estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância

internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de

6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv954.htm. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ação direta de**

inconstitucionalidade 6.387. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 24 de abril

de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6387MC.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BUSINESSTECH. **South Africa launches mobile tracking to find where the coronavirus**

may have spread. April 2, 2020. Disponível em: <http://businesstech.co.za/news/telecommunications/387019/south-africa-launches-mobile-tracking-to-find-where-the-coronavirus-may-have-spread/>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* (orgs.) **A pesquisa**

qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CNN POLÍTICA. **Drones serão usados para evitar aglomerações no Rio de Janeiro.** 15 abr. 2020. Disponível em: <http://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/04/15/drones-serao-usados-para-evitar-aglomeracoes-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CORREIO BRAZILIENSE. **Bolsonaro veta geolocalização da população por celular.** 13 abr. 2020. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/04/13/internas_economia,844322/bolsonaro-veta-geolocalizacao-da-populacao-por-celular.shtml. Acesso em: 18 abr. 2020.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Isolamento social em bairros do Recife será monitorado através de ferramenta de localização.** 24/03/2020. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/03/isolamento-social-em-bairros-do-recife-sera-monitorado-atraves-de-ferr.html>. Acesso em: 12 abr. 2020.

DONEDA, Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2011.

DONEDA, Danilo. **A proteção de dados em tempos de coronavírus.** JOTA, 25 mar. 2020. Disponível em: <http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-protecao-de-dados-em-tempos-de-coronavirus-25032020>. Acesso em: 12 abr. 2020.

DIAS, Tatiana. Vigar e Lucrar. **The Intercept Brasil**, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/04/13/vivo-venda-localizacao-anonima/>. Acesso em: 08 jul. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Tecnologia usada no combate à pandemia de coronavírus ameaça privacidade.** 05 abr. 2020. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/tecnologia-usada-no-combate-a-pandemia-de-coronavirus-ameaca-privacidade.shtml>. Acesso em: 12 abr. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Senado adia lei de proteção de dados por causa do coronavírus.** 03 abr. 2020. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/senado-adia-lei-de-protecao-de-dados-por-causa-do-coronavirus.shtml>. Acesso em: 18 abr. 2020.

MENDES, Laura Schertel. Decisão histórica do Supremo Tribunal Federal reconhece direito fundamental à proteção de dados pessoais. **JOTA**, 10 maio 2020b. Disponível em: <http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decisao-historica-do-stf-reconhece-direito-fundamental-a-protecao-de-dados-pessoais-10052020>. Acesso em: 08 jul. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota técnica conjunto PFDC & Câmara Criminal Epidemia covid-19 e PLS (Substitutivo) nº 1179/20**: Manutenção do prazo de entrada em vigor da LGPD (ressalvadas as sanções administrativas). Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/PRSP00039100.2020.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. Dados pessoais sensíveis e a tutela de Direitos Fundamentais. Uma análise à luz da Lei geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/18). **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, 2018, v. 19, n. 3, p. 159-180. Disponível em: <file:///D:/Downloads/1603-Texto%20do%20artigo-4931-1-10-20190211.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Bellizze; LOPES, Isabela Maria Pereira. Os princípios norteadores da proteção de dados pessoais no Brasil e sua otimização pela Lei 13.709/2018. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena D. (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE-OPAS. **Folha informativa Covid-19: escritório da OPAS e da OMS no Brasil**. Disponível em: http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 08 jul. 2020.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Coronavírus**: Disk Aglomeração da Prefeitura do Rio ganha reforço tecnológico para agilizar a dispersão de pessoas. 06 abr. 2020. Disponível em: <http://prefeitura.rio/seguranca/coronavirus-disk-aglomeracao-da-prefeitura-do-rio-ganha-reforco-tecnologico-para-agilizar-a-dispersao-de-pessoas/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

RADIOFREEEUROPE. **Covid-19**: Moscow introduces 'digital passes' as officials warn of infection spike; WHO warns Belarus must do more. April 11, 2020. Disponível em: <http://www.rferl.org/a/covid-19--rusia-belarus--iran-digital-permits-who-businesses-reopen/30547557.html>. Acesso em: 12 abr. 2020.

SÃO PAULO GOVERNO DO ESTADO. **Governo de SP apresenta Sistema de monitoramento inteligente contra coronavírus.** 09 abr. 2020. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/governo-de-sp-apresenta-sistema-de-monitoramento-inteligente-contra-coronavirus/>. Acesso em: 12 abr. 2020.

STOJANOVSKI, Filip. **Covid-19 pandemic adversely affects digital rights in the Balkans: government measures are flouting human rights standards.** 30 march 2020. Disponível em: <http://advox.globalvoices.org/2020/03/30/covid-19-pandemic-adversely-affects-digital-rights-in-the-balkans/#>. Acesso em: 12 abr. 2020

TEPEDINO, Gustavo. O reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal do direito fundamental à proteção de dados. In: **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil.** Belo Horizonte, v. 24, p. 11-13, abr./jun. 2020. Disponível em: <http://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/587/358>. Acesso em: 09 jul. 2020.

THE INDEPENDENT URDU. **Pakistani government access to mobile records may violate constitution.** March 30, 2020. Disponível em: <http://privacyinternational.org/examples/3632/pakistani-government-access-mobile-records-may-violate-constitution>. Acesso em: 12 abr. 2020.

THE INTERCEPT BRASIL. **Vivo vende localização ‘anônima’.** 2020. Disponível em: <http://theintercept.com/2020/04/13/vivo-venda-localizacao-anonima/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

TRANSNISTRA NEWS. **Transnistria uses facial recognition to identify quarantine violators.** March 28, 2020. Disponível em: <http://privacyinternational.org/examples/3629/moldova-transnistria-uses-facial-recognition-identify-quarantine-violators>. Acesso em: 12 abr. 2020.

Educação ambiental: instrumento para a defesa do meio ambiente

*Orci Paulino Bretanha Teixeira*¹

*Ana Paula Furlan Teixeira*²

*Mariana Furlan Teixeira*³

Introdução

A humanidade passa por uma crise de desenvolvimento econômico conjugada com uma crise ambiental. Por isso, a importância do estudo da Educação Ambiental como instrumento de formação do ser humano para a defesa da vida humana e da vida em todas as formas. Tanto na economia quanto na natureza, os recursos ambientais são escassos, estão extintos ou na iminência de esgotamento. O meio ambiente ecologicamente equilibrado só será assegurado se houver comprometimento de todos e ações positivas da comunidade e do Poder Público.

A degradação ambiental, gerada pela ação do homem, é uma questão eminentemente ética. A Ética Ambiental pode ser construída pela

¹ ORCI PAULINO BRETANHA TEIXEIRA, Doutor em Filosofia (PUCRS), Mestre em Direito (PUCRS), Professor Universitário, Procurador de Justiça aposentado (Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul). Sócio efetivo do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, Endereço para acessar este CV:<http://Lattes.cnpq.br/5844661325765084>. orci@bretanhamachado.com

² ANA PAULA FURLAN TEIXEIRA, Especialista em Direito Penal e Processual Penal, Advogada, Acadêmica correspondente da Academia Maceioense de Letras, empossada na cadeira n. 67, da Real Academia de Letras, Autora do Livro Estudo das Provas Ilícitas no Processo Penal e de diversos artigos acadêmicos e capítulos de livros. apfurlan@hotmail.com

³ MARIANA FURLAN TEIXEIRA, Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, Procuradora 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. marifurlant@hotmail.com

Educação Ambiental. Neste estudo sobre Educação Ambiental, serão analisadas as diretrizes da Política Nacional da Educação Ambiental e a Ética Ambiental na educação, meios para conscientizar a todos que defender a qualidade do meio ambiente é possibilitar a vida futura no Planeta.

Será estudada a Política Nacional da Educação Ambiental, ancorada na Ética Ambiental, fonte material do Direito Ambiental, instrumento de mudança de paradigmas – uma nova ética, comprometida com o interesse das presentes e das futuras gerações em uma vida digna. Serão estudados dispositivos da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 que tratam Educação Ambiental e da Política Nacional de Educação Ambiental, marcos na evolução do Direito Ambiental brasileiro e que, explicitamente, citam a Ética Ambiental como instrumento de política pública para a conscientização de que cuidar do ambiente é cuidar da vida humana e da vida em todas as formas. A destruição do ecossistema tem potencial para tornar as pandemias mais frequentes, pois parte das doenças novas que afetam a humanidade têm origem na fauna.

Cuida-se de um tema relevante neste momento em que o Planeta reclama cuidados especialmente com a fauna e a flora, essenciais para o equilíbrio ambiental e a sadia qualidade de vida em um ambiente ecologicamente equilibrado. O homem, além de cuidar da natureza, precisa recuperar a qualidade ambiental comprometida com o desenvolvimento descuidado em uma sociedade de consumo.

1 Política nacional de educação ambiental

Na década de 1980, marco na evolução do Direito Ambiental no Brasil, a Educação Ambiental começa a ser incorporada à legislação. Em 1988, alinhado ao desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, o Direito Constitucional consolidou a evolução da proteção ambiental. A Constituição Federal de 1988, no art. 225, *caput*, dispôs sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e

atribuiu responsabilidade ao Poder Público e a coletividade para defendê-lo e preservá-lo ou recuperar a sua qualidade ambiental.

Neste sentido, PADILHA (2010, p. 57):

A Declaração de Princípios da Conferência de Estocolmo teve importante influência na Constituição brasileira de 1988, que adotou alguns dos Princípios de Direito Ambiental Internacional nela previstos, tais como, o direito fundamental e geracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*), o princípio da educação ambiental (art. 225, § 3º) [...].

O art. 225, §1º, inciso VI, da Constituição Federal dispõe que é incumbência do Poder Público promover a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública sobre a importância da preservação ou recuperação do equilíbrio ambiental para que vida humana e a vida em todas as formas sejam possíveis. O dispositivo legal supracitado fundamentou o imperativo de manter ou de recuperar o equilíbrio ambiental e explicitou o “princípio responsabilidade” para com a vida em todas as formas. O texto constitucional, no art. 225, §1º, inciso VII, veda expressamente práticas que “provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade” – no caso animais domésticos ou domesticados e a fauna. Essas normas sinalizam que a Constituição de 1988 reconheceu valor inerente a outras formas de vida. Portanto, duas atividades de políticas públicas em prol do meio ambiente: a promoção da Educação Ambiental e da conscientização pública para a defesa da vida.

Em sintonia com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o art. 225, §1º, inciso VI, da Constituição Federal, prevê o dever do Estado de promover a Educação Ambiental e a conscientização popular, fundamental para o exercício da cidadania ambiental. O cidadão, no exercício da cidadania, deve ser participativo e consciente de suas responsabilidades para uma vida planetária sustentável, o que se conseguirá por meio da educação.

Na defesa do direito fundamental à educação como exigência democrática, GOMES (2005, p. 93) sustenta:

Cidadão é o que participa dos destinos da sociedade em que vive. Ser cidadão em um mundo ‘globalizado’ não é mais como sê-lo na ‘polis’ fechado em seus muros. Há que se desenvolver uma consciência que envolva o conhecimento e os destinos do planeta em que se vive. Há que se desenvolver nas pessoas pelo menos uma noção básica das conexões e interdependência que existem não só entre elas mesmas, mas também entre estas e o complexo ambiente em que estão inseridas. Para isso só há uma solução básica: educar o ser humano para uma vida planetária sustentável. [...] A construção e vivência da democracia pressupõe a possibilidade de efetiva participação de todas as pessoas em prol dos valores que compõem o conteúdo democrático. Isso somente se torna possível se a educação estiver ao alcance de todos.

A Constituição brasileira de 1988 pode ser apontada como Constituição Ecológica, pois, a partir dela, há instrumentos para constituir o Estado Socioambiental como, por exemplo, a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino. A reorganização das funções deste novo Estado conduz a modernos conceitos e fins de Poder Público que propõem mudanças éticas, jurídicas e políticas.

Sustentamos (TEIXEIRA, 2013, p. 214):

[...] o Brasil dedicou um capítulo especialmente ao meio ambiente, em que a educação ambiental instrumentaliza e implementa a defesa ambiental com o objetivo de mitigar ou de compensar os impactos em um movimento de fortalecimento da gestão pública no país para que a sociedade torne-se sujeito na gestão ambiental. Ou seja, a educação ambiental pressupõe que o Estado deva criar as condições necessárias para o controle social da gestão ambiental, incorporando a participação de amplos setores da sociedade nos processos decisórios sobre a destinação dos recursos ambientais.

A Constituição, além de imputar responsabilidade ao poder público e a sociedade na execução de políticas públicas para a defesa ambiental, introduziu no sistema jurídico um conjunto de orientações éticas e consolidou a Ética Ambiental com um viés antropocêntrico mitigado – pois o compromisso é com a vida humana e a vida em todas as formas. A ética,

em seu conceito contemporâneo, tem como fundamento a sobrevivência dos seres vivos em um ambiente saudável e seguro.

A Ética Ambiental é preservacionista, visa proteger e desenvolver os recursos ambientais, de modo que sejam usados de forma sustentável, sem desperdícios, sem degradação ou com desgaste excessivo, evitando o comprometimento de recursos para as futuras gerações.

Antes da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – precursora da Lei nº 9.795/99 que trata da Política Nacional de Educação Ambiental, marco na evolução do Direito Ambiental no Brasil, é a mais importante na legislação infraconstitucional anterior. Ampliou a concepção jurídica de proteção ambiental, rompendo com o paradigma antropocêntrico, com uma leve abertura para o biocentrismo enquanto reconhece valor próprio à fauna e a flora, que requerem cuidados especiais, pois são importantes para o ecossistema mundial.

FREITAS (2012, p. 24), afirma que a sustentabilidade ambiental deve ser assimilada em suas dimensões social, ambiental e econômica, bem como na sua dimensão ética. O autor citado propõe o seguinte conceito:

[...] eis o conceito proposto para o princípio da sustentabilidade: trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento 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.

Em 1981, para garantir o patrimônio ambiental, bem de uso comum do povo essencial ao bem-estar social, a Lei 6.938 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 2º, inciso I, qualificou o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido tendo em visto o uso coletivo, em conformidade com as funções social e ambiental. Esta norma foi o primeiro passo para institucionalizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como interesse difuso cujos

titulares são as presentes e as futuras gerações – a humanidade. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um Direito intergeracional e seus titulares são as presentes e as futuras gerações. Porém não basta apenas a concretização legislativa é preciso conscientizar e educar os povos sobre a necessidade de conservar os recursos ambientais, notadamente a flora e a fauna. E a conscientização é meio para a mudança de paradigmas, do antropocentrismo clássico ao antropocentrismo mitigado, com uma abertura para o biocentrismo, principalmente em relação a fauna e flora, predominantemente com função ambiental – fator de equilíbrio do ecossistema e de qualidade de vida.

A partir da edição da Lei nº 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a legislação firmou o compromisso com a defesa da vida, mediante a imposição do compromisso de respeito a todas as formas de vida e a natureza. Dispôs no art. 2º inciso X: “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

SATO (2003, p. 63) apresenta uma síntese da Evolução da Educação Ambiental no Brasil.

Em nível de legislação, a Educação Ambiental aparece na Lei nº 6.938/81, que instituiu a ‘Política Nacional do Meio Ambiente’. Embora esteja inserida nas formas de Educação Formal e Não-Formal, ela é limitada em seus aspectos ecológicos e de conservação. A Constituição de 1988 assimilou a legislação ordinária e estabeleceu como incumbência do poder público: *‘promover a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente’* (art. 225, § 1ºm VI).

A legislação consagrou o equilíbrio ambiental como um bem de valor ético e jurídico, em face de suas diversas relações e que é fundamental tanto ao ambiente quanto ao homem; estabeleceu princípios éticos e normas que impõem ao homem à obrigação de cuidar do ambiente, devendo retirar da natureza apenas o suficiente para uma vida digna – impôs a sustentabilidade ambiental. O limite dessa imposição está no equilíbrio ambiental, pois não é razoável que o homem venha a esgotar os

recursos ambientais, pena de ruptura com o equilíbrio ambiental com consequência negativa para possibilidade de permanência da vida. Com esse arcabouço jurídico, tanto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, quanto na Lei da Política Nacional de Educação Ambiental, como na Constituição Federal de 1988, tem-se a ideia de um antropocentrismo mitigado, que reconhece a unidade entre o homem e a natureza.

Na concepção antropocêntrica clássica, o homem é o sujeito, e a natureza é o objeto. Vencida a ideia antropocêntrica herdada dos filósofos gregos socráticos, sustenta-se que o homem é parte da natureza, logo não é o senhor absoluto e sim o garantidor da qualidade ambiental – usufrutuário e não proprietário. No antropocentrismo clássico, o ser humano sempre considerou que a natureza existe apenas para o ser humano. Ao longo dos séculos, o homem lucra em nome do sustento, da sobrevivência e, é claro, do progresso. O antropocentrismo aprofundou o hiato entre natureza e sociedade valores e gerou uma crise ambiental que assola o Planeta com desastres ambientais e pandemias.

Segundo MILARÉ (2007, p. 136), é uma crise de valores que demanda novas posturas:

A questão ambiental, tal como posta, evidencia sem reboços que a crise ecológica não se restringe às condições naturais do Planeta: é uma crise de civilização e da própria sociedade, porque está associada a uma crise de valores e aponta para a necessidade de novos tipos de relações humanas.

Para melhor situar a questão da responsabilidade das presentes gerações para com o meio ambiente, o recomendado é mitigar a postura antropocêntrica tradicional e adotar uma postura ética para com o ambiente, centrada na ideia do homem como integrante dele, e não como o seu senhor absoluto. A Ética calcada apenas nos interesses da geração do presente não poderá ser o argumento para o crescimento econômico, pois põe em risco o equilíbrio do ecossistema e a possibilidade de vida futura no Planeta. As atuais gerações, por força do art. 225 da Constituição

Federal, são sempre futuras; as atuais gerações têm o dever de preservação da qualidade ambiental para quando essas gerações vierem.

JONAS, preocupado com as gerações do futuro, (2006, p. 229) escreveu:

O futuro da humanidade é o primeiro dever do comportamento coletivo humano na idade da civilização técnica, que se tornou ‘toda poderosa’ no que tange ao seu potencial de destruição. Esse futuro da humanidade inclui, obviamente, o futuro da natureza como sua condição *sine qua non*. Mas, mesmo independentemente desse fato, este último constitui uma responsabilidade metafísica, na medida em que o homem se tornou perigoso não só para si, mas para toda a biosfera.

Com a mitigação do paradigma antropocêntrico clássico, a legislação passou a reconhecer que a vida humana, para sua permanência, depende do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O homem não é centro do ecossistema, mas parte dele – homem e ambiente são uma unidade. A título de exemplo, a fauna e a flora, componentes do meio ambiente, não se destinam ao uso pelo ser humano; na verdade, não estão a serviço do homem diretamente, e sim indiretamente na medida em que são importantes para o equilíbrio do ecossistema, com funções ambientais, classificados como bens públicos.

Como fonte material do Direito Ambiental, instrumento para a proteção dos bens ambientais, a Ética Ambiental legitima o imperativo de cuidado. O principal fundamento infraconstitucional da Ética Ambiental baseia-se justamente na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que fundamenta as relações entre o homem e o seu entorno. Nesse regramento, a visão antropocêntrica clássica é mitigada na medida em que a legislação protege a vida humana e vida em todas as suas formas.

O Direito que regulamenta a Educação Ambiental está associado à Ética Ambiental. É um dos contornos do Estado Socioambiental ou Ecológico. A educação é um meio eficaz para operar mudanças de paradigmas mediante a conscientização do Poder Público e da sociedade,

na medida em que não basta para a efetividade na defesa da qualidade ambiental o ordenamento jurídico.

Surge um novo entendimento sobre a natureza com fundamento na ética integradora, a Ética Ambiental, voltada a todos os seres entendidos como dignos de respeito e de vida; garantidora de uma relação harmoniosa entre homem e natureza, em uma visão orgânica, uma unidade. Uma nova tendência de pensamento que busca a superação da limitação antropocêntrica, para admitir a proteção da natureza e dos demais seres vivos pelo seu valor intrínseco e com funções ambientais associadas ao equilíbrio no ecossistema.

Visando à preservação da qualidade ambiental para a continuidade da vida no Planeta, o Poder Público deve intervir no sistema educacional e regulamentar o direito fundamental à educação. Nos termos do art. 3º e incisos, da Lei nº 9.795/99, é dever dos entes públicos a promoção e garantir a Educação Ambiental, para que o ecossistema seja protegido, preservada ou recuperada a sua qualidade ambiental. É o que dispõe a Lei nº 9.795/99, em seu art. 8º, as atividades vinculadas à Política Nacional de Educação Ambiental devem ser desenvolvidas na educação em geral e na educação escolar, com o objetivo de aperfeiçoamento contínuo do educador e do educando no que se refere à Educação Ambiental transformadora. Mudança de premissas tais como a da superioridade do ser humano sobre as demais formas de vida, a Educação Ambiental vincula-se ao exercício da cidadania ambiental e à mudança de paradigmas éticos: do antropocentrismo clássico ao antropocentrismo mitigado. O homem não é o senhor absoluto dos bens ambientais.

A Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases, que incide sobre a educação básica e a educação profissional, não menciona em seu texto a Educação Ambiental. A Lei nº 9.795/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental foi dada pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre Educação Ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

Em seu art. 1º diz:

Entende-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.

MILARÉ (2015, p. 314) conceitua Educação Ambiental:

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 a sustentabilidade.

O Estado tem obrigações para com a pessoa humana, considerada individualmente e coletivamente, e também para com as gerações futuras. O Poder Público tem a obrigação de promover políticas públicas de preservação do equilíbrio ambiental; promover por meio da educação ambiental a conscientização do dever de cuidado para com a natureza. Para a defesa da qualidade ambiental, o Estado intervém no sistema educacional e regulamenta o direito fundamental à educação. Conforme dispõe o art. 3º e incisos da Lei nº 9.795/99, é obrigação dos entes públicos promover e assegurar a educação ambiental para que o ecossistema seja protegido, preservada a sua qualidade ambiental ou recuperado seu equilíbrio.

SATO (2003, p. 17) aduz:

Consideramos que a Educação Ambiental para uma sustentabilidade equitativa é um processo de aprendizagem permanente, baseado no respeito a todas as formas de vida. Tal educação afirma valores e ações que contribuem para a transformação humana e social e para a preservação ecológica. [...] Consideramos que a Educação Ambiental deve gerar, com urgência, mudanças na qualidade de vida e maior consciência de conduta pessoal, assim como harmonia entre os seres humanos e destes com outras formas de vida.

Sintetiza MILARÉ (2015, p. 314)

São objetivos fundamentais da educação ambiental, o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos; [...]

A legislação acima citada encontra sua legitimidade na Ética Ambiental e é um instrumento fundamental para preservação ou recuperação do equilíbrio ambiental, propício a uma vida saudável no Planeta, direito fundamental das presentes e futuras gerações.

1.1 Ética Ambiental: princípio norteador da Educação Ambiental

A ética é um código de comportamento que orienta a conduta dos indivíduos; é um sistema filosófico composto por uma série de princípios morais que busca distinguir entre o certo e o errado. Pode-se conceituar a Ética Ambiental como o ramo da Filosofia que trata do respeito à vida humana e a vida em todas as formas e a defesa ambiental. O conjunto vida e vida em todas as formas é o núcleo do conceito de Ética Ambiental. JUNGES (2001, p. 282) leciona que a ética ecológica engloba a natureza e os seres vivos como merecedores de consideração moral por si mesmo.

A preocupação com a Ética Ambiental é expressa na Lei nº 9.795/99. Esta Lei dispõe sobre a prevenção nos objetivos da Educação Ambiental. Em seu art. 5º, determina que o processo educacional é um dos instrumentos para o exercício da cidadania ambiental. Uma educação direcionada a cada indivíduo que constrói a sociedade e a natureza, voltada ao fomento de uma vida digna, não apenas para a espécie humana, mas para as demais formas de vida. Desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, portanto, constitui-se em direito do homem, que deve protegê-lo, função implementada principalmente pela educação ambiental, sem a qual talvez não se chegue à efetivação da legislação ambiental, cujo principal pressuposto é a proteção ambiental.

A efetiva proteção do meio ambiente passa pela conscientização do homem, que deve estar preparado para um agir ambientalmente adequado à sustentabilidade ambiental, indo de encontro aos parâmetros antropocêntricos clássicos impostos pela cultura ocidental. Nos termos do art. 3º e incisos da Lei nº 9.795/99, é obrigação dos entes públicos a promoção da Educação Ambiental e cabe ao Estado assegurar a educação, direito de todos, para a defesa do ecossistema.

A Ética Ambiental, instrumento para a defesa do meio ambiente, é a base filosófica que deve justificar os fundamentos do imperativo de preservar ou de recuperar o equilíbrio ambiental propício a uma vida saudável. O estudo da Ética Ambiental inclui, obrigatoriamente, a análise das condutas em relação à natureza, a conscientização de que o homem é usuário e não senhor absoluto dos recursos ambientais, que integra o meio ambiente. Preservar ou recuperar a qualidade do meio ambiente é uma questão de Ética Ambiental.

Conforme MILARÉ (2007, p. 136):

A questão ambiental, tal como está posta, evidencia sem reboços que a crise ecológica não se restringe às condições naturais do Planeta: é uma crise de civilização e da própria sociedade, porque está associada a uma crise de valores a aponta para a necessidade de novos tipos de relações humanas.

O paradigma do uso ético dos bens ambientais, fundamento filosófico adotado pela Constituição Federal de 1988, caracteriza-se como instrumento para a promoção do uso sustentável dos recursos ambientais, da defesa da vida em todas as suas formas, e para incentivar as ações para a proteção da natureza. Sua função principal deve ser a de orientar as ações humanas para que resulte em benefício das presentes e das gerações futuras, sem desconsiderar todos os outros organismos vivos integrados a natureza.

Nesse sentido, o objeto da ética ambiental, nas palavras de JUNGES (2010, p. 105):

O objeto moral da ética ecológica é a vida em seu sentido mais amplo. A vida é o milagre da natureza, diante do qual os humanos devem mostrar admiração e respeito. A vida é fruto de um processo evolutivo de milhões de anos e reproduz-se continuamente com a colaboração de fatores abióticos e bióticos que estão em equilíbrio nos ecossistemas.

A legislação, que serve *a priori* para assegurar à proteção ambiental, deve regulamentar o uso ético e responsável dos recursos ambientais e resguardar o compromisso entre as gerações; e, em nome destas, impor o dever de preservar a qualidade ambiental adequada à manutenção da vida, ou de recuperar o equilíbrio ambiental.

Leciona MACHADO (2010, p. 136):

O relacionamento das gerações com o meio ambiente não poderá ser levado a efeito de forma separada, como se a presença humana no planeta não fosse uma cadeia de elos sucessivos. O art. 225 consagra a ética da solidariedade entre as gerações, pois as gerações presentes não podem usar o meio ambiente fabricando a escassez e a debilidade para as gerações vindouras.

A Ética Ambiental coloca a questão do ambiente ecologicamente equilibrado ou da recuperação da qualidade ambiental entre seus objetivos. Os valores éticos devem informar e iluminar o conteúdo das normas legais; e a legislação, por sua vez, deve impor o respeito ao imperativo de preservar o equilíbrio ambiental ou de recuperá-lo para que a vida saudável e segura seja possível.

O conceito e a prática da Ética vêm-se alterando ao longo da história – criam-se novos paradigmas, do antropocentrismo clássico ao antropocentrismo mitigado. Mudam-se os valores da Ética, porque se mudam as definições, os objetivos e as práticas. A Ética é um código de comportamento que governa a conduta de indivíduos ou de grupos, uma série de princípios morais ou um sistema filosófico que busca distinguir entre o certo e o errado.

A Ética Ambiental é a fonte material do dever jurídico de defender o meio ambiente. Apresenta-se como central o fato de que seja apontada como ilegítima qualquer norma que não leve em consideração a

sustentabilidade do meio ambiente e da garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Quanto à sua função na defesa do meio ambiente, a Ética Ambiental normativa deve orientar as normas jurídicas e as políticas públicas de defesa ambiental, enunciar os princípios fundamentais de um Estado e a própria formatação do sistema jurídico.

Nesse sentido, PADILHA (2010, p. 165):

[...] a Ética possui um papel fundamental no Direito e essencial na transformação da relação do homem com a natureza, pressuposto para a mudança de qualquer panorama negativo trazido a lume pela questão ambiental global do último século, e suas consequências nefastas para a vida como um todo, e sua continuidade no Planeta.

Estabelece um novo imperativo categórico: a sociedade e o Poder Público não devem atuar de forma que comprometa a possibilidade de vida no Planeta. Deve impor limites às condutas humanas e às atividades sociais, limitando o uso dos recursos naturais, de modo a impedir a sua extinção ou degradação por meio do princípio da responsabilidade ambiental.

A natureza não representa mais um estoque de recursos para a humanidade, sim o homem a compõe é o guardião de seu equilíbrio e não seu adversário. Igualmente, visa estabelecer e demonstrar as vantagens e os benefícios da implementação de atitudes e empreendimentos em prol da qualidade ambiental e, inevitavelmente, a humanidade, presentes e futuras gerações. As “leis da natureza” não se sujeitam a um regramento jurídico, além de serem independentes do ser humano e dotadas de equilíbrio e princípios próprios. Isso não impede, porém, que se regulamente a conduta do homem diante desses fenômenos, mediante o estabelecimento de deveres de prevenção, de recuperação dos efeitos das catástrofes, agravadas ou não pelas atividades humanas, pois a Terra que o homem recebeu pertence também às futuras gerações.

Para JUNGES (2010, p. 105):

É necessário conceber a Terra como um todo, como uma rede complexa de interdependências e não como um simples agregado de partes transformadas em recursos para a exploração do ser humano. [...] A alfabetização ecológica significa uma mudança de paradigma cultural que regeu as relações entre os seres humanos e a natureza nos últimos quinhentos anos.

A Ética Ambiental trata das condutas em relação à natureza, da conscientização de que o ser humano é usufrutuário e não senhor absoluto dos recursos naturais. Sua função primordial deve ser a de orientar as ações humanas e as políticas públicas para que resulte em benefício das presentes e das futuras gerações, sem desconsiderar todos os outros organismos vivos integrados a natureza. A Ética Ambiental ensina que o homem é parte da natureza e, por isso, deve respeitá-la. É o guardião da qualidade do meio ambiente, fundamental para que a vida futura seja possível. A humanidade não tem um “plano B”, logo depende do Planeta para existir.

2 Educação ambiental

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente revela novos paradigmas por meio de um processo permanente de Educação Ambiental, que implica mudança e releitura de conceitos. Um dos mais importantes paradigmas para efetivar a defesa ambiental é o da Educação Ambiental com assento constitucional e na Lei nº 9.735/99, que dispõe sobre a Educação Ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

A Educação Ambiental, instrumento necessário para a mudança de comportamentos, vincula-se a formação de pessoas com valores éticos, comprometidas com a continuidade da vida humana e da vida em todas as formas. Tem como base os direitos e deveres fundamentais do Poder Público. Por sua vez, a missão da Educação Ambiental, regulamentada pelo Direito, é a reconstrução de uma ética ambiental com capacidade de mudar paradigmas, como por exemplo, o do antropocentrismo clássico para o

antropocentrismo mitigado, isto é, o homem garantidor da vida humana e da vida em todas as formas.

2.1 Conceito de Educação Ambiental

O artigo 225, §1º, inciso VI, da Constituição Federal não conceitua o que é Educação Ambiental, deixando para as legislações essa incumbência. O conceito de Educação Ambiental é fixado pelo art. 1º da Lei nº 9.795/99 que, além de defini-la como processo evolutivo e social, agrega a sustentabilidade dos bens ambientais como ponto de referência. O conceito de educação ambiental foi dado pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional da Educação Ambiental.

Além de conceituar o instituto da Educação Ambiental, a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, estabelece os princípios norteadores da Educação Ambiental.

Art. 4º. São princípios básicos da educação ambiental:

II - a concepção de meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;

IV - a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais;

Conforme os artigos 6º e 205 da Constituição Federal, a Educação Ambiental é parte dos direitos sociais e um dos direitos fundamentais da pessoa humana, de natureza transindividual e de terceira geração. O Estado é o responsável pela promoção da Educação Ambiental a todos os níveis de ensino. Na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, cumpre ao Poder Público (art. 225 da Constituição Federal), nos seus diferentes níveis de governo, dentre outras atividades, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio

ambiente, cuidando para que os currículos escolares das diversas matérias obrigatórias contemplem o estudo do Direito Ambiental.

Para tanto, a Educação Ambiental é um dos instrumentos do Estado Socioambiental e o sustento do exercício da cidadania, fundamental para conscientizar a sociedade. O efetivo exercício da cidadania exige a participação dos indivíduos e do Poder Público para que seja defendida e preservada a natureza, cujos titulares são as presentes e futuras gerações, como determina a legislação brasileira. Não se deve esquecer, contudo, que todos têm direito a uma vida sadia, na perspectiva individualista e coletiva.

2.2 Objetivos da Educação Ambiental

O processo de educação é um dos instrumentos para a efetiva cidadania ambiental, visto que as atividades humanas que utilizam recursos ambientais influem no ecossistema, causando, muitas vezes, danos irreversíveis e irreparáveis. A preservação da vida em um ambiente saudável e seguro só poderá ser assegurada pela conscientização do dever de cuidado e implementação da Ética Ambiental por meio da Educação Ambiental.

A Lei nº 9.795/99, em seu art. 5º, dispõe sobre os objetivos fundamentais da Educação Ambiental:

Art. 5º. São objetivos fundamentais da educação ambiental:

I – o desenvolvimento de uma compreensão integrado do meio ambiente e suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;

VII – o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

O Estado Democrático de Direito, berço do Estado Socioambiental ou Ecológico, deverá agregar, em seus contornos, princípios e valores materiais que permitam a defesa da vida humana e da vida em todas as formas. Em face disso, o Estado Ambiental sempre será um Estado

Democrático. Tais condições são relevantes, pois revelam o compromisso e a solidariedade entre as gerações tendo o Poder Público como guardião e ao mesmo tempo corresponsável no que se classifica como Poder-Dever.

Neste sentido, FREITAS (2012, p. 170) afirma:

[...] a educação para a sustentabilidade faz com que, sob determinado aspecto, o porvir se converta em instrumentalidade, na conquista do dinâmico reequilíbrio ecológico. Antecipa-se. Liberta a consciência do movimento das manadas. O ponto crítico passa a ser, então, o de encontrar os afins, nesse grande empreendimento, a favor do bem-estar material e imaterial no presente, sem prejuízo do futuro, usando o poder multiplicador e polarizador para viabilizar, sem retrocesso, a sustentabilidade multidimensional. Grifado no original.

É por meio da Educação Ambiental que se estabelece a consciência pública para a preservação ou recuperação do equilíbrio ambiental, um sentimento que se transmite por meio de uma mudança de paradigmas e de condutas. Um ver e sentir de maneira mais consciente e voltada para a integração homem-natureza, estabelecendo-se um pacto com a natureza, alcançando, assim, um desenvolvimento sustentável, isto é, que poupe recursos ambientais para as gerações futuras.

Considerações finais

A Constituição Brasileira de 1988, visando a defesa da vida humana e da vida em todas as formas em um ambiente ecologicamente equilibrado, adotou a Educação Ambiental como princípio fundamental e instrumento para a defesa ambiental. Assim, a Constituição Federal de 1988 elevou a nível constitucional a proteção do meio ambiente, tornando indisponível o equilíbrio ambiental. Conseqüentemente, o imperativo para o uso sustentável dos bens ambientais é harmonizar economia e ecologia que têm em comum o princípio da escassez. Estabeleceu o dever de educar, de preservar ou de recuperar o equilíbrio ambiental. Para tanto, é necessária a mudança de paradigmas, repensar o lugar do homem na natureza e uma

nova postura ética em relação a todas as formas de vida. Como instrumento de mudança cultural, a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino tem compromisso com a preservação da vida.

A Educação Ambiental, instrumento fundamental para a eficácia jurídica e social das normas ambientais, alicerce do Estado Socioambiental ou Ecológico, se faz presente objetivando uma maior capacidade da pessoa humana para uma adequada convivência em harmonia com a natureza, bem como a compreensão dos riscos que uma irracional utilização dos recursos naturais acarreta. A eficácia jurídica tem suporte na legislação adequada, com capacidade para produzir efeitos positivos no meio ambiente, tais como a manutenção do equilíbrio e a recuperação de áreas degradadas. A eficácia social tem suporte na conscientização e na aceitabilidade pela comunidade dos institutos éticos e jurídicos que dão estrutura à legislação ambiental. Essa tomada de consciência recente pode ser verificada principalmente a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais, e as formas de organização e gestões econômicas da sociedade estão em conflito com a preservação ou a recuperação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É por meio da Educação Ambiental que se poderá tornar possível a efetiva defesa da vida no Planeta, capacitando o homem para viver em harmonia com as demais formas de vida. O homem, portanto, deve ser também o agente dessa mudança transformadora por meio da efetiva consolidação da defesa do ambiente. Do mesmo modo, os agentes públicos têm o dever funcional de defender o meio ambiente, essencial para que a vida seja preservada. Dever para com as presentes e futuras gerações: promover por meio da Educação Ambiental uma Ética Ambiental nos serviços públicos e a conscientização de todos de que proteger a natureza é defender a vida humana e a vida em todas as formas.

O Estado é o responsável pela promoção da Educação Ambiental, instrumento de transformação e de mudança. Embora, não há uma Educação Ambiental consolidada, estamos com o processo educacional em desenvolvimento, sendo efetivado em todos os níveis de ensino. Devemos

pensar nele a partir da Ética Ambiental, fonte material do Direito Ambiental. Por isso, é imprescindível a Educação Ambiental, uma educação transformadora, para uma nova postura ética menos antropocentrismo que leve em consideração a vida humana e a vida em todas as formas, o conjunto homem e natureza.

A Ética Ambiental, princípio da Educação Ambiental, fundamenta e legitima as normas reguladoras da conduta do homem em relação a natureza e a todas as formas de vida; cuja essência são valores imperativo éticos. A Ética Ambiental, formatada a partir da Educação Ambiental, deve vincular o Poder Público e os particulares ao compromisso de assegurar o direito das presentes e das futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – fundamental para uma vida digna. Por isso, a relevância do estudo da Educação Ambiental, meio para dar efetividade à legislação de proteção do ecossistema, pois a preservação ambiental é um comportamento ético.

Referências

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte, 2012.

GOMES, Sérgio Alves. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana e o Direito Fundamental à Educação**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: n. 51, abril-junho, 2005.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução do original alemão Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio, 2006.

JUNGES, José Roque. **(BIO)ÉTICA AMBIENTAL**. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso. **DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILARÉ, Édís. **Dicionário de direito ambiental**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

_____ **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco.** 5. ed. São Paulo: RT, 2007.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental.** Campinas: Millennium, 2001.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do direito ambiental brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SATO, Michèle. **Educação Ambiental.** São Carlos-SP: RiMA Editora, 2003.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **Fundamentação Ética do Estado Socioambiental,** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora Fi; EDIPUCRS, 2013.

Governança multinível e práticas sociais no cumprimento da NDC brasileira

*Pedro Roberto Jacobi*¹

*Anna Luisa Abreu Netto*²

*Luiza Muccillo Bica de Barcellos*³

*Carolina Monteiro de Carvalho*⁴

*Maíra Galvanese*⁵

1. Introdução

Contrastando com o papel histórico internacional do Brasil na defesa do meio ambiente, no qual cita-se o sedimento das Conferência Eco-92, em 1992, e Rio+20, em 2012, o atual presidente brasileiro, desde a

¹ Professor Titular Sênior do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental/Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE/USP). Pesquisador do Instituto de Estudos Avançados (IEA/USP). Editor da revista Ambiente e Sociedade. Presidente do Conselho do ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade) América do Sul. Membro da Red de Cambio Climatico y Toma de Decision (Unesco/UniTwin). prjacobi@gmail.com

² Doutoranda em Ciência Ambiental (PROCAM/IEE-USP). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Especialização em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Advogada formada pela Universidade Salvador. annaluisanetto@usp.br

³ Doutoranda em Ciência Ambiental (PROCAM/IEE-USP), Mestre em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ), Especialista em Direito Ambiental (PUC/RJ), Bacharel em Direito (UCAM). Prática advocacy ambiental, trabalhando com políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas, especialmente no setor Agricultura, Florestas e Outros Usos da Terra (AFOLU), em um contexto de governança multinível. luizamuccillo@gmail.com

⁴ Pesquisadora em Sistemas de Informação Geográfica Participativo (SIGP), pós-doutoranda em saúde ambiental pela Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo (USP), doutora em Planejamento Energético e Ambiental pela COPPE, Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Sensoriamento Remoto pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), e graduada em Geologia, pela Unesp. Contato: carvalhoem@gmail.com

⁵ Doutoranda em Ciência Ambiental (PROCAM/IEE-USP). Mestre em Ciência e Tecnologia Ambiental pela Universidade Federal do ABC - UFABC, Especialização em Gestão Ambiental - SENAC, e Graduação em Ciências Biológicas e da Saúde pela Universidade Metodista de São Paulo. mairagalvanese@usp.br

campanha eleitoral, já apresentava uma visão da questão ambiental como obstáculo ao desenvolvimento do país. Na campanha eleitoral, propôs-se a lutar contra o que denominou de ativismo de várias instituições da estrutura ambiental brasileira, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e as ONGs ambientalistas (ASCEMA, 2020). Com relação às mudanças climáticas, o presidente Jair Bolsonaro ameaçou a retirada do Brasil do Acordo de Paris e, já no início do seu mandato, teve participação na decisão de cancelamento do Brasil em sediar a COP 25 (BRITO, 2018).

No primeiro ano de seu mandato, foi observado um enfraquecimento técnico e político do Ministério do Meio Ambiente (MMA), sob comando do Ministro Ricardo Salles, em áreas como políticas sobre mudança do clima, combate ao desmatamento, recursos hídricos e ordenamento pesqueiro. A sua gestão, definida pela frase “passar a boiada” dita pelo mesmo em abril de 2020, se caracteriza, entre outras ações de enfraquecimento das políticas ambientais brasileiras, pela demissão de fiscais, anistia a desmatadores, e retrocesso da legislação ambiental (ASCEMA, 2020).

Dentre as ações do governo, destaca-se a desvinculação do MMA de duas importantes unidades, essenciais para a condução de uma política ambiental integrada e coordenada, a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), e a extinção da Subsecretaria de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia (TUFFANI, 2020). Além disso, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia também foi extinto em junho de 2019, afetando a gestão de um fundo de governança nacional que já recebera aportes de mais de R\$ 4 bilhões e cujos recursos alocados apoiam, na sua maior parte, ações governamentais importantes para promover alternativas produtivas junto às comunidades locais (RODRIGUES, 2019).

A desconsideração, desconfiança e descrédito de programas de instituições de pesquisa ambiental, como os sistemas de monitoramento de florestas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), e os

ataques do presidente Jair Bolsonaro a dados sobre o desmatamento no Brasil, exonerando inclusive o diretor do INPE, Ricardo Galvão, são outras estratégias do governo para continuar o desmonte da proteção ambiental. Cabe ressaltar que o INPE é o órgão responsável pelos sistemas de monitoramento da Amazônia e outros biomas, cujos dados apresentados indicavam um forte aumento dos focos de queimadas e a aceleração no desmatamento nos dois últimos meses. Este fato mobilizou a comunidade científica nacional e internacional e funcionários da instituição que destacaram a seriedade da instituição quanto à pesquisa científica e a robustez de seus sistemas de monitoramento, referência internacional entre as ações de Monitoramento, Reporte e Verificação de emissões de carbono oriundas de mudanças no uso da terra (G1, 2019).

A política de desmonte se revela na sua plenitude com a interferência em dois pilares: o IBAMA e o ICMBio. A dinâmica imposta tem se baseado na intimidação dos servidores e descrédito pelo MMA sobre sua atuação. Nessa lógica, se destaca a exoneração e substituição lenta e incompleta dos 27 superintendentes estaduais do IBAMA e a militarização da diretoria e de chefias regionais do ICMBio (TUFFANI, 2019). Também se verifica uma redução significativa de multas aplicadas pelo IBAMA, e isto indica a posição do governo federal em questionar os supostos excessos na fiscalização, configurando tolerância e leniência com o crime ambiental (BETIM, 2019). Estes procedimentos têm alimentado um conjunto de propostas no Congresso Nacional centradas no enfraquecimento do licenciamento ambiental, mudanças no Código Florestal, desafetação de unidades de conservação e permissão de mineração em terras indígenas.

Além disso, a participação social é fortemente impactada na área ambiental, notadamente, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), existente desde 1981, pois se reduz a composição, prejudicando principalmente a representação de ONGs e estados e privilegiando o setor privado. Outros colegiados de ampla representatividade da sociedade e relevância para a coordenação de políticas na área ambiental também foram extintos.

A lenta resposta do governo ao aumento das queimadas na Amazônia e mais recentemente aos incêndios no Pantanal configura-se como resultado do desmonte ambiental do governo atual que reduziu orçamentos e fiscalização de alertas de desmatamento. O combate preventivo ao desmatamento, por meio de planos integrados e estruturantes, sofreu descontinuidade e foi esvaziado, enquanto se estimulam ações de garimpeiros, madeireiros, especulação e grilagem de terras públicas na região amazônica.

Isto tem provocado reação de diversos segmentos da sociedade, nacional e internacionalmente, alertando para os danos ambientais, a imagem do país e os riscos de perdas econômicas, que inclusive afetam o setor agroexportador. Uma das respostas internacionais a esta nova política ambiental veio do governo da Alemanha, o qual decidiu deixar de enviar recursos para o Fundo Amazônia (também financiado pela Noruega) para novos projetos (ASCENA, 2020).

Diante de todo este quadro de desmonte ambiental protagonizado pelo governo federal, questiona-se: Como o Brasil conseguirá cumprir as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) assumidas por ele por meio do Acordo de Paris? Esta discussão faz-se necessária, especialmente, em razão das ameaças ao cumprimento desses compromissos trazidas pelo aumento das taxas de desmatamento e de queimadas e pela possibilidade de revogação de políticas públicas voltadas à conservação da biodiversidade e à mitigação das mudanças climáticas no país.

Este artigo busca, então, argumentar que ações para cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas brasileira devem, de acordo com diretrizes constitucionais, se dar pela adoção de políticas públicas e práticas sociais implementadas em diferentes níveis de governança, por atores públicos e privados.

Além da introdução, o capítulo divide-se em 5 seções. Na seção 2, discorre-se, principalmente, acerca da competência dos entes subnacionais para atuarem em prol do cumprimento das NDC brasileiras. Na seção 3, o foco recai sobre os estados brasileiros e Distrito Federal,

trazendo como exemplo uma política cuja competência para implementação é atribuída a estes atores (o Programa de Regularização Ambiental) e cujo empenho pode contribuir na diminuição das emissões decorrentes das mudanças no uso da terra. Já a seção 4 trata da participação municipal, por meio da gestão das Unidades de Conservação, no cumprimento das NDC. A seção 5 aborda a importância das práticas sociais neste contexto, seja por meio de uma legislação ambiental que propicie a participação da população ou de projetos de ciência cidadã. Por fim, na conclusão enfatiza-se a importância da governança multinível e das práticas sociais para o combate às mudanças climáticas.

2. Competência constitucional dos entes subnacionais no cumprimento das NDC

As preocupações com as mudanças climáticas, causadas pelo progressivo aumento da concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera desde a era pré-industrial (IPCC, 2014), ensejam há anos discussões nas arenas de negociações internacionais que resultaram, em 1992, na celebração da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – CQNUMC. Neste contexto, as Convenções das Partes (COPs), organizadas anualmente desde 1995 pela CQNUMC, são espaços essenciais para que o tema seja debatido entre os países membros e para que acordos sejam elaborados, com a finalidade de encontrar respostas para mitigação do problema ou adaptação aos seus impactos adversos já inevitáveis (IPCC, 2018).

O mais recente tratado internacional sobre o clima é o Acordo de Paris, o qual criou uma nova forma de governança climática. A lógica trazida pelas previsões do Acordo é de que todas as Partes devem determinar quais ações podem e estão dispostas a tomar, em nível nacional, para alcançar o objetivo do instrumento. Para isso, as Partes utilizam as chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). Nestas, considerando suas diferentes responsabilidades,

capacidades e circunstâncias nacionais, as Partes informam como irão contribuir para resposta global às ameaças trazidas pela mudança do clima e as ações indicadas por cada uma delas devem ser implementadas através de medidas domésticas, em diferentes níveis de governança, envolvendo a participação de múltiplos atores.

Embora estejam sendo instituídos no livro de regras do Acordo de Paris diferentes procedimentos para garantir a transparência e responsabilidade no cumprimento das ações determinadas nacionalmente pelas Partes⁶ da CQNUMC, importa frisar que as NDCs, como o próprio nome sugere - “contribuições” - ao invés de “compromissos”, não correspondem a uma obrigação juridicamente vinculante, fazendo com que as Partes não sejam obrigadas a “cumprir” suas promessas no âmbito internacional (PEIXER, 2019). Porém, esta situação pode ser diferente no nível nacional (ou, no caso da União Europeia, supranacional), caso as ações e metas previstas em uma NDC sejam instituídas como uma obrigação legal em leis internas (SHARMA et al., 2016).

Os atores não-estatais, como governos subnacionais, organização internacionais e nacionais da sociedade civil e setor privado, tiveram uma importante participação na fase de negociação e elaboração do Acordo de Paris (MACEDO, 2017). Embora a maioria dos atores não sejam sujeitos de direito internacional, não podendo, por exemplo, constituir-se como signatários do Acordo de Paris, a importância do engajamento desses atores para a execução das propostas foi reconhecida em alguns trechos do Acordo.

O artigo 7 do Acordo de Paris é um exemplo da importância dada à governança multinível, pois, ao tratar da agenda de adaptação climática, reconhece que ela é um desafio para as dimensões locais, subnacionais, nacionais, regionais e internacional (art. 7.1) e que as ações adaptativas devem ter caráter participativo e, além da ciência, deve considerar o

⁶ São três os procedimentos e instrumentos instituídos no livro de regras do Acordo de Paris para tais finalidades: (i) o modelo aprimorado de transparência, chamado de *Enhanced Transparency Framework - ETF*; (ii) o processo de balanço global, chamado de *Global Stocktake*; e (iii) o comitê de especialistas encarregado de zelar pela conformidade dos signatários com o livro de regras e facilitar a implementação pelos países de seus planos climáticos.

conhecimento de pessoas nativas e sistemas de conhecimento locais (art. 7.5). Outro artigo relevante é o artigo 11.2, o qual dispõe que “a capacitação deverá ser determinada pelos países, baseando-se e respondendo às necessidades nacionais, e deverá fomentar a apropriação pelas Partes, em particular pelas Partes países em desenvolvimento, inclusive nos níveis nacional, subnacional e local”. Portanto, a capacitação para mitigação, adaptação, financiamento, tecnologia, conscientização climática e educação deve incluir governos locais e comunidades (SHARMA, 2020).

No Brasil, a celebração de tratados compete privativamente ao Presidente da República (art. 84, VIII, CF/1988), sendo estes incorporados ao ordenamento jurídico interno após referendo do Congresso, cuja competência é exclusiva (Art. 49, I, CF/1988), e ratificação do Presidente da República no âmbito internacional. No caso do Acordo de Paris, este foi concluído em dezembro de 2015 durante a Conferência do Clima de Paris (COP-21), assinado pelo Brasil em abril de 2016 e aprovado pela Câmara e pelo Senado Federal em julho e agosto de 2016, respectivamente. A ratificação pelo então Presidente da República, Michel Temer, ocorreu em setembro de 2016, momento no qual a NDC foi apresentada (NOBRE, 2016).

Embora a competência para a celebração de tratado seja privativa do Presidente da República, todos os entes da federação (Estados federados, Distrito Federal e municípios) estão vinculados aos compromissos dispostos nele, conforme afirma Borges (2011):

é indiscutível no direito internacional que as obrigações decorrentes de um compromisso assumido pela União Federal no âmbito internacional são vinculativas para todos os entes da federação, uma vez que a União atua na sociedade internacional na condição de representante da República Federativa, composta por todos os entes federados” (BORGES, 2011, p. 42).

Portanto, os compromissos assumidos no Acordo de Paris, os quais foram especificados na NDC apresentada pelo Brasil, devem ser cumpridos não apenas pela União, mas também devem se desdobrar em um esforço conjunto dos demais entes federados para a mitigação e adaptação

climática. Nesse sentido, a NDC brasileira prevê, expressamente, no capítulo que trata da equidade e ambição das ações indicadas, que "o Brasil reconhece a importância do engajamento de governos locais e de seus esforços no combate à mudança do clima".

As contribuições propostas pelo Brasil preveem uma meta quantitativa de mitigação das mudanças climáticas e indicações de ações mais abrangentes na agenda de adaptação. Além disso, o país afirmou pretender adotar medidas adicionais em alguns setores - naquele chamado de "bioenergia sustentável", envolvendo o aumento da participação de biocombustíveis na matriz energética brasileira; no setor florestal e de mudanças do uso da terra, bastante focados na redução das emissões oriundas de desmatamento e degradação florestal e no aumento e manutenção de estoques de carbono; no setor de energia, atrelado ao incentivo de energias renováveis e ganho de eficiência energética; no setor agrícola, prevendo o fortalecimento das práticas de agricultura de baixo carbono; no setor industrial, também ligado ao desenvolvimento de tecnologias limpas, eficiência energética e infraestrutura de baixo carbono; e no setor de transporte para promoção de ganho de eficiência e melhorias na infraestrutura.

A NDC brasileira prevê ciclos de implementação e revisão de 5 anos, tendo o ano de 2005 como ano-base para referência e comparações e iniciando após 2020, com um compromisso de mitigação em 2025 e uma contribuição indicativa em 2030. De acordo com o Acordo de Paris (art. 4), 2020 seria o primeiro ano para que as Partes revisassem suas NDCs e, preferencialmente, indicassem metas mais ambiciosas. No entanto, até julho de 2020, apenas 7 países tinham apresentado novos compromissos, sendo que alguns deles não são, de fato, mais ambiciosos que as NDCs apresentadas anteriormente (WATKISS, 2020). Ainda não se tem notícia se o Brasil indicará ou não compromissos mais ambiciosos que aqueles apresentados em 2015.

No direito brasileiro, a repartição da competência ambiental legislativa e administrativa entre União, Estados, Distrito Federal,

Municípios é um tema bastante conflituoso, sendo tratado fundamentalmente pela Constituição Federal de 1988. Um dos motivos da geração de conflitos é o fato da repartição de competências entre os entes federativos ser orientado pelo princípio da predominância de interesse, de forma que “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local” (SILVA, 2005, p. 478). Conforme explica Silva (2005), a divisão sobre o que são interesses nacionais, regionais e locais, na sociedade moderna, está cada vez mais complexo e por isso tende a gerar conflitos.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a competência material ou administrativa (poder executivo) dos entes federativos pode ser classificada como exclusiva (art. 21) e comum (art. 23), enquanto a competência legislativa (poder legislativo) pode ser classificada como exclusiva (art. 25 parágrafos 1º e 2º), privativa (art. 22), concorrente (art. 24) e suplementar (art. 24 parágrafo 2º) (SILVA, 2005). Os temas pertinentes às políticas climáticas (energia, processos industriais, agropecuária, mudança de uso da terra e florestas e resíduos) são tratados em diversos incisos dos artigos citados, existindo, portanto, competências próprias de determinados entes e outras compartilhadas entre todos.

Os conflitos relativos à competência administrativa ambiental, englobando principalmente licenciamento e autorização ambientais e fiscalização foram abrandados com a Lei Complementar no 140/2011, mas não encerrados (BIM; FARIAS, 2015). A referida lei complementar tratou da competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito federal e Municípios no que tange à “proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora” (artigo 1º LC 140/2011), conforme previa os incisos III, VI e VII do artigo 23 da CF/88.

Dentro da temática ambiental, é louvável o artigo 225 da CF/88, o qual trata não apenas do dever do poder público de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também da coletividade. Portanto, todos os entes federativos têm o dever de agir em prol do cumprimento da NDC brasileira respeitando as competências legislativas e administrativas específicas disciplinadas fundamentalmente pela Constituição Federal, assim como este dever pode ser estendido para a coletividade.

Deste modo, diante do exposto nesta seção, as próximas discussões deste capítulo tratam de práticas e instrumentos diretamente relacionados ao cumprimento das contribuições assumidas pelo Brasil em sua NDC cuja competência para formulação e implementação extrapola as competências da esfera federal. O objetivo é demonstrar que existem caminhos alternativos ao atendimento das metas e ações propostas para além da atuação do governo federal, especialmente diante do atual contexto político e institucional vivenciado no país.

3. Programas de Regularização Ambiental e a participação dos Estados e proprietários e possuidores de imóveis rurais no cumprimento da NDC brasileira.

O setor chamado de Agricultura, Florestas e Outros Usos da Terra – AFOLU tem recebido especial atenção no contexto das mudanças climáticas (IPCC, 2014; FAO, 2016; IPCC, 2018). Esse fato se dá, porque, além de representar uma fonte de GEE, em razão, principalmente, do desmatamento e da degradação ambiental, o setor também possui o potencial de promover a remoção desses gases da atmosfera, quando adotadas, por exemplo, práticas de reflorestamento e restauração de ecossistemas naturais. Há, ainda, as absorções realizadas por grandes extensões de florestas situadas ou não em áreas protegidas, como unidades de conservação e terras indígenas (SEEG, 2019).

No Brasil, as emissões decorrentes de mudanças no uso da terra tiveram grande oscilação entre 1990 e 2016, acompanhando dinâmicas de

desmatamento no país, especialmente no bioma Amazônia e, mais recentemente, no Cerrado. Ao longo desse período, representaram a maior parcela das emissões brutas brasileiras, chegando a 77% do total em 2003/2004 e caindo para 51% em 2016/2017. Considerando as remoções de GEE, as emissões líquidas oriundas dessas alterações corresponderam a 36% do total de GEE emitidos em 2016, ainda assim a principal fonte de emissões do país naquele ano (SEEG, 2018).

Em 2018, as alterações no uso da terra continuaram sendo as principais causas de emissões de gases de efeito estufa no Brasil, com um aumento de 3,6% em relação ao ano de 2017, marcado pelo incremento do desmatamento no bioma Amazônia e queda no Cerrado (SEEG, 2019). Os dados demonstram que o agravamento do desmatamento na Amazônia se deu, principalmente, em médias e grandes propriedades, enquanto a diminuição no Cerrado ocorreu, primeiramente, em pequenas e médias propriedades.

Por conta dessas dinâmicas e configuração das emissões de GEE no país, a NDC brasileira prevê ações específicas para o setor AFOLU, com destaque ao fortalecimento do Código Florestal (Lei 12.651 de 2012) e a restauração e reflorestamento de 12 milhões de hectares de florestas até 2030, medidas estas correlacionadas, já que, como será discutido nesta seção, o cumprimento de tal meta quantitativa depende – consideravelmente – da implementação de instrumentos instituídos pela legislação florestal.

A Lei 12.651 de 2012 é tida como o principal marco regulatório da política florestal brasileira focada na preservação e conservação de vegetações nativas em imóveis privados localizados em áreas rurais do país. Para alcançar seu objetivo, a referida lei, assim como já previsto nos antigos Códigos Florestais de 1934 e 1965, impõe determinadas obrigações aos proprietários e possuidores de tais imóveis, como a manutenção das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e da Reserva Legal (RL)⁷,

⁷ Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo

limitações estas ao direito de propriedade que se justificam pelo fato das diferentes formas de vegetação nativa serem bens de interesse comum a todos os habitantes do País (art. 2º).

De acordo com informações divulgadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em 2018, o total de remanescentes de vegetação nativa inseridos em imóveis privados seria cerca de 218 milhões de hectares (Mha), o que corresponderia a, aproximadamente, 25,6% do território nacional (EMBRAPA, 2018). Além desse montante, é importante destacar que existem déficits de vegetação nativa em áreas privadas decorrentes do descumprimento das obrigações relacionadas às Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL). Segundo estudo realizado por técnicos da organização IMAFLORA (GUIDOTTI, 2017), esses déficits corresponderiam a cerca de 19 Mha, sendo 11 (Mha) de RL e 8 (Mha) de APPs. Nota-se, assim, que esse montante ultrapassa a meta de restauração indicada pelo Brasil perante à CQNUMC.

A Lei 12.651 possui abrangência nacional e, na prática, sua implementação se dá em âmbito estadual, fazendo com que os estados sejam protagonistas no atendimento de seus objetivos (CHIAVARI; LOPES, 2019). Nesse sentido, para promover o cumprimento das obrigações referidas acima, em seu artigo 59, a lei previu a implementação de Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais pela União, estados e Distrito Federal, a serem instituídos por ato do Chefe do Poder Executivo. Em respeito às competências constitucionais já discutidas neste trabalho, neste contexto, aos estados e ao Distrito Federal caberá o detalhamento das regras gerais instituídas pela União, levando em conta as particularidades de seus territórios.

A Lei 12.651 de 2012 instituiu um regime jurídico especial para tratamento das áreas rurais consolidadas, aquelas "com ocupação

gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, inciso II, da Lei 12.651/2012).

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa (art. 3º, inciso III, da Lei 12.651/2012).

antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pouso" (art. 3º, IV). Assim, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, com áreas consolidadas em APPs ou RL, poderão, aderindo ao Programa de Regularização Ambiental, usufruir de condições mais flexíveis para regularização de suas propriedades e atendimento das obrigações impostas pela legislação florestal a esses espaços protegidos. Foram estabelecidas regras ainda mais flexíveis para regularização de áreas rurais consolidadas situadas em imóveis rurais com até quatro módulos fiscais.

Além dos regimes especiais trazidos pelo novo Código Florestal, incidentes sobre questões temporais e o tamanho das propriedades e posses rurais, no processo de instituição, regulamentação e operacionalização dos PRAs, as esferas subnacionais precisam considerar a necessidade de instituição de certos procedimentos já previstos pela União. A inscrição dos imóveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Art. 29 da Lei 12.651 de 2012), por exemplo, é condição obrigatória para adesão e aproveitamento dos benefícios trazidos pelo PRA. Também será necessário que esses entes estabeleçam parâmetros para as atividades de restauração e recuperação da vegetação nativa, possuam sistemas de informações e monitoramento para acompanhamento dos compromissos assumidos pelos proprietários e possuidores nos projetos de recuperação de áreas degradadas e alteradas, recursos técnicos e humanos, entre outros aspectos.

O ponto principal é que, além de promover o cumprimento de obrigações devidas, os PRAs devem incentivar práticas de produção agrícola e agropecuária mais sustentável, com respeito à legislação florestal. Fora isto, as flexibilizações trazidas pela Lei 12.651 de 2012 trouxeram a possibilidade de ganho financeiro adicional aos produtores rurais que aderirem ao PRA, os permitindo realizar o plantio de espécies exóticas, em até 50%, na restauração de suas Reservas Legais, as quais poderão ser manejadas para fins comerciais. Existem, ainda, expectativas

quanto à contribuição que tais Programas podem trazer ao fortalecimento da cadeia da restauração, promovendo o aumento da produção de mudas, a ocupação de mão-de-obra para plantio e manutenção das áreas restauradas.

Dois estudos recentes avaliaram a situação da regulamentação e implementação dos PRAs pelas esferas subnacionais (CHIAVARI; LOPES, 2019; VALDIONES; BERNASCONI, 2019), trazendo resultados bastante semelhantes. Esses processos ocorrem de forma bastante diferenciada nos 27 estados da federação, mas existem problemas comuns na maior parte deles. Os PRAs, embora instituídos, possuem baixo grau de implementação, praticamente inexistindo estados onde, de fato, os passivos de APP e RL estejam sendo recuperados. Outro aspecto negativo e comum refere-se à transparência das informações, não sendo possível obter resultados sobre o processo de validação de Cadastros Ambientais Rurais ou conhecer o volume e escopo de termos de compromisso e projetos de recuperação de áreas degradadas e alteradas celebrados entre os órgãos ambientais e os proprietários e possuidores de imóveis rurais.

Neste ponto, vale lembrar algo já colocado anteriormente, mesmo inseridas em imóveis privados, as vegetações nativas, em suas diferentes formas, são bens de interesse comum, por isso, a relevância de que a população tenha conhecimento sobre a forma como estão sendo geridas e conservadas. Para reverter tal situação, é importante que as esferas subnacionais consigam assimilar a relevância e correlações de sua atuação com questões que extrapolam seus territórios, como o problema das mudanças climáticas, chamado por Gupta (2007, p. 132) como “glocal”, neologismo para explicar que as transformações dele decorrentes acontecem e são operadas simultaneamente em vários níveis.

Mwangi e Wardell (2012) explicam que, no campo florestal, a governança multinível desses recursos “envolve interações complexas de atores estatais, privados e da sociedade civil em vários níveis e instituições que vinculam níveis mais altos de organização social e política”. Para os autores, as comunidades locais estão cada vez mais conectadas a redes de

influências globais. Todos esses aspectos criam oportunidades para aprender e resolver problemas, mas também podem introduzir novas pressões e riscos.

Nesse contexto, considerando a atuação do governo federal discutida na contextualização deste artigo e a baixa implementação da Lei 12.651 de 2012 nos estados e Distrito Federal, parece que os riscos de descumprimento da NDC brasileira estão postos, sendo necessário que as esferas subnacionais assumam seu protagonismo na reversão desse cenário, garantindo, entre outras medidas, o incremento das capacidades institucionais dos órgãos competentes pela implementação das políticas públicas florestais em seus territórios e a participação de outros atores da sociedade nesse processo.

4. As Unidades de Conservação e a participação dos municípios no cumprimento da NDC brasileira.

As Unidades de Conservação (UCs), áreas protegidas instituídas pela Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC), são consideradas como importante estratégia de ordenamento territorial e prioritariamente essenciais à conservação da biodiversidade. Possuem, ainda, alta relevância no contexto das mudanças climáticas global e, assim, no cumprimento do compromisso assumido pelo Brasil em sua NDC, por apresentarem um significativo estoque de carbono armazenado em suas formações florestais (PBMC, 2014; IPCC, 2018), o qual, se desmatado ou degradado, pode levar ao aumento de emissões de gases de efeito estufa na atmosfera.

A criação e gestão de áreas protegidas, considerando aspectos constitucionais já discutidos neste trabalho, compete, respectivamente, de forma concorrente e comum, aos diferentes entes da federação – governos federal, estadual e municipal. Por isso, não apenas os países e os estados subnacionais, mas também as cidades são importantes na formulação de políticas públicas de gestão desses espaços protegidos, fazendo com que os

governos locais, conjuntamente com os demais níveis de governança, sejam estratégicos para a implementação de acordos internacionais na área socioambiental, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), a CQNUMC e o Acordo de Paris, e as Metas de Aichi, firmada em 2010, que estabelecem objetivos, metas, e obrigações aos países membros para o desafio de se manter a biodiversidade frente ao crescente impacto humano, e ainda o Marco de Sendai e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentáveis (ODS).

Nessa perspectiva, ressaltando que a atuação municipal deve integrar os diferentes aspectos ambientais, sociais e econômicos presentes no território sob sua jurisdição e considerando que as áreas protegidas fazem parte da paisagem, fortemente influenciada por atividades humanas, é necessário compreender como estão estabelecidos os instrumentos e mecanismos de gestão e governança nas administrações locais, com vistas ao desenvolvimento de estratégias de conservação da biodiversidade que estejam associadas ao desenvolvimento territorial sustentável.

Atualmente, a maior parte das prefeituras dispõem de algum tipo de arcabouço institucional para lidar com as atribuições ambientais e espera-se que os municípios possam contribuir para a ampliação e fortalecimento do SNUC, já que as Unidades de Conservação geridas de forma eficaz conservam a biodiversidade e ajudam a manter serviços ecossistêmicos (LEME, 2016; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019), atuando diretamente na regulação climática local, regional e global (CRUZ, 2014).

Porém, embora os municípios brasileiros sejam considerados essenciais nas chamadas funções de bem-estar por conta de suas competências constitucionais no campo socioambiental, sendo essa uma posição ímpar no contexto internacional, as condições de desempenho de suas responsabilidades são extremamente diversas (NEVES, 2012). Os governos locais, muitas vezes, possuem limitada estrutura administrativa e financeira para a gestão efetiva das áreas protegidas sob seus cuidados.

Além disso, a gestão municipal também tem dificuldades em estabelecer políticas públicas integradas entre a gestão ambiental e outras

políticas setoriais; como saúde, educação, transporte, agropecuária e economia, entre outras, que impactam na conservação e proteção das Unidades de Conservação, e no limitado reconhecimento dos benefícios ambientais, sociais e econômicos gerados por suas áreas protegidas. De acordo com dados da IUCN (2003), na América do Sul, apenas 7,3% das áreas protegidas têm planos de gestão, e muitas das deficiências observadas na região não surgem tanto da falta de políticas de conservação como tais, mas da sua integração e harmonização limitada com o restante das políticas públicas.

Assim, para ser eficaz, a gestão deve ser adaptada a demandas particulares do local, uma vez que cada área tem uma variedade de características biológicas e sociais, pressões e usos (IUCN, 2016), onde os arranjos políticos e institucionais exercem pressão ou influência sobre a governança das Unidades de Conservação; principalmente no âmbito local.

Estudos e projetos recentes, como os desenvolvidos pelo ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade), com o Projeto Áreas Protegidas Locais, e o elaborado pela Fundação SOS Mata Atlântica “Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica”, publicados ambos em 2017, apontam para a importância de análises sobre Unidades de Conservação Municipais, e da necessidade de fortalecimento e reconhecimento do papel dos governos locais na gestão de áreas protegidas.

Dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, de setembro de 2020, mostram que o Brasil conta com 1004 Unidades de Conservação Federal, 1052 Estaduais, e 390 Municipais (CNUC, 2019). Sendo que, do total de UCs Municipais, 99,48% são geridas por órgãos públicos, o que demonstra a importância da inserção dessas áreas no planejamento e desenvolvimento sustentável dos municípios.

A articulação entre planos e programas municipais é fundamental para a gestão efetiva das Unidades de Conservação, ao integrar as políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, as diretrizes de zoneamento e uso do solo e os instrumentos de gestão previstos pelo

SNUC, como Planos de Manejo, Zona de amortecimento, e a participação das populações locais na criação, implantação e gestão das UCs, por meio dos Conselhos Gestores.

De modo a evitar a liberação de CO₂ na atmosfera e garantir a prestação de serviços ecossistêmicos essenciais para garantir a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, faz-se imprescindível a manutenção e adequada gestão das Unidades de Conservação. Porém, a complexidade socioambiental presente nesses espaços demanda uma gestão contínua, transparente e participativa, na medida em que fazem parte do sistema de governança: o elemento político, que consiste em balancear os vários interesses e realidades políticas; o fator credibilidade, instrumentos que apoiem as políticas, que faça com que as pessoas acreditem nelas; e a dimensão ambiental (PAZ et al., 2015; JACOBI; SINISGALLI; 2012).

5. Legislação e participação social: novos caminhos necessários

De acordo com o já mencionado Art. 225 da Constituição Federal de 1988 no 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”, cabe também à sociedade a responsabilidade de preservar e defender o meio ambiente para o desenvolvimento sustentável, ou seja, deve desempenhar um papel de protagonista em conjunto com o estado (SILVA, 2016). A Declaração do Rio em 1992, em seu princípio 10, declara que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as

informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Assim, com base no contexto tratado neste artigo, é indispensável a execução e, se necessário, a proposição e implementação de novas leis que assegurem e impulsionem a participação social para que os cidadãos possam desempenhar este papel. Como por exemplo, o caso da Finlândia que, com o seu Land Use and Building Act (132/1999), investiu os poderes de estado na população, que é representada pelo Parlamento, promovendo uma forte participação social, inclusive no setor ambiental. O país introduziu mudanças nas políticas ambientais e legislação no final dos anos 80 e início dos anos 90, como políticas ambientais com uma combinação de instrumentos regulatórios, complementados por uma série de outros instrumentos econômicos e sociais, planejamento do uso do solo e acordos voluntários (OECD, SGI) (SGI, 2020a).

Com essa legislação vigente, as autoridades públicas devem promover as oportunidades de participação do indivíduo. A natureza e a sua biodiversidade, o ambiente e o patrimônio nacional são de responsabilidade de todos, de acordo com a mencionada lei. Assim, a lei assegura que a utilização de áreas terrestres e aquáticas e as atividades de construção sobre as mesmas criem condições prévias para um ambiente de vida favorável e promovam um desenvolvimento sustentável do ponto de vista ecológico, econômico, social e cultural. A Lei também visa assegurar que todos tenham o direito de participar no processo de preparação do planejamento, que os conhecimentos especializados sejam abrangentes e que haja um fornecimento aberto de informação sobre os assuntos em pauta, como pode ser visto em diversas cidades finlandesas que disponibilizam em seus sites as decisões tomadas e os processos de participação social (exemplo: cidade de Lahti). Em resumo, o planejamento ambiental/urbano deve ser realizado em constante interação com cidadãos sobre os quais o planejamento e os empreendimentos podem ter um impacto substancial. Autoridades

devem, assim, divulgar informações de planejamento de modo que os interessados possam acompanhar e também influenciar as decisões, por escrito ou oralmente. Pelo menos uma vez por ano, as autoridades locais devem também elaborar uma revisão de todos os assuntos de planejamento que estão ou irão num futuro próximo ficar pendentes na autoridade local ou no conselho regional, e devem ser divulgadas de forma adequada. Lahti é uma cidade finlandesa modelo, possuidora do título de European Green Capital 2021, que conectou seu planejamento urbano fortemente com seus cidadãos, através de diversas etapas participativas no desenvolvimento do plano, fundadas em métodos e abordagens como a ciência cidadã e o mapeamento participativo.

Um possível para o incentivo à participação social no cumprimento da NDC brasileira é com a implementação de projetos de ciência cidadã, os quais contribuem para o modelo de governança multinível. Cabe enfatizar o papel da Ciência Cidadã (SOCIENTIZE, 2013; KRYTHEOTIS et al., 2019), como um meio para criar novas formas de inclusão social, desenvolvendo parcerias e explorando novas instâncias participativas de governança climática entre cidadãos, organizações comunitárias, órgãos governamentais locais e pesquisadores, promovendo a produção, de baixo para cima, de novos conhecimentos sobre vulnerabilidades e ameaças de grupos sociais decorrentes, em territórios específicos. A ciência cidadã potencializa o fortalecimento da capacidade adaptativa em nível local, especialmente dentro das comunidades em situação de vulnerabilidade, através do empoderamento do cidadão, da produção de conhecimentos relevantes, acessíveis e aplicáveis e do aumento da influência social, da participação e do apoio na elaboração de políticas. Como demonstrado por Bremer et al (2019, p. 246): "a ciência cidadã pode alimentar uma governança participativa que inclua os cidadãos na tomada de decisões e na ação sobre questões locais".

Assim existem diversos métodos e abordagens participativas, incluindo as ferramentas tecnológicas, consideradas os “*drivers*” da ciência cidadã (como as Tecnologias da Informação e Comunicação –

TIC's), que podem apoiar o cumprimento de leis existentes e aprimorar seus desdobramentos com relação ao meio ambiente e ao uso da terra, além de outros aspectos. Especificamente com relação às NDCs, em projetos de conservação, o conhecimento científico apoia iniciativas locais para intervenções que influenciam na tomada das decisões políticas (SOCIENTIZE, 2013).

Nesse contexto, os cidadãos podem e devem contribuir ativamente com os seus conhecimentos e experiência. Isto proporciona um processo de aprendizagem social no qual podem partilhar as suas narrativas, levantar novas questões e co-criar diferentes realidades socioeconômicas e ambientais, desde que lhes sejam dados instrumentos adequados para esse fim. Com o exemplo dado da Finlândia, observa-se que onde há legislação que apoia e garante a participação social, e onde existem instrumentos que permitem que o cidadão interaja com seus gestores, a proteção ao meio ambiente é mais efetiva. Isto pode ser observado na pesquisa realizada por Sustainable Governance Indicators, que correlaciona as políticas ambientais da Finlândia e a qualidade da democracia e governança (SGI, 2020b). A democracia participativa é considerada o modelo mais amplo de participação social, que permite a intervenção da população na tomada de decisões, e isto é um requisito para o desenvolvimento sustentável (PALOMARES et al., 2018).

No caso do Brasil, já é prevista e já ocorre a participação social na defesa do meio ambiente por meio de representação em órgãos colegiados, entretanto, são necessários meios mais efetivos e que tenham uma maior abrangência na sociedade, com ferramentas e inovações tecnológicas participativas. Existem alguns projetos que já trazem a ciência cidadã como método para a conservação ambiental, como o projeto “EcoInovação e Cidadania Digital: mapeamento das espécies do cerrado” (SIBBr, 2020), que ainda está em fase de implementação. Ou ainda o projeto LindaGEO, cujo maior objetivo foi estimular a articulação entre os atores sociais envolvidos na co-produção e disseminação de conhecimento em Ubatuba, SP. Também foram realizadas discussões sobre o Zoneamento Ecológico-

Econômico do Litoral Norte, para que a população também fizesse parte dos debates e compreendesse mais sobre o zoneamento (LINDAGEO, 2020).

6. Conclusão

A governança multinível é um importante pilar das relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro, pois possibilita a inserção social no processo decisório, além de oferecer grande potencial para enfrentar os desafios socioambientais atuais por conta de seu estímulo à cooperação horizontal (HENDRICHS et al., 2017; FREY; CARNEIRO, 2018).

Com relação à participação dos estados, Distrito Federal e municípios no cumprimento das NDC, neste capítulo foram apresentados dois exemplos de contextos em que estes atores podem agir, dentro de suas competências, para colaborar com as metas definidas pelo Brasil: os Programas de Regularização Ambiental e a gestão local das áreas protegidas, em especial das Unidades de Conservação. Além desses, existem vários outros exemplos de políticas públicas que podem ser priorizadas para que, diante do contexto político brasileiro e do esvaziamento do papel de liderança do governo federal para fazer cumprir o que foi acordado internacionalmente, os entes subnacionais assumam um maior papel no combate às mudanças climáticas e preservação ambiental.

Contudo, para a governança multinível, é necessário que também haja participação de diversos stakeholders na gestão do meio ambiente, não apenas gestores públicos. O engajamento de stakeholders, como um componente essencial da governança, reforça seu papel quanto a uma gestão eficaz, eficiente e inclusiva dos recursos naturais. Por sua vez, o aprendizado transformativo, no qual os participantes produzem e deliberam sobre o conhecimento e processos educativos que mudam fundamentalmente sua compreensão, é um aspecto relevante para promover governança adaptativa.

Talvez uma das manifestações mais interessantes de engajamento de atores sociais seja a ciência cidadã, sendo cada vez mais reconhecida como relevante para a coleta de dados, para atender às necessidades da comunidade e para criar engajamento e cooperação entre cidadãos, cientistas e gestores públicos. Com isso, as ações e decisões resultantes do processo se aproximam das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), visto que ao se tornarem mais inclusivas, contribuem para melhorar a governança. Em especial, o ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, cujas metas se relacionam com o estabelecimento do modelo de governança multinível e com a participação social para garantir justiça social e ambiental, é contemplado.

Referências

- ASCEMA. *Cronologia de um desastre anunciado: Ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil*. Set. 2020. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BETIM, F. Bolsonaro neutraliza o papel do Ibama na aplicação de multas ambientais. *El País*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/11/politica/1555009346_229285.html>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BIM, E. F.; FARIAS, T. Competência ambiental legislativa e administrativa. *RIL Brasília*, a. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015.
- BORGES, T. C. *Curso de direito internacional e direito comunitário*. São Paulo: Atlas, 2011.
- BREMER, S. 'My new routine': Assessing the impact of citizen science on climate adaptation in Bangladesh. *Environmental Science and Policy*, v. 94, p. 245-257, 2019.
- BRITO, R. Decisão de cancelar COP no Brasil teve participação minha, diz Bolsonaro. *Exame*. 28. nov. 2018. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/decisao-de-cancelar-cop-no-brasil-teve-participacao-minha-diz-bolsonaro/>>. Acesso em: 10 out. 2020.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. Relatório. Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <<https://www.inputbrasil.org/publicacoes/onde-estamos-naimplementacao-do-codigo-florestal>>. Acesso em 26 set. 2020.

CLIMATE POLICY INITIATIVE; AGROICONE. Sumários. *O Código Florestal pode ser finalmente implementado. E agora?* Rio de Janeiro: INPUT, 2018.

De la CRUZ, R. La relación entre conocimiento tradicional y políticas públicas: su aporte a la adaptación al cambio climático. In: LARA, R.; VIDES – ALMONACID, R. Sabiduría y Adaptación: El Valor del Conocimiento Tradicional en la Adaptación al Cambio Climático en América del Sur. UICN: Quito, Ecuador. P. 101 – 118, 2014.

EMBRAPA. *Área rural dedicada à vegetação nativa atinge 218 milhões de hectares*. 24 jul. 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/35967323/area-rural-dedicada-a-vegetacao-nativa-atinge-218-milhoes-de-hectares>>. Acesso em: 25 set. 2020.

FAO. *Forest Resources Assessment*. Rome: FAO. 2006.

FAO. 2016. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2016: Cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria. Roma. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i6030s.pdf>>. Acesso em 01 out. 2020.

FINLÂNDIA. Lei 132/1999 - Land Use and Building Decree. Disponível em: <<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990895.pdf>>. Acesso em 11 out. 2020.

G1. Após embate com Bolsonaro sobre desmatamento, diretor do Inpe anuncia exoneração. *G1* Jornal Nacional. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/08/02/apos-embate-com-bolsonaro-sobre-desmatamento-diretor-do-inpe-anuncia-exoneracao.ghtml>>. Acesso em 10 out. 2020.

GUPTA J. 2007. The multi-level governance challenge of climate change. *Environmental Sciences*, v. 4, n. 3, 131-137.

GUIDOTTI, V. et al. *Números Detalhados do Novo Código Florestal e suas Implicações para os PRAs*. Sustentabilidade em Debate, nº 5. Piracicaba, SP: Imaflora, 2017. Disponível

em: <http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5925cadao5b49_SUSTem_DEB_low_web_links.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

IPCC 2006, 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme, Eggleston H.S., Buendia L., Miwa K., Ngara T. and Tanabe K. (eds). Published: IGES, Japan.

IPCC, 2014: Alterações Climáticas 2014: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade - Resumo para Decisores. Contribuição do Grupo de Trabalho II para o Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea e L.L. White (eds.)]. Organização Meteorológica Mundial (WMO),Genebra, Suíça, 34 págs.

IPCC. 2014. Climate Change 2014: Synthesis Report. [Online] pp. 01-151. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>.

IPCC, 2018. Anexo I: Glosario [Matthews J.B.R. (ed.)]. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza [Masson-Delmotte V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (eds.)].

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. de. Governança ambiental e economia verde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 6, p. 1469 – 1478, 2012.

KRYTHEOTIS, A. P. et al. Citizen Social Science for More Integrative and Effective Climate Action: A Science-Policy Perspective. *Front. Environ. Sci.* v. 7, n. 10, 2019.

LEME, T. M. Governança Ambiental no nível municipal. In: MOURA, A. M. M. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, p. 147 -174, 2016.

LINDAGEO. Litoral Norte dados abertos geoespaciais. Disponível em: <<https://wiki.ubatuba.cc/doku.php?id=linda:lindageo>>. Acesso em 12 out. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA: Departamento de áreas Protegidas. Roteiro para criação de unidades de conservação municipais. Brasília – DF, 84 p., 2019.

_____. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: 07 out. 2020.

MWANGI, E.; A. WARDELL. Multi-Level Governance of Forest Resources. *International Journal of the Commons*, v. 6, n. 2, p. 79–103, 2012.

NEVES, E. M. S. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, p. 137 – 150, 2012.

NOBRE, Noéli. *Brasil ratifica Acordo de Paris sobre Mudança do Clima*. Agência Câmara de Notícias. 12 set. 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/497879-brasil-ratifica-acordo-de-paris-sobre-mudanca-do-clima/>>. Acesso em: 21 set. 2020.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL (OCF). *Desafios e oportunidades para implantação do novo código florestal brasileiro*. 2015. Disponível em: <https://observatorioflorestal.org.br/desafios-e-oportunidades-para-implantacao-do-novo-codigo-florestal-brasileiro/?_sft_tipo_de_conteudo=analise>. Acesso em 22 set. 2020.

PALOMARES et al. Participação popular em políticas ambientais: a democracia participativa como instrumento de concretização da sustentabilidade ambiental. *Rev. Fac. Dir.* | Uberlândia, MG, v.46, n.1, p.17-44, 17 jan./jun. 2018. ISSN 1982-4513.

PAZ, M. G. et al. Unidades de Conservação: potenciais e desafios em um contexto complexo. In: JACOBI, P. R. *Aprendizagem social e áreas de proteção ambiental*. São Paulo: Annablume, p. 124-146, 2015.

PEIXER, J. F. B. A Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil para cumprimento do Acordo de Paris: metas e perspectivas futuras. Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2019.

PBMC, 2014: Mitigação das mudanças climáticas. Contribuição do Grupo de Trabalho 3 do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas ao Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas [Bustamante, M. M. C., Rovere E.L.L., (eds.)]. COPPE. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 463 pp.

RODRIGUES, S. Retrospectiva 2019: Após extinguir comitê gestor, governo paralisa Fundo Amazônia. O eco. 18 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/retrospectiva-2019-apos-extinguir-comite-gestor-governo-paralisa-fundo-amazonia/>>. Acesso em 28 set. 2020.

SEEG. *Emissões totais*. 2019. Disponível em: <http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#>. Acesso em: 24 set. 2020.

SHARMA, A. *Guide to the Paris Agreement*. ECBI, Oxford Climate Policy, 2020.

SUSTAINABLE GOVERNANCE INDICATORS – SGI. *Environmental Policies*. Disponível em: <https://www.sgi-network.org/2017/Finland/Environmental_Policies>. Acesso em: 03 out. 2020.

SUSTAINABLE GOVERNANCE INDICATORS – SGI. *Policy Performance*. Disponível em: <https://www.sgi-network.org/2020/Finland/Key_Findings>. Acesso em: 03 out. 2020.

SIBBR. Eco Inovação e Cidadania digital: mapeamento das espécies do Cerrado. 2020. Disponível em <<https://sibbr.gov.br/cienciacidada/ecocerrado.html>>. Acesso em 12 out. 2020.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24^a Ed, 2005.

SILVA, A. D. da. Participação social como forma de defesa ambiental. *Jus*. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/51204/participacao-social-como-forma-de-defesa-ambiental>>. Acesso em: 03 out. 2020.

SOCIETIZE. *Green Paper on Citizen Science for Europe: Towards a better society of empowered citizens and enhanced research*. European Commission, 2013

SPERANZA, J.; ROMEIRO, V.; BETIOL, L.; BIDERMAN, R. *Monitoramento da implementação da política climática brasileira: Implicações para a Contribuição Nacionalmente Determinada*. Working Paper, WRI Brasil, nov. 2017.

TUFFANI, M. Veja 10 ações do governo Bolsonaro no desmonte da política ambiental. 01 set. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/09/veja-10-acoes-do-governo-bolsonaro-no-desmonte-da-politica-ambiental.shtml>>. Acesso em: 25 set. 2020.

UICN - Unión Mundial para la Naturaleza. *Áreas Protegidas: En Latinoamérica - de Caracas a Durban - Un vistazo sobre su estado 1992 - 2003 y tendencias futuras*. Oficina Regional para América del Sur, 39 p., 2003.

____; UNEP - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; WCMC - World Conservation Monitoring Centre. *Protected Planet Report 2016 - Cómo las áreas protegidas contribuyen al logro de las metas globales de biodiversidade*, 84 p., 2016.

VALDIONES, A. Pa.; BERNASCONI, P. Relatório. Do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos estados brasileiros. *Transparência Florestal Mato Grosso*. N. 1, Ano 6, Maio 2019. Cuiabá: Instituto Centro de Vida, 2019.

WATKISS, C. Seven countries submit new 2020 national climate plans (NDCs). 20 abril 2020. Climate Action. Disponível em: [http://www.climateaction.org/news/seven-countries-submit-new-2020-national-climate-plans-ndcs?utm_source=ActiveCampaign&utm_medium=email&utm_content=Seven+countries+submit+new+2020+national+climate+plans+\(NDCs\)+-+Climate+Action+News&utm_campaign=CA+%7C+2020+%7C+24+April+%7C+Newsletter](http://www.climateaction.org/news/seven-countries-submit-new-2020-national-climate-plans-ndcs?utm_source=ActiveCampaign&utm_medium=email&utm_content=Seven+countries+submit+new+2020+national+climate+plans+(NDCs)+-+Climate+Action+News&utm_campaign=CA+%7C+2020+%7C+24+April+%7C+Newsletter). Acesso em 10 out. 2020.

**As privatizações no saneamento básico
a partir Lei nº 14.026/2020:
a importância do cosmopolitismo jurídico no combate
ao desmonte das políticas ambientais brasileiras ¹**

Rafael Santos de Oliveira ²

Pedro Victor dos Santos Witschoreck ³

Rodrigo Aguiar da Silva ⁴

Introdução

O meio ambiente é considerado por muitos como patrimônio comum da humanidade e, diante de tal característica global, seus problemas e consequentemente as soluções apontadas para estes são transfronteiriços, ultrapassando a autonomia e soberania individual dos Estados, sobretudo em face da interdependência cada vez maior entre os atores internacionais decorrente da globalização. Nesse sentido, não há como se pensar em proteção ambiental desvinculada de aspectos políticos, na medida em que a sua efetividade depende da aplicação adequada de instrumentos

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM. Editor da Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM e Líder do Grupo de Pesquisa CEPEDI. E-mail: rafael.oliveira@ufsm.br

³ Discente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM (Mestrado). Integrante do Centro de Estudos e Pesquisas em Direito e Internet (CEPEDI) da UFSM. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. E-mail: pedroviktor@hotmail.com

⁴ Discente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM (Mestrado). Integrante do Centro de Estudos e Pesquisas em Direito e Internet (CEPEDI) da UFSM. Advogado. E-mail: aguiar.jus@gmail.com

normativos decorrentes de processos políticos alinhados entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Havendo um claro desmonte das políticas ambientais, tal como o existente no Brasil a partir de janeiro de 2019, com evidentes omissões do Executivo Federal diante de desastres ambientais e com ações estatais visando a desestruturação de órgãos de proteção ao meio ambiente, além de um Poder Legislativo que promulga leis contrárias a políticas públicas ambientais e favoráveis a interesses do capitalismo neoliberal – a exemplo da Lei 14.026/2020, o “novo” marco regulatório do saneamento básico – os impactos resultantes de tais condutas não afetam apenas cidadãos brasileiros, mas também habitantes de outros países, na medida em que o Brasil abriga grandes riquezas em termos de biodiversidade, sendo responsável pela saúde e até mesmo pela sobrevivência futura do planeta.

Portanto, considerando que algumas ações e omissões nas políticas ambientais pelo governo brasileiro são problemas globais e interferem na vida de cidadãos de outros países, e diante da ineficácia da atuação estatal na proteção ambiental, questiona-se se os atores internacionais podem intervir na política ambiental brasileira, com base no cosmopolitismo jurídico, para salvaguardar a proteção ao meio ambiente?

Para responder a essa questão norteadora, adota-se uma pesquisa com finalidade básica-estratégica, desenvolvendo conhecimentos que possam ser utilizados para compreensão e possível solução do problema sob análise. Utiliza-se do método de abordagem indutivo, partindo das particularidades brasileiras consistentes em atos e omissões dos Poderes Executivo e Legislativo desde janeiro de 2019 até se chegar à generalização de que há um projeto de desmonte das políticas ambientais no Brasil e buscando uma solução também geral, relacionada à aplicação do cosmopolitismo jurídico para tal problema. Como métodos de procedimento são utilizados o bibliográfico e o documental.

O objetivo geral do presente capítulo é analisar se os atores internacionais podem intervir na política ambiental brasileira, com base no cosmopolitismo jurídico, a fim de impedir a continuação do desmonte

verificado nesse âmbito a partir de 2019. Com base nisso, faz-se necessário elencar os objetivos específicos nos quais o presente texto se estrutura: a) Elencar as principais ações e omissões nas políticas ambientais brasileiras, a partir de janeiro de 2019 até a promulgação da Lei 14.026/2020, demonstrando o desmonte nas políticas ambientais brasileiras nesse período; b) Discorrer especificamente sobre o processo de privatização ambiental no Brasil a partir da Lei 14.026/2020; c) Verificar se os atores internacionais podem intervir na política ambiental brasileira com base no cosmopolitismo jurídico, e de que modo isso pode poderia ocorrer sem afetar a soberania brasileira.

1 Ações e omissões nas políticas ambientais brasileiras de janeiro de 2019 até julho de 2020, com a promulgação do novo marco regulatório do saneamento básico

A política ambiental brasileira virou pauta de diversas notícias nos últimos dois anos, porém não da forma desejada pelos brasileiros, com a preservação da rica biodiversidade existente no país através de ações governamentais pensadas e aplicadas especificamente nessa área. O que se tem presenciado, a partir de janeiro de 2019 com a posse do novo Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, é uma atuação omissa do Poder Executivo em relação às pautas ambientais, ou mesmo ações contrárias ao meio ambiente pelos próprios órgãos governamentais incumbidos de protegê-lo, com mais evidência no Ministério do Meio Ambiente, coordenado pelo Ministro Ricardo Salles.

As omissões e ações contrárias à defesa ambiental pelo governo federal sob a presidência de Jair Bolsonaro são tantas e tão impactantes que superaram as fronteiras do país e foram objeto de repercussão internacional, sobretudo após o descontrole das queimadas na Floresta Amazônica em agosto de 2019. Nesse mês, a imprensa internacional publicou diversas matérias com fotos da Floresta Amazônica em chamas, compartilhando a informação do INPE quanto ao aumento de 278% no

desmatamento na Amazônia em comparação dos meses de julho de 2019 e de julho 2018, relacionando esse desastre ambiental com o descaso de Jair Bolsonaro, que além de pouco ou nada fazer para combater os incêndios ainda os atribuiu a ambientalistas que teriam colocado fogo somente para prejudicá-lo. Dentre os veículos midiáticos internacionais que criticaram o governo brasileiro em relação às queimadas na Amazônia estão os mundialmente conhecidos *The New York Times* (EUA) e *The Guardian* (Reino Unido) (DEUTSCHE WELLE, 2019).

Alguns países, como a Alemanha e a Noruega, manifestaram uma espécie de boicote ao governo brasileiro nessa época, manifestado através do bloqueio de contribuições para o Fundo Amazônia, destinado a combater o desmatamento nessa área. Alemanha e Noruega até então eram os responsáveis por quase todo o dinheiro do fundo e suspenderam em 2019, respectivamente, os montantes de 155 milhões de reais e de 133 milhões de reais, sob o argumento de que o governo brasileiro quebrou o acordo com ambos acerca da proteção ambiental na Amazônia, de suma importância para todo o planeta (NEGRÃO, 2019).

Embora as queimadas na maior floresta tropical do mundo durante o segundo semestre de 2019 tenham sido o grande estopim para as críticas internacionais em face das políticas ambientais brasileiras, não foram o único fator para tanto. A preservação do meio ambiente não se encontra dentre as prioridades governamentais e são muitas as omissões nesse sentido pelo Poder Executivo Federal, além de condutas que vão manifestamente contra diretrizes ambientais nacionais e mundiais.

A constatação de diversas ações governamentais no sentido de enfraquecer as políticas ambientais levou a elaboração de um dossiê pela Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente (Ascema Nacional), denominado “Cronologia de um desastre anunciado: ações do Governo Bolsonaro para desmontar as políticas de Meio Ambiente no Brasil” (ASCEMA NACIONAL, 2020). O objetivo da associação ao elaborar o documento é fazer uma espécie de denúncia sobre o desmonte da política ambiental no Governo Bolsonaro a entidades internacionais, como a

Organização das Nações Unidas, Human Rights Watch e Anistia Internacional (FURTADO, 2020).

A introdução do dossiê elaborado pela Ascema Nacional sintetiza bem o desmonte realizado nas políticas ambientais brasileiras a partir da posse de Jair Bolsonaro como Presidente da República:

Desde 2019, com o início do atual governo, tem havido um aumento em número e extensão dos incêndios florestais, expansão do desmatamento da Amazônia; vazamento de óleo atingiu diversos pontos da costa brasileira sem que o governo se mostrasse capaz de dar uma resposta rápida e competente que possibilitasse descobrir os responsáveis por sua origem; as tentativas de incriminar e intimidar indígenas, ambientalistas e organizações não-governamentais, além de intimidação e cerceamento da ação dos servidores da área ambiental, resultando em um real e deliberado desmonte das instituições públicas de meio ambiente.

[...] A desestruturação e enfraquecimento do MMA e de suas autarquias, como a extinção de setores e cargos de direção deixados vagos por longos períodos nos órgãos, contribuem para a paralisação e deliberada ineficiência das suas atividades. Além disso, a falta de critérios técnicos para a nomeação de pessoas, muitas sem conhecimento suficiente e sem experiência prévia para cargos de direção, com destaque para a substituição de servidores de carreira por militares das Forças Armadas ou policiais militares (inexperientes, porém obedientes), demonstram a intencionalidade do enfraquecimento da área ambiental na atual gestão. (ASCEMA NACIONAL, 2020, p. 03).

Embora realizada tal síntese introdutória no referido dossiê que, por si só, já salienta de modo geral as práticas ambientais pelo governo federal na gestão bolsonarista, faz-se necessário pontuar algumas ações estatais indicadas no dossiê ante sua relevância individual, de modo a entender como as peças apartadas montaram um quebra-cabeças de desmantelamento político-ambiental. Ressalta-se que, mesmo sendo possível tal fragmentação das partes para entender o todo, o conjunto de irregularidades é mais gravoso do que a soma das partes, eis que representa o descaso governamental proposital e não esporádico com o meio ambiente.

A intencionalidade no desmonte de políticas ambientais pôde ser percebida já no primeiro dia de mandato de Jair Bolsonaro, em 1º de janeiro de 2019, diante da edição da Medida Provisória nº 870. A denominada Reforma Ministerial instituída por tal medida provisória, posteriormente convertida na Lei 13.844/2019, dentre suas inovações, possibilitou a inserção de ruralistas nos órgãos ambientais e de proteção a direitos de populações indígenas e tradicionais e esvaziou as competências do Ministério do Meio Ambiente através da extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas e das transferências do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e da Agência Nacional de Águas (ANA) para outras pastas. Ainda no mesmo mês, a imprensa divulgou que Ricardo Salles, recém nomeado Ministro do Meio Ambiente, já prestou serviços advocatícios para o agronegócio e que, duas semanas antes de assumir o cargo de Ministro, foi condenado pela justiça de São Paulo por Fraude Ambiental (ASCEMA NACIONAL, 2019, p. 06-07).

Outras práticas questionáveis do Ministro do Meio Ambiente se sucederam a esses fatos, como a exoneração de 21 dos 27 superintendentes regionais do Ibama em fevereiro de 2019, a ordem para que o Presidente do Ibama autorizasse o leilão de blocos de petróleo ao lado do Parque Nacional Marinho de Abrolhos (BA) e o corte de 24% do orçamento do Ibama (cerca de R\$ 89,9 milhões) em abril de 2019, a afirmativa de Ricardo Salles em maio de 2019 de que teria analisado aproximadamente 25% dos contratos do Fundo Amazônia e que verificou inconsistências em todos os projetos de ONGs, bem como a sua afirmativa em junho de 2019 de que quer contratar empresa privada para monitorar o desmatamento na Amazônia, em detrimento do trabalho realizado pelo INPE nesse sentido (ASCEMA NACIONAL, 2019, p. 07-11).

Após um primeiro semestre de 2019 com atuações bem ativas do Ministro do Meio Ambiente nas diversas modificações realizadas nas políticas ambientais, o segundo semestre de tal ano apresenta um protagonismo maior do próprio Presidente da República nesse sentido. Como já mencionado, o início do segundo semestre de 2019 foi marcado

pelas notícias de aumento exponencial das queimadas na Floresta Amazônica e, embora esses desastres naturais tenham sido o maior símbolo das omissões governamentais na área ambiental, o desmantelamento das políticas ambientais nesse período não se restringiu a isso.

Mesmo com os irreparáveis danos oriundos das recentes queimadas na maior floresta tropical do mundo e, conseqüentemente, com as críticas e retaliações internacionais já mencionadas, em 28 de agosto de 2019, Jair Bolsonaro assinou o Decreto nº 9992/2019 que proíbe queimadas em todo país por dois meses, mas traz diversas exceções que possibilitam tal prática, dentre eles o uso do fogo na agropecuária fora da Amazônia Legal. Apenas dois dias após tal ato, é publicada a Proposta de Plano Plurianual 2020-2023 (PLN 21/2019), de autoria do Presidente da República, prevendo menos de 2% do orçamento de tal período para políticas do Ministério do Meio Ambiente, como mudanças climáticas, conservação da biodiversidade e qualidade ambiental urbana (ASCEMA NACIONAL, 2019, p. 16).

Em setembro de 2019, outro desastre ambiental marcou o país e ressaltou a ineficiência governamental na proteção do meio ambiente: as manchas de óleo surgidas em centenas de pontos do litoral nordeste e sudeste brasileiro após derramamento em alto mar. O descaso estatal com o evento foi evidente, considerando que o governo federal só acionou o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional - PNC (instituído pelo Decreto 8.127/2013) 41 dias após o aparecimento das manchas poluentes nas praias brasileiras, sendo que poderia tê-lo feito tão logo tomou conhecimento dos fatos. Além de tal demora na tomada de providências, o Ministro Ricardo Salles ainda insinuou que o derramamento do óleo na costa brasileira poderia ter sido feito pela organização não governamental Greenpeace (ASCEMA NACIONAL, 2019, p. 18-19).

O segundo ano do Governo Bolsonaro não representou um panorama político-ambiental diverso do até então apresentado. O mês de fevereiro

de 2020 iniciou com o envio do Projeto de Lei nº 191/2020 pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, o qual libera a mineração em terras indígenas, e ainda foi marcado por modificações estruturais promovidas pelo governo federal em órgãos ambientais, como a transferência do Conselho da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República e a nova composição de tal conselho, com 19 militares, 4 delegados da Polícia Federal e nenhum representante do Ibama, do ICMBio ou da Funai (ASCEMA NACIONAL, 2019, p. 23-24).

Já em maio de 2020, ocorreu um dos episódios mais emblemáticos da gestão ambiental bolsonarista, com a declaração do Ministro do Meio Ambiente de que o executivo federal deveria aproveitar enquanto o foco da imprensa estava na cobertura da pandemia do novo coronavírus para “passar a boiada” e modificar ainda mais as normas ambientais (ASCEMA NACIONAL, 2019, p. 26). Além disso, o desmonte da proteção ambiental no Brasil também teve um importante marco com a promulgação da Lei 14.026 em 15 de julho de 2020,

Diante dos diversos retrocessos na política ambiental do Brasil, conforme se verificou até então, percebe-se que tais ações e omissões fazem parte do plano governamental e elevou a popularidade do Presidente nos setores ruralistas e chamou atenção das empresas privadas. Apesar dos absurdos já mencionados, infelizmente não para por aí. A aprovação da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, o “novo” marco regulatório do saneamento básico é emblemática, considerando o próprio momento da aprovação (em meio ao cenário de caos ambiental/sanitário no Brasil e no mundo), bem como acerca do seu próprio teor, totalmente voltado às empresas privadas e aos processos de privatizações do setor de saneamento básico. Em que pese diversos pontos da legislação sejam questionáveis, a seguir será melhor explanado acerca da centralização de diversas regulamentações na Agência Nacional das Águas (ANA).

2 A Lei 14.026, de 15 de julho de 2020 e o processo de privatização do saneamento básico no Brasil

A presente etapa busca abordar as questões problemáticas relativas à privatização da água que permeiam o novo marco regulatório do saneamento básico (Lei 14.026/2020). Inicialmente é necessário apontar que a dita legislação foi discutida durante cinco anos, entretanto, só agora, em meio a uma pandemia e sob a governança do presidente Jair Bolsonaro, é que foi aprovada, demonstrando um simbolismo bastante significativo com relação ao que ambos – a Lei e o atual governo – representam. Apesar da utilização do termo “novo”, não é necessariamente uma nova forma de regulação. O que ocorre são alterações na política nacional de saneamento básico, disposta na Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Entretanto, no presente texto, opta pelo uso do termo “novo” na busca de facilitar distinção.

Antes de adentrar na Lei 14.026/2020, importa destacar que no ano de 2018 o governo de Michel Temer editou duas medidas provisórias, as quais já demonstravam o interesse da iniciativa privada pelo setor de saneamento básico. As medidas provisórias de nº 844 e 868 tinham como objetivo a concentração de poder na Agência Nacional das Águas e davam a ela “a competência para alteração dos contratos de programa; alteração da titularidade municipal, responsabilidade de fixação das tarifas, alteração no mecanismo do subsídio cruzado e na lógica dos ganhos de escala” (GONÇALVES; SILVA, 2020, p. 85). Prontamente as medidas foram contestadas pelo setor das empresas públicas e outros setores da sociedade civil, ocasião em que a inconstitucionalidade de tal proposta era a pauta, gerando a perda da vigência das supramencionadas medidas provisórias sem sequer passar pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Conforme Vasques (2020, p. 19), o temor que gerou a contestação era o medo relativo ao aumento das tarifas em cima da água e do esgoto, fato que afrontaria o princípio da universalização desses recursos e aumentaria a desigualdade já existente. Apesar das

controvérsias, a pauta acerca das privatizações continuou e foi o vetor para originar a Lei nº 14.026/2020, o então “novo” marco regulatório do saneamento básico. Ao sancionar o novo marco, o presidente Jair Bolsonaro optou por vetar o Artigo 16, o qual possibilitaria a renovação dos contratos de programa pelas empresas públicas por mais trinta anos, demonstrando o caráter da Lei e da sua política de governo.

O novo marco regulatório do saneamento básico), chegou se responsabilizando para atualizar uma série de legislações vigentes até então. São elas: Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000; Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003; Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007; Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010; Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015; e Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2020). Percebe-se que seis legislações sofreram alterações que repercutiram em questões ambientais, sociais e econômicas, implicando em uma nova perspectiva ao saneamento básico brasileiro. A aprovação do novo marco foi comemorada pelo presidente do Senado, Davi Alcolumbre, que afirmou “dar condições de acesso a água e esgoto, tão importantes para preservar a vida dos brasileiros, virá da iniciativa privada, com uma legislação que dá segurança jurídica e tranquilidade aos investidores [...]” (SENADO FEDERAL, 2020). Ainda, o site da Agência Nacional das Águas (ANA) realizou uma matéria no sentido de que a legislação trará avanços na economia, na saúde e no meio ambiente (ANA, 2020). Porém, apesar desse otimismo, existe uma série de controvérsias justamente sobre a intervenção da iniciativa privada no assunto e sobre os três pontos destacados na matéria da ANA.

Apesar das diversas alterações nas referidas legislações, deve-se atentar ao fato de que o novo marco determina que a Agência Nacional das Águas (ANA) seja a única responsável pelas normas acerca da regulação dos serviços de saneamento no Brasil a partir da alteração da ementa da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 (Artigos 2º e 3º da Lei 14.026), também consta que as empresas públicas não poderão mais ser contratadas diretamente para execução dos serviços de saneamento e os

municípios e estados concorrem de maneira aberta com as empresas privadas (BRASIL, 2020). Ao centralizar o poder na ANA, o novo marco permite que a regulação dos serviços e licitações de empresas privadas sejam feitos por ela, isto é, irá diminuir o repasse de verbas da União para os Municípios. Por esse e outros motivos, centralizar as atividades na ANA é uma afronta aos direitos sociais, essencialmente no que tange a uma gestão democrática – e descentralizada –, pois as políticas públicas passam a ser utilizadas conforme os interesses do mercado. O processo consiste na indução das privatizações relativas ao saneamento básico, na retirada da autonomia dos municípios quanto aos referidos serviços, e, conseqüentemente, fragmenta a Política Nacional de Saneamento (Lei 11.445/ 2007), que presava pela integração e descentralização (GONÇALVES; SILVA, 2020, p. 86).

Nessa onda de privatizações, pensar tal política econômica voltada ao saneamento básico é caminhar na contramão do restante do mundo. E diante de tal afirmação, traz como embasamento os seguintes argumentos:

Outra preocupação trazida pela Lei n. 14.026/2020 é o aumento da tarifa constatado em experiências precedentes de privatização em outras cidades, conforme demonstra o estudo da Transnational Institute. Nos últimos anos, pelo menos 835 localidades remunicipalizaram os serviços públicos, o que afetou mais de 1600 cidades de 45 países. De forma geral, essas experiências demonstram a deterioração da qualidade dos serviços e o aumento das tarifas como efeitos inevitáveis na dinâmica privatista (TNI, 2017). Portanto, ao incentivar que grandes corporações assumam a dianteira da prestação de serviços de saneamento, a Lei n. 14.026/2020 acaba por colocar a população mais pobre refém de um tipo de serviço privado, que não tem concorrente e que se vale dessa prerrogativa para precarizar, postergar ou não realizar qualquer tipo de melhoria nos sistemas.

[...] Por fim, atores sociais, como a Ong ONDAS, o Instituto Mais Democracia e a própria FNU, vem reiterando que a indução à privatização do setor não é um problema apenas *per se*, tendo em vista que não se trata de um serviço que será operado por empresas nacionais fortalecendo a economia nacional. Atualmente, cinco empresas controlam mais de 80% dos serviços privados de saneamento no Brasil, sendo as maiores a BRK Ambiental, que detém quase metade das ações (controlada pelo fundo canadense Brookfield); Aegea

Saneamento, que tem como acionista o GIC (fundo soberano de Singapura); Iguá (que tem como acionista indireto o fundo canadense AIMCo); e a GS Inima (da empresa sul-coreana Grupo GS) (GONÇALVES; SILVA, 2020, p. 87-88).

Dito isso, percebe-se que, em resumo, o saneamento básico ficará nas mãos das grandes corporações, acarretando a ausência de concorrência devido a disparidade de capital, na medida em que, conforme já mencionado, os repasses de verbas da União para os Municípios reduzirão. No final das contas, essas empresas privadas que assumirem a prestação dos referidos serviços irão deter os lucros oriundos do saneamento básico e ficarão desobrigadas de investirem de maneira diferente da anterior, podendo, inclusive, precarizar o serviço. Ainda, ressalta-se que a privatização também não repercutirá em qualquer fortalecimento para as empresas nacionais ou para economia do país de maneira geral, considerando que a maioria das empresas de saneamento básico atuando no Brasil pertencem a grupos estrangeiros.

Considerando a centralização das diversas questões na ANA, é preciso destacar que atualmente a água potável é um problema que assola o mundo inteiro. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6, cerca de “748 milhões de pessoas no mundo não têm acesso a uma fonte melhorada de água potável e 2,5 bilhões de pessoas vivem sem instalações básicas de saneamento” (MACHADO FILHO, 2018, p. 16). Nesse sentido, ainda que o Direito a água seja fundamental para a existência humana e corresponda a um tema já debatido em âmbito internacional, especialmente na Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar Del Plata, na Argentina, em 1977, na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, realizada em 1992, em Dublin, Irlanda e na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em junho de 1992, na prática ainda percebe-se o descaso por parte dos Estados, uma vez que tais dados são alarmantes (GORCZEVSKI; IRIGARAY, 2019, p. 04-05).

Frente a esse cenário, medidas como a centralização das atividades na ANA, a qual está nas mãos de um governo liberal, permitirá, por meio das perspectivas de saneamento básico, ser um pressuposto para a privatização da água no Brasil. Mas para o discurso ser visto com bons olhos, o objetivo falacioso do novo marco consiste em ter como meta que 99% da população tenha acesso a água potável e 90% a coleta de esgoto até o ano 2033, conforme a meta estabelecida (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). Segundo Vicente Andreu, ex-presidente da ANA, em entrevista dada ao site Brasil de Fato, possivelmente o que aconteça seja o aumento dos preços relativos aos referidos serviços, acarretando a exclusão das famílias mais pobres. Os municípios que não forem interessantes para os investimentos da iniciativa privada terão menos investimento ou nem terão, mesmo que haja a concessão (SUDRÉ, 2020). Conforme Glossário da ONU “a escassez de água afeta principalmente países menos desenvolvidos e áreas rurais, impedindo seus cidadãos de viverem uma vida saudável e produtiva, além de causarem enormes perdas econômicas anuais” (MACHADO FILHO, 2018, p. 16). A relação entre essa abordagem presente no referido Glossário com a situação atual é simples: devido aos processos de elitização constantes na Lei 14.026/2020 – por meio das privatizações –, o Brasil, na condição de país com grandes áreas rurais e com a economia pautada nesse ramo, sofrerá graves consequências sociais e econômicas.

Diante do exposto, constata-se que a Lei 14.026/2020 trará sérios problemas e servirá aos interesses ideológicos do liberalismo, entregando o saneamento básico e o recurso natural consistente na água para as empresas privadas as quais sequer pertencem ao Brasil. Nesse viés, a luta deve ser travada na busca de ir na contramão dos discursos que mascaram os reais efeitos do novo marco regulatório. Isso implica em desmistificar os argumentos que abordam falácias positivas acerca do novo marco, especialmente quando é dito que ele trará a universalização do saneamento básico, e, conseqüentemente da água, pois conforme vislumbrado, o mais lógico dentro da perspectiva da privatização é a

retirada da autonomia do cidadão fazer exigências e desmonte das políticas de saneamento básico brasileiro, impedindo qualquer avanço democrático nesse sentido. Enfim, o próximo passo é discutir a possibilidade de o cosmopolitismo jurídico vir a ser uma corrente jurídica capaz de auxiliar na redução do desmonte das políticas ambientais, especialmente na busca de minimizar os efeitos da Lei 14.026/2020, uma vez que tal pensamento consiste no combate aos nacionalismos exacerbados e ao império do direito internacional a partir das imposições capitalistas.

3 O cosmopolitismo jurídico como potencial base normativa para a proteção ambiental brasileira

Realizada uma exposição das principais omissões estatais no campo da política ambiental a partir de janeiro de 2019, bem como da existência de ações governamentais contrárias à proteção do meio ambiente, promovendo um verdadeiro desmonte de instituições voltadas a esse objetivo e com um discurso claramente oposto à defesa da biodiversidade, é necessário buscar alguma solução no âmbito jurídico que possa fazer frente ao total descaso do Poder Executivo e mesmo do Poder Legislativo, considerando que este último, além de não editar legislações que reforcem as questões ambientais, ainda promulgou a controversa Lei 14.026/2020, a qual possibilita a privatização do saneamento básico no Brasil.

Tendo em vista que o problema ora debatido, qual seja, o desmonte das políticas ambientais no Brasil, ultrapassa as fronteiras estatais, na medida em que o descaso governamental com seus próprios biomas afeta a saúde e mesmo a futura sobrevivência de cidadãos de outros países, impõe-se que a potencial resposta jurídica não se restrinja ao Direito interno. Portanto, resta verificar como os atores internacionais podem atuar nessa proteção ambiental e se tal interferência afeta a soberania brasileira.

Nesse sentido, Matias (2014, p. 345) analisa a atual conjuntura globalizada das relações internacionais, entendendo que a crescente

interdependência entre os países em face da globalização se manifesta também no Direito, sobretudo na área ambiental, haja vista que os Estados estão cada vez mais “ecologicamente interdependentes” para combater a poluição e outros efeitos nocivos da modernização, considerando o meio ambiente como patrimônio comum da humanidade, e isso de fato acarreta uma limitação da autonomia individual dos Estados. O autor, contudo, salienta que os instrumentos de cooperação atualmente existentes, tais como os acordos internacionais, são de adesão voluntária e de pouca coercitividade, não tendo muita eficácia na proteção do interesse público global.

O mesmo autor ainda ressalva que a interferência de atores internacionais em problemas de caráter global não reduz, por si só, a soberania estatal, até porque esta é medida pela efetividade desse Estado em ser capaz de lidar com seus problemas internos, ou seja, “[...] a partir do momento em que o poder do Estado perde efetividade - quando esse não consegue implementar internamente suas políticas públicas, por exemplo - a soberania dessa instituição se reduz de fato” (MATIAS, 2014, p. 418). Essa perda de eficácia estatal claramente é representada no atual desmonte na política ambiental brasileira, cujo governo federal perdeu toda a capacidade de enfrentar os problemas decorrentes de sua própria gestão desastrosa.

Matias (2014, p. 422) também entende que a própria natureza da preservação ambiental, assim como os direitos humanos, tem ideias e conceitos de alcance global que permitem uma globalização jurídica, como os de patrimônio comum da humanidade, direito de ingerência, *jus cogens* e obrigações *erga omnes*, que acabam afetando os pilares tradicionais do Estado soberano. Portanto, afastado argumento por vezes utilizado de que a atuação internacional nos problemas ambientais brasileiro não poderia ocorrer por afetar a soberania deste país, ante a incapacidade governamental nesse âmbito, é necessário repensar o tradicional modelo de Direito Internacional com base nos tratados entre Estados como forma

exclusiva de buscar soluções para esses problemas globais, uma vez que tal modelo não tem mostrado a eficácia desejada.

Nesse cenário, o cosmopolitismo jurídico exaltado por Jânia Saldanha (2018) pode ser visto como uma potencial resposta equilibrada que se distancia dos nacionalismos exacerbados não pela via do Direito Internacional, visto pela autora como um império constituído apenas por Estados economicamente fortes, mas se apresentando como

[...] a via possível para dar respostas às demandas por coordenação, harmonização e unificação com vistas a ordenar esse plural, enfrentar os desafios e as debilidades da mundialização e por meio de instituições, meios e atores cosmopolitas, criar respeito aos valores comuns universalizáveis, dentre os quais, os mais privilegiados, são os direitos humanos. (SALDANHA, 2018, p. 21).

Saldanha (2018, p. 38) considera que a importância do cosmopolitismo jurídico decorre da necessidade de regulação da globalização de natureza econômica e dos seus fenômenos transnacionais, tais como as questões ambientais e os direitos humanos, cujos problemas têm uma dimensão universal que reflete nas gerações futuras e, portanto, devem desenvolver um senso de responsabilidade pela humanidade. Para tanto, o cosmopolitismo jurídico de conectar três dimensões: a do Estado-Nação, a da solidariedade e a da justiça global.

Necessário esclarecer que a globalização inserida no cosmopolitismo jurídico não é aquela de perspectiva positiva (aceitação cega e incondicional, tida como solução quase mágica para as crises internacionais enfrentadas no passado), tampouco de perspectiva negativa (no sentido de que apenas produziu exclusão, exploração da natureza e expansão capitalista de empresas transnacionais, portanto deveriam ser exaltados os nacionalismos), mas sim em uma perspectiva ponderada, com uma agenda emancipatória que possa apresentar “[...] novas formas de solidariedades transnacionais ancoradas na ideia de soberania solidária que pressupõe novas institucionalizações capazes de considerar as

demandas globais e locais e a emergência de novos atores [...]” (SALDANHA, 2018, p. 55).

Enfrentar os problemas ambientais no Brasil e perceber os equívocos acerca das decisões tomadas pelo presente governo requer compreender a diferença entre globalização e cosmopolitização, haja vista que o objetivo proposto gira em torno do segundo. Nesse viés, a globalização implica na ideia de um mercado global que representa o neoliberalismo, isto é, a sua razão de existência gira em torno do capital, dos produtos e das pessoas além da fronteira. Já a cosmopolitização “é um processo multidimensional [...] que supõe o surgimento de lealdades múltiplas e de atores públicos e privados, de redes e movimentos globais contrários à globalização neoliberal [...]” (SALDANHA, 2018, p. 72).

Dito isso, percebe-se que a Lei 14.026, de 15 de julho de 2020 representa os ideais do processo de globalização, considerando que o objetivo é centrado na capitalização do saneamento básico brasileiro em prol do neoliberalismo vigente no mercado global. Basta perceber que cinco empresas estrangeiras são as detentoras de 80% dos serviços privados de saneamento básico no Brasil (GONÇALVES; SILVA, 2020, p. 87). Isso significa que a aprovação da Lei deixou os serviços de saneamento básico à mercê de empresas as quais, além de não serem nacionais, visam apenas o lucro sobre o setor e atuarão sem qualquer perspectiva de lealdade com os demais atores públicos.

A globalização econômica é extremamente contraditório e carrega consigo um paradoxo, na medida em que a sua desregulamentação acarreta em um emaranhado de relações que tendem a romper com o tradicionalismo da ordem estatal. Isso dá origem a um salto qualitativo em termos econômicos para o capitalismo, mas o torna um modelo indiferente e distante das economias estatais, se tornando um “capitalismo apátrida”, sem raízes ou território, visando apenas os seus interesses (NASCIMENTO, 2011, p. 109). A política ambiental na gestão atual fornece suporte para manter a existência e a relevância desse capitalismo apátrida,

pois retira a autonomia do Estado na manutenção do saneamento básico e submetê-la à gestão de empresas que são o “espírito” dessa globalização.

Paulo Bonavides (2001 *apud* NASCIMENTO, 2011, p. 109) bem chama atenção sobre a possibilidade de a globalização ocasionar o retorno do neocolonialismo. Nesse caminho, o autor cita que o Poder Executivo no Brasil tem atuado a bastante tempo como “senhor absoluto” do poder e viola e ignora diversas vezes a Constituição Federal ou demais legislações. Essa autonomia descabida e deslegítima do Poder Executivo acontece por meio das medidas provisórias, as quais muitas vezes estão alinhadas com atores internacionais. Elucidam bem esse fator as já mencionadas MP nº 870, MP nº 844 e MP nº 868, todas elas caminhando no sentido de desmontar as políticas ambientais brasileiras. A primeira delas para beneficiar a bancada ruralista – que está alinhada ao neoliberalismo e as empresas do ramo do agronegócio –, enquanto as outras duas concentravam poder na ANA, retirando a titularidade dos municípios – e dando para empresas privadas. Destaca que a primeira se transformou na Lei 13.844/2019, enquanto MP 844 perdeu a vigência em novembro de 2018 e a MP 870 em junho de 2019, ambas agora se encontram na forma da Lei 14.026/2020.

Conforme destaca Nascimento (2011, p. 110-111), o que se vislumbra é o fato do capitalismo desordenado (apenas aparentemente), na medida em que envolve um emaranhado normativo que se sobrepõem às legislações internas dos Estados, condicionando-os tanto no sentido de efetividade quanto no sentido de alcance. Essas medidas proporcionam o enfraquecimento dos Estados frente à estrutura socioeconômica da globalização capitalismo e facilita sua expansão e fortalecimento, uma vez que passa a ditar as regras internas alinhando-as aos seus interesses. A autora ainda se utiliza da palavra violência para definir essa forma de atuação da globalização, visto que força os modelos estatais a cederem à lógica dominante – o capitalismo.

São esses processos que estão por trás da globalização e que fazem ser necessário pensar na visão cosmopolita como uma alternativa também

no que se refere a impedir o desmonte das políticas ambientais. Mas, uma democracia cosmopolita, implica em dois processos: globalizar a democracia e democratizar a globalização. Nessa lógica o objetivo é buscar a transferência e a concretização para o âmbito mundial valores como “[...] igualdade perante a lei, o princípio da maioria, a obrigação do governo de atuar no interesse de todos, a transitoriedade das maiorias e a deliberação como resultado do enfrentamento público entre diversas posições” (SALDANHA, 2018, p. 86).

Busca-se com o cosmopolitismo jurídico dar um sentido jurídico ao que se entende por solidariedade dos indivíduos, estejam eles perto ou longe de nós. Esse projeto ético e moral precisa encaminhar as diversas normas de caráter universal para adiante das fronteiras do Estado, ou seja, visa abolir a visão fragmentada do mundo e do direito, na busca de construir apenas uma humanidade (SALDANHA, 2018, p. 90). A importância do cosmopolitismo jurídico no que se refere ao meio ambiente e as políticas ambientais reside no fato de que se trata de um problema mundial. Diante disso, um trecho do Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 da ONU, acerca da água, é bastante significativo e justifica a necessidade de uma visão cosmopolita:

O uso da água tem aumentado de forma constante em âmbito mundial, em função do crescimento populacional, do desenvolvimento econômico e das mudanças nos padrões de consumo, entre outros fatores. No período de 2017 a 2050, a população mundial deverá aumentar de 7,7 bilhões para entre 9,4 e 10,2 bilhões, com dois terços vivendo em cidades. Mais da metade desse crescimento deverá ocorrer na África (+ 1,3 bilhão), sendo que a Ásia (+ 0,75 bilhão) deverá ocupar o segundo lugar em termos de contribuição para o futuro crescimento populacional. O uso da água no mundo aumentou em seis vezes ao longo dos últimos 100 anos e continua crescendo de forma constante, com uma taxa em torno de 1% ao ano. A demanda mundial por água foi estimada, na década de 2010, em torno de 4.600 km³/ano, e calcula-se que irá aumentar de 20% a 30%, para entre 5.500 e 6.000 km³/ano até 2050. A demanda mundial para a produção agrícola e energética (principalmente alimentos e eletricidade), ambas atividades que envolvem uso intensivo de

água, deve crescer por volta de 60% e 80%, respectivamente, até 2025 (MACHADO FILHO, 2018, p. 17-18).

Fica evidente a necessidade de uma atenção para os dados trazidos, tendo em vista que refletem a situação mundial e implicam no aumento da demanda de água. Ressalta ainda o crescimento populacional que está acontecendo e tende a continuar até 2050 nos continentes africano e asiático, ou seja, em regiões onde existem diversos países subdesenvolvidos e regiões marginalizadas. Enfim, quanto mais a população tende a aumentar, obviamente o consumo de água também aumenta.

Conforme Nancy Fraser (2010 *apud* SALDANHA, 2018, p. 56-57), determinados fenômenos, acontecimentos ou ações, mesmo que tenham caráter transnacional, acabam afetando as pessoas que estão inseridas nos territórios nacionais. O contrário também é válido, ou seja, fatores nacionais tomam proporções para além das fronteiras, transcendendo-as e ocasionando consequências em pessoas fora das fronteiras de origem. Esse é o ponto chave pelo qual as políticas ambientais brasileiras merecem um olhar pelas lentes do cosmopolitismo jurídico, pois são questões que transcendem fronteiras. Segundo Saldanha (2018, p. 57) “esses novos tipos de vulnerabilidades exigem debates internacionais e soluções transfronteiras para os problemas globais”, por isso que a forma de atuar da justiça não é capaz de dar conta em escala nacional, sendo necessário que abrace a pluralidade de justiças interconectadas, em âmbito nacional, regional, transnacional e internacional.

Nesse caso é importante a perspectiva da solidariedade como princípio a reger essas relações, pois é indispensável combater os problemas ecológicos, sociais e monetários ocasionados pela globalização sem essa visão. Ela é capaz de possibilitar o elo entre a dignidade humana e os direitos humanos, a fim de conceber uma democracia cosmopolita. A dignidade humana deve ser a fonte moral dos direitos humanos, e serviria como pilar das normativas de cunho cosmopolita, requerendo uma validação não mais apenas nas constituições nacionais, mas também nas

normas internacionais, tais como os tratados e as convenções sobre direitos humanos (SALDANHA, 2018, p. 108).

Ante o exposto, verifica-se a o cosmopolitismo jurídico como um pensamento de extrema importância no que se refere às políticas ambientais brasileiras, uma vez que ela agiria em sentido de combater os desmontes ocasionados pela violência da globalização e do capitalismo. O diálogo transnacional proposto pelo cosmopolitismo jurídico permite que os atores da política ambiental não sejam centralizados, mas abarque Estados, cidadãos, ONGs, e demais organizações pertinentes, sem deixar de reconhecer as diferenças sociais e econômicas que regem as relações, evitando qualquer fonte de colonialismo.

Conclusão

A sábia frase do sociólogo brasileiro Darcy Ribeiro, consistente em afirmar que “a crise na educação brasileira não é uma crise, é projeto”, pode facilmente ser convertida para “a crise nas questões ambientais brasileiras não é uma crise, é projeto. É projeto desmontar as políticas ambientais brasileiras. E não é de hoje. É um projeto vender os nossos mais valiosos recursos naturais para as empresas privadas. É um projeto queimar e desmatar a Floresta Amazônica e o Pantanal. Afinal, um bioma rico em diversidade animal, vegetal e cultural não gera lucro. O que gera é o Agro e por isso é necessário ao governo encher de ruralistas nos órgãos ambientais e ter um ministro do meio ambiente que já advogou para o ramo do agronegócio.

O cenário da política ambiental brasileira está caótico e tende a piorar se não houve mudanças radicais. Constatou-se que medidas em sentido de privatizar o setor de saneamento básico vem desde o governo de Michel Temer, por meio da Medida Provisória 844 e da Medida Provisória 868. Entretanto, só foi encontrar forma agora com o (des)governo de Jair Messias Bolsonaro. O presidente está causando um etnocídio, na medida em que retira terra dos povos indígenas e entrega nas mãos de

fazendeiros-empresários em prol do agronegócio e não faz nada propositalmente quanto às queimadas, que também destroem a população indígena.

Em que pese o desmonte das políticas ambientais brasileiras seja em diversos setores, conforme observado na primeira parte do trabalho, é a Lei 14.026/2020 que vai deixar bem claro os objetivos e o – mais uma vez – “Projeto” de privatizações, que vai englobar todos os outros mencionados. E sobre isso: privatizar a água e os serviços de saneamento básico. Essa medida consiste em uma estratégia bastante simples: a) ter um governo ultraconservador e liberal; b) concentrar o poder na Agência Nacional das Águas (órgão governamental) por meio de uma Lei que institui a ANA o poder de editar normas sobre o assunto (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais), além de responsabilizá-la pelo monitoramento dos recursos hídricos, pela aplicação da lei e pelo planejamento estratégico sobre os planos de bacias hidrográficas e afins; c) justificar tais medidas sob o discurso de que com a Lei 14.026/2020, até 2033 quase toda a população vai ter acesso a água potável e coleta de esgoto. Diante disso, o novo marco do saneamento básico propôs que as grandes corporações assumissem o manejo dos recursos hídricos e da prestação dos serviços.

Enfim, são essas questões que levaram a buscar um pensamento alternativo aos moldes violentos impostos pela globalização. Esse pensamento consiste no cosmopolitismo jurídico e as ideias que o norteiam. Nesse sentido, constatou-se que os problemas ambientais devem transcender as fronteiras nacionais, justamente a fim de evitar os pontos referidos. Para isso, a terceira etapa do trabalho se debruçou na busca de uma concepção de cosmopolitismo tendo como base a autora Jânia Maria Lopes Saldanha. Ficou evidente a importância de um olhar cosmopolita especialmente pelo fato de que ele promove novas maneiras de solidariedade entre os atores transnacionais, permitindo que haja uma soberania solidária para resolver os problemas, evitando assim, nacionalismos exacerbados no momento da tomada de decisões sobre

temas envolvendo direitos humanos. Pensar a política ambiental pelas lentes do cosmopolitismo é uma forma de combater os desmontes nas políticas ambientais brasileiras. Porém deve começar a ser feito logo, antes que seja tarde.

Referências

- ASCEMA NACIONAL. **Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente**, 2020. Cronologia de um desastre anunciado: ações do Governo Bolsonaro para desmontar as políticas de Meio Ambiente no Brasil. Disponível em: http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf. Acesso em: 06 set. 2020.
- ANA. **Agência Nacional de Águas**, 2020. Novo Marco do Saneamento entra em vigor e deve trazer avanços econômicos, na saúde e no meio ambiente em todo o País. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/noticias/novo-marco-do-saneamento-entra-em-vigor-e-deve-trazer-avancos-economicos-na-saude-e-no-meio-ambiente-em-todo-o-pais>. Acesso em: 02 out. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF, 15 jul. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 14 set. 2020.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara Notícias**, 2020. Lei prevê água potável para 99% da população e coleta de esgoto para 90% até 2033. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/677342-lei-preve-agua-potavel-para-99-da-populacao-e-coleta-de-esgoto-para-90-ate-2033/>. Acesso em: 02 out. 2020.
- DEUTSCHE WELLE. **Deutsche Welle Notícias**, 2019. Imprensa internacional repercute queimadas com críticas a Bolsonaro. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/imprensa-internacional-repercute-queimadas-com-cr%C3%ADticas-a-bolsonaro/a-50141902>. Acesso em: 10 set. 2020.
- FURTADO, Marcos. **O Eco**, 2020. Servidores denunciam em dossiê desmonte da política ambiental no Governo Bolsonaro. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/servidores-denunciam-em-dossie-desmonte-da-politica-ambiental-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 11 set. 2020.

- GONÇALVES, Lara Sartorio; SILVA, Caroline Rodrigues. Pandemia de Covid - 19: sobre o direito de lavar as mãos e o "novo" marco regulatório de saneamento básico. **Revista Científica Foz**, São Mateus, ES, v. 3, n. 1, p. 71-92, jan./jul., 2020. Disponível em: <https://revista.ivc.br/index.php/revistafoz/article/view/170/75>. Acesso em: 25 set. 2020.
- GORCZEWSKI, Clovis; IRIGARAY, Michele Capuano. Perspectivas e conflitos no reconhecimento da água como direito humano: uma análise para além do processo de mercantilização. In: **Seminário Internacional de Direitos Humanos e Sociedade**, Criciúma, 2019. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/AnaisDirH/article/view/5802/5217>. Acesso em: 10 set. 2020.
- MACHADO FILHO, Haroldo. **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos. Organização das Nações Unidas (ONU)**, 2018. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/>. Acesso em: 02 out. 2020.
- MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2014.
- NASCIMENTO, Valéria Ribas. **O tempo das reconfigurações do constitucionalismo: os desafios para uma cultura cosmopolita**. São Paulo: LTr, 2011.
- NEGRÃO, Heloísa. **El País**, 2019. Após Alemanha, Noruega também bloqueia repasses para Amazônia. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html. Acesso em: 11 set. 2020.
- SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cosmopolitismo jurídico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- SENADO FEDERAL. **Senado Notícias**, 2020. Davi Alcolumbre comemora aprovação de marco do saneamento. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/davi-alcolumbre-comemora-aprovacao-de-marco-do-saneamento>. Acesso em: 02 out. 2020.
- SUDRÉ, Lu. Exemplos no Brasil e no mundo mostram fracasso da privatização do saneamento básico. **Brasil de Fato**, 2020. Disponível em:

[https://www.brasildefato.com.br/2020/07/28/exemplos-no-brasil-e-no-mundo-mostram-fracasso-da-privatizacao-do-saneamento-basico#:~:text=Sancionada%20opor%20a%20Bolsonaro%20\(sem,uma%20licita%C3%A7%C3%A3o%20com%20empresas%20privadas](https://www.brasildefato.com.br/2020/07/28/exemplos-no-brasil-e-no-mundo-mostram-fracasso-da-privatizacao-do-saneamento-basico#:~:text=Sancionada%20opor%20a%20Bolsonaro%20(sem,uma%20licita%C3%A7%C3%A3o%20com%20empresas%20privadas). Acesso em: 02 out. 2020.

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Saneamento Básico: uma avaliação sobre a atuação dos setores público e privado no contexto de novas proposições regulatórias. **Revista Geo UERJ**, nº 36, e48413, jan./jun., 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2020.48413>. Acesso em: 13 set. 2020.

Interfaces entre o zoneamento urbano e a agricultura sustentável e segura de ciclo curto

*Leonardo Mecabô*¹

*Renan Vieira*²

*Reginaldo Pereira*³

1. Introdução

Em debates sobre diretrizes constitucionalmente amparadas que estruturam as políticas públicas socioambientais, pouco se lê ou escuta sobre o zoneamento. As poucas discussões giram em torno do seu papel enquanto instrumento de organização espacial a serviço de burocratas imbuídos do propósito de evitar conflitos decorrentes dos múltiplos usos a que se presta o solo urbano (zoneamento urbano), da sua importância na definição de diretrizes básicas para garantir que atividades industriais perigosas sejam delimitadas geograficamente (zoneamento industrial de áreas críticas de poluição) e como meio de compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental (zoneamento ecológico econômico).

¹ Mestrando em Direito (UNOCHAPECÓ). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã (UNOCHAPECÓ). Email: leonardo.mecabo@gmail.com.

² Mestrando em Direito (UNOCHAPECÓ). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã (UNOCHAPECÓ). Email: renan.vieira5@hotmail.com.

³ Doutor em Direito (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (UNOCHAPECÓ). Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã (UNOCHAPECÓ). Email: rpereira@unochapeco.edu.br.

Mesmo com dispositivos constitucionais e legais a determinar e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, pouco se avançou, em termos de ciência do direito, sobre a potencialidades apresentada pelo zoneamento na consecução dos comandos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e das metas, princípios e objetivos de sua lei regulamentadora.

Por isso, em uma coletânea dedicada às interlocuções entre o direito constitucional ambiental e as políticas públicas socioambientais, apresentar a outra face do zoneamento faz todo sentido, ainda mais quando o objetivo da abordagem é analisar as interfaces do instrumento com a segurança alimentar.

Perceber o potencial indutor presente no caráter limitador do zoneamento requer uma abertura conceitual dos conceitos operacionais que viabilizem a investigação. Que conceito de zoneamento o artigo pressupõe? Como se encontra o estado da arte da segurança alimentar? Como zonear para garantir a produção sustentável e segura de alimentos?

A resposta às questões operacionais possibilitam testar as hipóteses da pesquisa ensejadora do presente capítulo. A primeira afirma que o zoneamento urbano é um potente instrumento de governança ambiental e alimentar, imprescindível para garantir modelos de agricultura de baixa entropia de produção e distribuição. Tal característica confere ao instituto um caráter indutor de práticas agrícolas baseadas na adoção de modelos agroecológicos de produção e na distribuição geograficamente restrita - ciclo curto.

Além da diminuição de risco para a saúde humana, decorrente da eliminação do uso de agrotóxicos durante a produção de alimentos, da melhoria nos indicadores de sustentabilidade, dado a diminuição dos impactos ambientais e a diminuição do dispêndio energético gasto com o transporte de gêneros alimentícios, outro fator revela a importância da pesquisa.

Em tempos de restrição de locomoção que atinjam o setor logístico, a alimentação baseada em ciclos curtos mostra-se uma estratégia

significativa para evitar ou atenuar o desabastecimento - essa é a segunda hipótese.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, o zoneamento é conceituado, caracterizado e, a partir de sua taxonomia, problematizado. Confere-se especial atenção a ausência de diálogos e convergências entre os principais tipos de zoneamento previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

A segunda parte é dedicada ao levantamento do estado da arte da segurança alimentar. A análise ultrapassa os relevantes fatores quantitativos e se centra nos elementos que são considerados para que se possa considerar a comida como segura.

O último item do texto trata das relações entre zoneamento urbano e produção sustentável e segura de alimentos. Nela são apresentados e explorados casos bem sucedidos de indução, via zoneamento urbano, de modelos de produção e distribuição de alimentos sustentáveis, seguros e de ciclos curtos.

A pesquisa que deu origem ao texto é analítica, pautada no método dedutivo que se utiliza de revisão bibliográfica e no estudo de caso como técnicas de pesquisa.

2. Zoneamentos, incongruências e não convergências

Zoneamento consiste “[...] na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas”. (MUKAI, 2002, p. 166). Originário nas sociedades industrializadas e urbanizadas, em decorrência da necessidade de definição de áreas com padrões claros de ocupação, desenvolveu-se, primeiramente, nos direitos norte-americano e inglês, nos quais é conhecido como *zoning*. (ANTUNES, 2006, p. 177).

A noção de zoneamento geralmente é vinculada ao caráter urbanístico do instituto. É definido como: “Mecanismo legal, geralmente no nível municipal, que delinea distritos com o propósito de regular ou

controlar, ou de alguma forma limitar o uso da propriedade privada e a construção de edifícios dentro das zonas”. (ART, 1998, p. 550). Para Fiorillo (2006, p. 296): “[...] o zoneamento constitui uma medida oriunda do poder de polícia, tendo por fundamento a repartição do solo municipal em zonas e a designação de seu uso”.

A ligação entre o zoneamento e o direito urbanístico decorre do objeto do urbanismo, o qual, segundo Medauar (2000, p. 133), consiste no conjunto de atividades “[...] destinadas ao uso e à transformação do território. O urbanismo visa a tornar compatíveis entre si os diversos usos do território, levando em conta os limites fixados pela destinação e os vínculos relativos a finalidades específicas”.

De mera arte de embelezamento das cidades, o urbanismo, em um segundo momento, deteve-se a aspectos sanitários da urbe e, atualmente, evoluiu para uma acepção mais ampla, adquirindo ares de ciência que visa garantir, no município, a qualidade de vida humana.. (MEDAUAR, 2000, p. 133).

Com a promulgação da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, nascida para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil, que tratam da Política de Desenvolvimento Urbano, o urbanismo e as regras do direito urbanístico voltaram-se a toda a área geográfica do Município, haja vista determinar o § 2º, do artigo 40, da referida lei, que tanto os espaços urbanos quanto os rurais devam ser englobados pelo Plano Diretor. Zonear é repartir o solo, conferir-lhe determinada destinação de uso. (FIORILLO, 2006, p. 296).

O direito brasileiro prevê outras modalidades de zoneamento, para o cumprimento de objetivos diversos daqueles previstos para o zoneamento urbanístico. Alguns têm caráter eminentemente preventivo - como é o caso do zoneamento industrial - outros são instrumentos indutores de

políticas públicas específicas.⁴ O recorte temático da pesquisa privilegia análises sobre o zoneamento ambiental e o Zoneamento Ecológico Econômico.

O Zoneamento Ambiental, previsto no artigo 9º, II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, é um instrumento de tutela administrativa do meio ambiente, sendo muito mais abrangente quando comparado ao zoneamento urbanístico, ou mesmo o zoneamento industrial municipal, pois engloba todos os aspectos necessários ao desenvolvimento sustentável de uma região específica que pode ser bem mais ampla que um município, como, por exemplo, o macrozoneamento do Litoral Norte do Estado de São Paulo. (ABRÃO; CASTRO, 2005, p. 380).

O Zoneamento Ambiental é previsto como um dos instrumentos da Política Urbana (artigo 4º, III, c do Estatuto da Cidade) devendo, por força da garantia do direito a cidades sustentáveis – entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, artigo 2º, I) – estar contemplado no Plano Diretor Municipal, da mesma forma, é necessário que, na elaboração ou revisão destes, sejam respeitadas as condições de uso de solo impostas por zoneamento ambiental elaborado pelos demais entes da Federação.

O zoneamento é consequência do planejamento. Seu sucesso depende da qualidade do planejamento. Por conta deste fator, devem os zoneamentos ser direcionados e implantados com base nas diretrizes estabelecidas em planos elaborados para a garantia da qualidade do meio ambiente, sem que se possa descuidar o modo de organização federal do país. A Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 21, IX atribui competência para a União elaborar e executar “[...] planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento

⁴ O site do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2020) destaca: Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE); Zoneamento Ambiental; Zoneamento Agroecológico (ZAE); Zoneamento Socioeconômico-Ecológico (ZSEE); Zoneamento Agrícola de Risco Climático; Zoneamento Industrial; Etnozoneamento.

econômico e social”. O mesmo diploma, em seu artigo 23, estabelece competência comum entre os entes que compõem a federação para proteção do meio ambiente. Por força do regime de competências tem-se que: “Os zoneamentos a serem estabelecidos tanto a nível federal como estadual e municipal deverão cumprir os objetivos do plano nacional. A contrariedade às finalidades mencionadas vicia o conteúdo do zoneamento e pode ser argüida judicialmente”. (MACHADO, 2002, p. 164-165).

Antunes (2006, p. 182-184) entende que o zoneamento pode ser efetivado nas três esferas da federação: i) a União poderá valer-se do zoneamento com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais, para proteger biomas de grande importância e espaços ambientalmente relevantes; ii) os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum e; iii) os Municípios serão responsáveis pela edição dos Planos Diretores, visando estabelecer critérios para a ocupação racional do solo.

Como se percebe, há uma série de diplomas legislativos tratando do Zoneamento Ambiental no Brasil. Tal profusão é ressaltada por Milaré (2005, p. 473): “[...] a legislação correlata ao Zoneamento Ambiental é farta, porquanto em seu conjunto são compreendidas as leis e os decretos referentes ao uso do solo, à instituição de áreas especiais, à proteção da flora e da fauna, ao gerenciamento costeiro, às bacias hidrográficas, ao tombamento de áreas e monumentos de valor paisagísticos, e outros mais”.

Na tentativa de regulamentar o inciso II, do artigo 9º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 foi, em 10 de julho de 2002, editado o Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, o qual estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE.

O Zoneamento Ecológico-Econômico é instrumento de organização do território a ser seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Ele estabelece medidas e padrões de proteção

ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Seu principal objetivo é organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. (Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, artigo 3º).

A elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico deve pautar-se nas seguintes diretrizes: i) busca da sustentabilidade ecológica; ii) ampla participação democrática; iii) valorização do conhecimento científico multidisciplinar; iv) a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, na distribuição espacial das atividades econômicas e; v) o estabelecimento de vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais. O Zoneamento Ecológico-Econômico obedecerá aos princípios da função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração. Milaré (2005, p. 475) entende que esta determinação torna complexa a elaboração do ZEE, pois alguns dos princípios que o orientam se encontram em processo de conceituação e difusão, exigindo assim, em certos casos, ato legal cabível para sua implementação, como os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador.

A competência para a elaboração e execução do Zoneamento Ambiental-Econômico nacional ou regionais pertence ao Poder Público Federal, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal. O governo federal poderá elaborar e executar o ZEE em articulação e cooperação com os Estados.

O Zoneamento Ecológico-Econômico dividirá o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável, sendo que a definição de cada zona se dará com base nos seguintes elementos: i) diagnóstico dos recursos naturais, da sócio economia e do marco jurídico-institucional; ii) informações constantes do Sistema de Informações Geográficas; iii) cenários tendenciais e alternativos e; iv) diretrizes gerais e específicas.

Muito embora entenda salutar a regulamentação do zoneamento ambiental Milaré (2005, p. 480-481) aponta os seguintes problemas em relação ao Decreto em apreço: i) isolamento do diploma legal da legislação geral sobre o assunto; ii) não vinculação das ações nele previstas aos componentes do SISNAMA, o Ministério do Meio Ambiente – órgão central do Sistema – e o IBAMA – órgão executor – sequer são mencionados no Decreto; iii) exaurimento do zoneamento ambiental no Zoneamento Ecológico-Econômico, que surge como um instituto sem raízes nem conexões.

Além das dificuldades acima apontadas devem ser destacados outros elementos que impedem a implementação de um zoneamento que venha contemplar os objetivos e princípios estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

O primeiro e mais importante, encontra-se relacionado à falta de integração e interação entre as entidades administrativas responsáveis pela tutela ambiental no país. A escassez de fóruns, de locais de diálogo entre os organismos administrativos das três esferas possibilita tanto a sobreposição de ações, em muitos casos, antagônicas, quanto a ausência destas, devido, principalmente, à falta de clareza político-institucional, ou seja, à inexistência acerca do papel que cada agente deve exercer dentro do sistema político maior.

Subjaz ao déficit organizacional entre os responsáveis pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente a ausência de diretrizes claras a respeito do papel de cada ente da Federação no sistema de competência

comum pensado pelo Constituinte para a consecução da proteção do meio ambiente e o combate da poluição em qualquer de suas formas, as quais deveriam ser estabelecidas via Leis Complementares que, entre outros objetivos, fixariam normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, conforme preconiza o parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Outra medida necessária é a ordenação e o entrelaçamento dos diversos diplomas legislativos que tratam do zoneamento. Acreditar que o zoneamento isolado, na forma como vem sendo realizado, a partir de um vasto complexo de leis e regulamentos, possa ser eficaz é, sem a menor dúvida, excesso de otimismo.

Não se pretende negar autonomia aos entes da Federação, apenas, entende-se necessária a adoção de padrões de desenvolvimento que privilegiem as peculiaridades e as vocações sociais e econômicas de cada região e, ao mesmo tempo, os seus limites ecológicos. Pois, somente desta maneira, estará o zoneamento a serviço do princípio do desenvolvimento sustentável.

O equacionamento das questões apontadas leva à construção de um macro zoneamento econômico social, instrumento hábil à implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável que se encontra pautado nos princípios da prevenção e da precaução, bem como, possibilita a implantação de atividades econômicas em áreas e regiões que apresentem melhores condições para tanto, salvaguardando aquelas que detenham maior importância ecológica.

Deve ser, contudo, observado que a realização de um macro zoneamento que venha a dar conta de todo o território nacional é medida que requer um profundo conhecimento acerca das características singulares de cada região e somente poderá ser efetuado se contar com a participação de todos os atores sociais. Neste sentido adquire relevância,

juntamente com o conhecimento técnico das mais diversas áreas acerca de cada bioma, o saber ambiental (LEFF, 2001).

Por fim, um planejamento participativo, nos moldes preconizados pelo Estatuto das Cidades, que permita o diálogo entre os diversos saberes é medida que deveria nortear todas as modalidades de zoneamento ambiental.

3. Segurança quanto à quantidade e ao que se come

O conceito de segurança alimentar ainda não é unânime visto que é reflexo do próprio avanço da sociedade e das tecnologias disponíveis sendo sua concepção debatida nos mais diversos segmentos sociais, tanto no Brasil quando no mundo. Segundo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Segurança Alimentar diz respeito ao "[...] direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis." (BRASIL, 2006).

Do conceito, extraído do artigo terceiro da Lei Orgânica de Segurança Alimentar, percebem-se os pontos chaves entendidos como relevantes e que devem pautar as políticas públicas, como, a quantidade de alimento de modo que ele deve ser suficiente e seu acesso não deve privar a população de obter outras necessidades humanas essenciais, e ainda, não basta que a alimentação seja suficiente em quantidade, ela precisa também ser de qualidade e nisto se incluem aquelas que promovam a saúde – direito humano básico – e atendam também a fatores sociais e de interesse comum como o respeito ao meio ambiente e ainda, o interesse econômico.

Historicamente, segurança alimentar esteve atrelada à quantidade de alimento produzido, ou seja, à disponibilidade de comida. Essa percepção foi fortemente influenciada pelas grandes guerras mundiais. O conceito trazia ainda preocupações nacionais e estava ligado à capacidade de cada

país ser autossuficiente na produção de seu alimento de modo que não pudesse sofrer embargos e desta forma ficar vulnerável. Para Nascimento e Andrade (2010, p. 2): “O conceito é foco de muitas polêmicas desde o seu surgimento ao fim da Primeira Guerra Mundial, em parte devido a esse conflito, quando se tornou claro que a segurança nacional de um país dependia da segurança alimentar.”

Após a Segunda Guerra Mundial, em função da desolação ocorrida na Europa, organismos internacionais foram criados, como a Organização das Nações Unidas - ONU e o Fundo Monetário Internacional - FMI que trataram, cada qual de acordo com seus interesses, sobre o tema. A primeira, considerava um direito humano e o segundo, um mecanismo de mercado.

Entendia-se, na época, que a insegurança alimentar decorria da falta de produção suficiente para alimentar a população mundial. Tratava-se de uma preocupação predominantemente relacionada à disponibilidade de alimentos e seu acesso estando desta forma relacionada à quantidade e baixo preço, isso foi o grande fomentador do que se chamou de revolução verde, consistente na modernização da agricultura por meio da promoção de práticas homogêneas de produção e da associação de insumos químicos (adubos e agrotóxicos), mecânicos (tratores colheitadeiras mecânicas etc) e biológicos (variedades melhoradas).

De acordo com Santilli, 2009, foram desenvolvidas variedades vegetais de alta produtividade que dependiam, entretanto, da adoção de um conjunto de práticas e insumos conhecido como “pacote tecnológico” da revolução verde (insumos químicos, agrotóxicos, irrigação, máquinas agrícolas etc.). Foi criada também uma estrutura de crédito rural subsidiado e, paralelamente, uma estrutura de ensino, pesquisa e extensão rural associada a esse modelo agrícola. Com o apoio de órgãos governamentais e organizações internacionais, a revolução verde expandiu-se rapidamente pelo mundo promovendo uma intensa padronização das práticas agrícolas e artificialização do meio ambiente.

Porém, a busca por maior produtividade estimulou a produção de cultivos mais rentáveis, que se transformaram em commodities com maior influência no mercado o que desmotivou a manutenção da biodiversidade, devido à centralidade conferida à monocultura massiva. Segundo Vandana Shiva (2003):

A característica crucial das monoculturas é que, além de substituir as alternativas, destroem até mesmo a sua base. Não toleram outros sistemas e não são capazes de se reproduzir de forma sustentável. [...] o aumento da produtividade do ponto de vista comercial destrói a produtividade do ponto de vista das comunidades locais. A uniformidade da floresta administrada tem por objetivo gerar safras sustentáveis. No entanto, a uniformidade destrói as condições de renovação dos ecossistemas florestais e é ecologicamente insustentável.

A revolução verde aumentou de sobremaneira a quantidade de alimento produzido no mundo de modo que alguns autores relatam que o problema central a ser discutido é a distribuição de renda e não a quantidade de alimentos. O relatório “O estado da segurança alimentar e nutricional no mundo” produzido pela ONU em 2019 destaca que a fome no mundo aumentou e o número de pessoas subalimentadas chegou aos 821 milhões. Ou seja, um em cada nove habitantes passa fome. Paralelamente, percebeu-se o aumento da obesidade ao patamar de 5,6% da população mundial. O paradoxo indica que, enquanto alguns alimentam-se acima da quantidade necessária, outra parcela populacional sequer possui alimentos em quantidade suficiente para se nutrir.

Alimentar-se em quantidade suficiente é uma garantia fundamental. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no artigo XXV dispôs “[...] toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar para si e sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação”, em nosso país a Constituição Federal, recentemente através da Emenda Constitucional 64/2010, reconheceu a alimentação como direito fundamental e social a incluindo na redação do 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”, é o Estado assumindo a responsabilidade pela alimentação adequada.

Atualmente a segurança alimentar não pode ser considerada em seu aspecto quantitativo, apenas. Há um componente nutricional a ser considerado. O primeiro se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e o segundo diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo, ao consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento.

A lei 11.346/2006 (Lei Orgânica da Segurança da Segurança Alimentar) explicita o caráter alargado do termo em seu artigo terceiro:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A lei está alinhada com necessidade da segurança alimentar atender também a critérios qualitativos dos alimentos. Eles precisam atender às demandas nutritivas dos seres humanos – promotoras de saúde. Segundo Ordóñez (2005, p. 15), os aspectos nutritivos trazem o valor do alimento para a constituição da vida e para a reposição diária da energia necessária ao trabalho cotidiano. Os nutrientes são incorporados ao organismo e cumprem finalidades físicas e psíquicas. No aspecto físico, eles proporcionam a energia necessária para a manutenção da integridade da vida, bem como para o funcionamento das estruturas corpóreas, provendo-lhes os materiais necessários ao abastecimento dos tecidos e, com isso, à regulação do metabolismo.

Deve, ainda, atentar para culturais. Um alimento é mais que a soma de seus nutrientes e uma dieta é mais que a soma de seus alimentos, logo, uma cultura alimentar é mais que a soma de seus cardápios – abrange também os modos, os hábitos alimentares e as regras tácitas que, juntos,

determinam a relação de um povo com a comida e com a alimentação. A maneira como uma cultura se alimenta pode ter tanta relação com a saúde quanto o conteúdo da alimentação (POLLAN, 2008, p. 197).

A Lei Orgânica da Segurança Alimentar insere a sustentabilidade como um outro critério a determinar que as práticas agrícolas não agridam o meio ambiente e otimizem o uso dos recursos naturais e socioeconômicos, de modo a incentivar a produção de alimentos sem o emprego de agrotóxicos, manipulação genética ou radiação ionizante, de forma a privilegiar a preservação da saúde ambiental.

A lei representa a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial da Segurança Alimentar e Nutricional, bem como dos dois princípios que a orientam, que são o direito humano à alimentação e a “soberania alimentar”. De fato, compreender a Segurança Alimentar e Nutricional como um direito humano fundamental representa um enorme passo para vencermos a fome, a desnutrição e outras tantas mazelas que envergonham o País. E, abre a possibilidade para que, em futuro breve, qualquer brasileiro privado desse direito essencial possa cobrar do Estado medidas que corrijam esta situação (MALUF; MENEZES; MARQUES, 2013).

O Estado é principal responsável por fomentar e aplicar políticas públicas garantidoras de segurança alimentar, não apenas em termos quantitativos mas também em termos qualitativos que levem em considerações aspectos nutricionais e culturais promotores da preservação ambiental e que tenham como resultado a promoção e garantia deste direito humano mais íntimo e necessário que é o da alimentação.

4. Zoneamento urbano e alimentação segura e sustentável de ciclo curto

A maneira de produzir e distribuir a comida mudou muito desde o início da civilização. Em um primeiro momento a circulação dos alimentos ocorria localmente, por meio dos camponeses que abasteciam as pequenas

vilas, povoados e castelos. Em função do crescimento da população e do aumento da produção agrícola mecanizada, entraram em cena diversos intermediários na cadeia de distribuição – indústrias alimentares, atacados, redes de varejo, especuladores entre outros. Inicialmente, isso foi visto com bons olhos, pois era possível abastecer um grande número de pessoas sem problema de logística. Porém com o passar do tempo as deficiências deste sistema alimentar começaram a evidenciar-se: cadeias longas de abastecimento, industrialização excessiva, alimentos sem identidade e muitas vezes com origem e qualidades duvidosas, que podem causar as mais diversas doenças nos consumidores. Em decorrência destas contradições e das sucessivas críticas, a partir dos anos de 1990, surgem discussões sobre a viabilidade de abastecimento a partir de cadeias curtas e redes agroalimentares (GAZOLLA, 2019).

Inicialmente é necessário delinear um conceito de agricultura urbana. Em rápida análise, pode-se dizer que é aquela encontrada nos centros urbanos e arredores. Por sua vez, ela pode ser desdobrada em agricultura intra-urbana que aquela encontrada dentro das cidades – dentro do perímetro urbano propriamente dito – e a periurbana que situa-se em uma área de transição entre a área urbana e a zona rural. A última, geralmente se desenvolve em áreas periféricas no entorno das cidades, e por esse motivo é mais difícil definir a localização exata da agricultura periurbana. Para Mougeout (2000):

A agricultura urbana é a praticada dentro (intra-urbana) ou na periferia (periurbana) dos centros urbanos (sejam eles pequenas localidades, cidades ou até megalópolis), onde cultiva, produz, cria, processa e distribui uma variedade de produtos alimentícios e não alimentícios, (re)utiliza largamente os recursos humanos e materiais e os produtos e serviços encontrados dentro e em torno da área urbana, e, por sua vez, oferece recursos humanos e materiais, produtos e serviços para essa mesma área urbana (MOUGEOUT, 2000).

A agricultura urbana é um meio capaz de diminuir os problemas relacionados a alimentação nos centros urbanos, além de contribuir

sobremaneira na preservação do meio ambiente, por ser benéfica à saúde daqueles que a consomem – pois na maioria das vezes os alimentos são orgânicos e cultivados para consumo próprio – e também uma alternativa de emprego e renda para quem a cultiva.

Almeida e Biazoti (2020) entendem que a “agroecologia na cidade” vê as “ilhas” de ruralidade nas áreas urbanas como espaços artificiais e construídos, e são valorizados pela sociedade na perspectiva da busca pela sustentabilidade urbana. As hortas urbanas, são vistas como singelas áreas verdes inseridas na malha urbana. Para esses autores, do ponto de vista da agroecologia, a percepção é de que o conhecimento migra juntamente com as pessoas, dos territórios rurais para os espaços urbanos, trazendo na sua essência as práticas e os modos de compreender o mundo baseado no trabalho das zonas rurais. Mas a agricultura urbana também deve envolver a criação e apropriação das cidades pelas pessoas que não necessariamente tem um passado rural ou laços com o campo, pois os agricultores urbanos são provindos de variadas ocupações profissionais. Em relação a sua expressividade, essas pequenas hortas urbanas geralmente são “invisíveis” devido a sua pequena participação na economia urbana predominantemente capitalista.

Na maioria das vezes, a Agricultura Urbana se utiliza dos princípios da agroecologia baseados na plantação das cultivares orgânicas, que tem como principal característica a supressão da utilização de agrotóxicos para a produção de alimentos, pois o uso dessas substâncias, além de provocar malefícios para a saúde humana, pode contaminar o solo e a água.

Quando as práticas da agricultura orgânica são utilizadas na agricultura urbana, a agricultura urbana orgânica, há possibilidades de reutilização de resíduos gerados na própria cidade. Com isso, há redução tanto dos custos quanto de contaminações ligadas ao transporte desses resíduos, diminuindo a dependência de energia para a produção de alimentos, indo ao encontro dos objetivos de cidades saudáveis. (MAAS, MALVESTITI, GONTIJO, 2020).

4.1 A agricultura urbana de ciclo curto

A agricultura urbana nos remete ao início dos sistemas alimentares – circulação local de alimentos fornecidos pelos camponeses aos pequenos povoados – pois as cadeias curtas implicam a redução – em alguns casos até a eliminação – de intermediários nas relações entre produtores e consumidores, encurtando a distância e o percurso que o alimento tem de percorrer até chegar ao destinatário final. Nas palavras de Gazolla:

Grosso modo, as cadeias curtas são mercados alimentares que visam aproximar socialmente e espacialmente os consumidores dos agricultores sob novos valores sociais e de qualificação alimentar, em que o território (lugar), processos de produção e os alimentos estão interconectados nos sistemas alimentares, redefinindo uma ‘nova geografia alimentar’ e formas de interações sociais entre atores em cadeias de valor e redes (GAZOLLA, 2019).

As cadeias curtas têm por objetivos principais: i) diminuir exigências burocráticas e custos associados aos mercados longínquos; ii) criar novos elos entre os consumidores e agricultores segundo novos valores de qualidade; iii) apresentar vantagens comparativas e econômicas para os produtores agrícolas e os consumidores. Salienta ainda, que a União Europeia confere o estatuto de cadeia curta quando existe uma relação comercial de troca que seja possível identificar e rastrear a cadeia que um alimento percorre até chegar ao consumidor preferencialmente sem nenhum intermediário (GAZOLLA, 2019).

As Cadeias alimentares de ciclo curto também são importantes à segurança alimentar pois submetem-se aos princípios da mesma. As características desse sistema alimentar consubstanciam-se em: i) uma circulação regional de acordo com os hábitos de consumo dessa população; ii) diversidade agroalimentar, pois esses mercados oferecem uma ampla gama de alimentos de agricultores familiares; iii) a maioria dos alimentos não possuem contaminações químicas, por serem orgânicos ou agroecológicos; iv) acesso permanente e facilitado por meio de feiras locais, o que reflete no preço dos alimentos que se tornam menos onerosos

em função do baixo custo de distribuição e logística (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017).

Para Recine (2018), o abastecimento por meio de cadeias curtas – por desenhar circuitos descentralizados de abastecimento alimentar – é fundamental em contextos de crises de abastecimento, como a ocorrida em maio de 2018, em função da greve dos caminhoneiros. Circuitos locais de produção e consumo conseguiriam abastecer os consumidores destes espaços sem falta de alimentos, e mantendo os preços habitualmente praticados em função de uma menor dependência do uso de combustíveis fósseis e do modal rodoviário para transporte (RECINE, 2018).

Feitas as considerações sobre a agricultura urbana de ciclo curto, apresenta-se alguns exemplos bem-sucedidos de agricultura urbana de ciclo curto – intraurbana e periurbana – que se utilizam, na maioria das vezes, da agroecologia como método de produção.

4.1.1 Leite de ovelhas na região da toscana italiana

A partir do leite dessas ovelhas são fabricados mais de trezentos tipos de queijos a partir da mesma matéria prima. Eles podem ser encontrados em distintos canais curtos de vendas, muitos deles apresentam Indicações Geográficas (IGs), Denominações de Origem (DO), Denominações de Origem Protegida (DOP) e na maioria dos casos são provenientes de origem orgânica (GAZOLLA, 2019).

4.1.2 Agroecologia urbana em Roma

O município de Roma tem uma grande e incomum parcela de seu território ocupada por áreas verdes (aproximadamente 67%), sendo assim, a cidade e sua região periférica abrigam muitas pequenas operações agrícolas e hortas urbanas. Iniciativas comunitárias, como hortas e roças nas vizinhanças, bem como a venda direta nos locais de produção, estão se espalhando rapidamente. Pode-se citar exemplos bem-sucedidos como

as hortas de Tre Fontane, que resultaram de uma associação de moradores que criaram uma organização formal para instalá-las em seu bairro.

O município arrendou uma área abandonada à associação para a criação da horta. A área está dividida em parcelas individuais e uma área coletiva ocupada por árvores frutíferas. Há um playground para crianças, mesas bancos e um apiário. Há também uma parceria com uma escola que torna o local um espaço dinâmico e voltado para a educação (LENDANT, 2017).

4.1.3 Agricultura urbana em Cuba

Por mais de duas décadas, Cuba apresenta-se como uma liderança global quanto a políticas, ciência e prática da agricultura urbana baseada na agroecologia em particular. Nos anos 1990, Cuba enfrentou uma crise alimentar e de combustíveis em função do fim da União Soviética e do bloco socialista, de onde vinham mais de 80% de suas importações à época. Esse fato obrigou o país partir para uma transição de um sistema agrícola centralizado, de larga escala, baseado em monoculturas e com grande dependência de insumos externos para um outro sistema – praticamente oposto em todos os sentidos – este, caracterizado pela descentralização, pequena escala, pouca dependência de insumos externos, diversificado e intensivo em conhecimento. Trazer o produtor para perto do consumidor é essencial para um país que, enfrenta carência de combustíveis e possui 80% da sua população residindo em centros urbanos (FERNANDEZ, 2017).

Antes da Crise, em 1987, Raul Castro como chefe das forças armadas, iniciou a produção urbana de alimentos por meio da produção intensiva em canteiros organopônicos⁵. Ministérios, instituições e escolas foram encorajados a remover os gramados de suas instalações e substituir por

⁵ Organopônicos são um sistema de hortas orgânicas urbanas em Cuba. Eles consistem frequentemente de estruturas de concreto de baixo nível preenchidas com matéria orgânica do solo e, com linhas de irrigação por gotejamento colocada sobre a superfície do meio de crescimento.

cultivos de alimentos para o autoconsumo. Rapidamente hortas urbanas brotaram pelas cidades, principalmente em quintais e lotes baldios. Desde o início ficou claro para os líderes cubanos que, como a produção de alimentos é muito intensa e próxima de áreas com densa população, os agrotóxicos não deveriam ser utilizados (FERNANDEZ, 2017).

A prática da agricultura urbana trouxe um aumento do acesso a uma diversidade de frutas e hortaliças frescas, pequenos animais e plantas medicinais que melhorou a qualidade da nutrição dos consumidores. Nas cidades cubanas, mais de 50% dos produtos frescos consumidos são produzidos por agricultores urbanos, e em 2014, o movimento da agricultura urbana gerou mais de trezentos mil postos de trabalho (FERNANDEZ, 2017).

4.2 O papel do Estado como indutor da agricultura urbana de ciclo curto

Em primeiro lugar, é necessário que o tema entre na agenda institucional a partir de lei ou programa de governo, e que fossem destinados recursos para diversas finalidades e atividades de construção social destes mercados. Poderiam ser institucionalizados programas de compras para a alimentação escolar ou os chamados programas “mesa saudável” como existe em alguns países europeus. O estado também poderia remodelar o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), que é voltado majoritariamente ao financiamento de produção de commodities. O mesmo poderia ser voltado para o financiamento da produção limpa de alimentos – produção integrada e artesanal de orgânicos no âmbito da agricultura familiar. Estudos demonstram que o financiamento à produção orgânica e agroecológica dentro do PRONAF não atingem 0,5% do total do programa (GAZOLLA, 2019).

Incentivos fiscais no âmbito municipal também poderiam ser um alavancador para agricultura urbana. A Constituição Federal do Brasil permite expressamente que o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)

tenha alíquotas diferentes de acordo com a localização e utilização dos imóveis (art. 156, § 1º, II da CF). A exemplo da cobrança de uma alíquota maior que alguns municípios adotam para os lotes baldios, seria possível instituir uma alíquota menor para os mesmos imóveis que fossem utilizados na agricultura urbana. Sugestões como as acima elencadas e exemplos como o da atuação estatal cubana incentivando a agricultura urbana, são fundamentais para que o Brasil exerça seu dever constitucional de Estado de Direito Ambiental.

5. Conclusão

Além de ser um instrumento de grande valia para disciplinar o uso do solo e evitar conflitos decorrentes de inaptidões entre atividades econômicas, tais como as industriais, e direitos relacionados à qualidade de vida no meio urbano, o zoneamento se mostra como uma importante ferramenta de governança espacial.

Essa característica advém da sua potencialidade de pensar geograficamente, de forma mais alargada, as compatibilidades entre usos distintos de modo a atender as dimensões econômica, social e ecológica da sustentabilidade.

Nesse sentido, a legislação ambiental, desde a aprovação da Lei 6938/81, prevê o zoneamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente a ser desenvolvido nos âmbitos federal, estadual e municipal.

O zoneamento ecológico econômico - nomenclatura adotada no Decreto 4297, de 10 de julho de 2002, que regulamentou o zoneamento ambiental - visa, a partir de um diagnóstico realizado por regiões ou grandes biomas, possibilitar ao Estado dados necessários para o planejamento sustentável das atividades econômicas.

O grande problema reside na falta de comunicação entre os diversos modelos de zoneamentos previstos na legislação brasileira e entre os entes da federação responsáveis pelas suas elaborações.

A baixa capacidade de coordenação pode vir a esvaziar a capacidade do Zoneamento Agroecológico de assegurar a adoção de modelos agrícolas sustentáveis. Por outro lado, se a forma periurbana de produção de alimentos for adotada como um padrão de zoneamento pelos Municípios, é possível apostar em uma agricultura sustentável de ciclo curto.

Referências

- ABRÃO, Paulo de Tarso Siqueira; CASTRO, Daniella Mac-Dowell Leite de. Direito administrativo ambiental. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ALVES, Alao Caffé. **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. São Paulo: Manole, 2005. p. 359- 399.
- ANTILLI, J. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 9^a ed. rev. amp. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ART, Henry W. (Ed.). **Dicionário de ecologia e ciência ambiental**. Tradução: Barros, Mary Amazonas Leite de. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.
- BRASIL, **Constituição Federal**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: out. 2020.
- BRASIL, **Lei nº 11.346** de 15 de setembro de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm#:~:text=Lei%20n%C2%BA%2011.346&text=LEI%20N%C2%BA%2011.346%2C%20DE%2015%20DE%20SETEMBRO%20DE%202006.&text=Cria%20o%20Sistema%20Nacional%20de,adequada%20e%20od%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art. Acesso: out. 2020.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 3^a ed. Tradução: Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2001.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10ª ed. Rev., atual. e ampli. São Paulo: Malheiros, 2002.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; MARQUES, Susana Bleil. **Caderno segurança alimentar**. Paris: Terre Citoyenne, 1998.

MEDAUAR, Odete. Características do direito urbanístico. **Revista de direitos difusos**, vol. 2. São Paulo: Editora Esplanada, 2000, p. 133-139.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 4ª ed. Rev., atual. e ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NASCIMENTO, Amália Leonel; ANDRADE, Sonia Lúcia Sousa de. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania. Ciência e Cultura, São Paulo. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acesso: out. 2020.

ORDONEZ, Juan A. et al. **Tecnologia de alimentos**: componentes dos alimentos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2005. V. 1.

POLLAN, Michael. **Em defesa da comida**: um manifesto. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente**: perspectiva da biodiversidade e da biotecnologia. São Paulo: Gala, 2003.

Políticas públicas como alternativas de conter os impactos socioambientais causados pela sociedade consumocentrista

*Rogério da Silva*¹

*Lucas Dalmora Bonissoni*²

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo, apresentar as diferenças entre consumo e consumismo, e os avanços da revolução do consumo, chegando até o seu estágio final, a sociedade *consumocentrista*.

O artigo demonstra os impactos socioambientais provocados pelo modo irrefletido de consumir, gerando prejuízos sociais, a separação de classes e o individualismo, mas são os descartes dos produtos consumidos que geram graves danos ao ecossistema e ao meio ambiente.

No último tópico será apresentado o conceito de políticas públicas, com o intuito de encontrar meios de conter os impactos socioambientais, sendo competência do Estado desenvolver projetos direcionados a conter os avanços provocados pela sociedade *consumocentrista*.

Justifica-se a escolha do assunto e sua transformação em problema de investigação, devido à relevância e a contemporaneidade da temática, uma vez que enfrenta situações que estão em curso na sociedade.

¹ Vice-Reitor da Universidade de Passo Fundo – UPF, especialista em Contratos e Responsabilidade Civil – UPF, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, e-mail: rogerio@upf.br

² Mestre em Direito pela Universidade de Passo Fundo – UPF, e-mail: lucasbonissoni@icloud.com

A sociedade *consumocentrista* é um tema que precisa ser investigado, de modo que o debate, por si só, acarreta uma provocação nos modelos estabelecidos, em especial, ao estilo de vida imposto aos homens e mulheres, caracterizado pelo consumo excessivo. Nesse viés, o problema a ser analisado tem respaldo na seguinte indagação: Como conter os problemas socioambientais causados pela sociedade *consumocentrista*?

O objetivo geral do presente artigo, consiste em investigar a revolução do consumo e seus impactos socioambientais causados pela sociedade *consumocentrista*, utilizando-se das políticas públicas como mecanismo de controle e combate aos prejuízos gerados à vida humana e ao meio ambiente.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo através de pesquisa bibliográfica, na medida em que este modelo mostrou-se o mais adequado para a realização da presente pesquisa.

1. Do consumo e a sociedade consumocentrista

A sociedade *consumocentrista* é um estágio avançado da sociedade de consumo, conseguindo ultrapassar, inclusive, as barreiras do *hiperconsumo*. Para descrever do que se trata essa sociedade, é necessário primeiramente apresentar os padrões básicos e diferenciar cada uma delas.

O consumo é um elemento necessário para todos os seres humanos, especialmente por tratar de fatores como a sobrevivência humana, suprimento de necessidades biofisiológicas da vida, que estão associadas à disponibilidade de alimentos e à coleta na natureza. (PEREIRA, SIMONI, 2010. p. 09).

O ato de consumir pode estar relacionado a várias situações, sendo esta uma “condição e um aspecto permanente e irremovível, sem limites temporais ou históricos; um elemento inseparável da sobrevivência biológica que nós humanos compartilhamos com todos os outros organismos vivos”. (BAUMAN, 2008, p. 37).

Com o passar dos anos, a prática de consumir deixou de ser compreendida apenas como questões de necessidades básicas dos seres humanos, uma vez que em decorrência dos impactos da revolução industrial e da conseqüente globalização trouxeram novas experiências aos consumidores, que em apenas um click podem adquirir produtos com maior facilidade e de qualquer lugar do mundo.

Com isso, o consumo deixou de ser um objeto apenas para satisfação de necessidades pessoais, e começou a ter outras finalidades, como o *desejo* em consumir novos produtos lançados no mercado, especialmente através do marketing das campanhas publicitárias.

Essa relação entre consumir para satisfação e necessidades pessoais ou por mero desejo, impulso em comprar bens, trouxe um novo entendimento sobre o tema, denominado por Bauman como a *revolução do consumo*, vinculada à passagem da figura do consumo para o consumismo. (BAUMAN, 2008, p. 67).

A principal diferença entre esses dois conceitos, é que o consumismo tem como características a capacidade de querer, desejar, ansiar por novas emoções repetidas vezes através do ato de comprar (BAUMAN, 2008, p. 39). Para Frota, essa revolução do consumo é “forjada tendência para o consumismo que gera um consumo impulsivo, descontrolado, irresponsável e, tantas vezes, irracional”. (FROTA, 2020, p. 02).

Nesse viés consumista, emerge a denominada *sociedade de consumidores*, que enaltece o individualismo de cada pessoa, “promove, encoraja ou reforça a escolha de um estilo de vida e uma estratégia existencial consumista, e rejeita todas as opções culturais alternativas”. (BAUMAN, 2008, p. 70).

No mesmo sentido, Frota define que a sociedade de consumo fundamenta-se em fenômenos como: a) a oferta em excesso ante a procura; b) normalização dos produtos; c) padrões de consumo massificantes. Para o Autor, esses elementos em conjunto, acabam aquecendo o desenvolvimento industrial, na medida em que “o

escoamento dos produtos é algo penoso, tarefa muito mais gravosa que a de conceber e produzir”. (FROTA, 2020, p. 01).

O objetivo principal desse modelo de sociedade consumidora é apresentar para as pessoas a opção de buscar a satisfação dos desejos humanos através da aquisição de novos produtos, uma vez que a motivação para o consumo estimula novos experimentos consumistas, com o propósito de manter o consumidor insatisfeito com seu atual produto. Apresentando campanhas publicitárias que induzem as pessoas a necessidade de comprar o que é mais moderno, posto que “a promessa de satisfação só permanece sedutora enquanto o desejo continua *insatisfeito*, mais importante ainda, quando o cliente não está *plenamente satisfeito*”. (BAUMAN, 2008, p. 63).

A sociedade de consumo é um elo decorrente do desejo de consumir, de modo individual e exagerado, porém, devido aos impactos da globalização, a *revolução do consumo* avança em passos largos, de forma que alardeia na sociedade dois outros formatos que ultrapassam os limites do consumismo: o *Hiperconsumo* e o *Consumocentrismo*.

A *sociedade hiperconsumista*, primeiro formato que rompe com a barreira da sociedade de consumidores, apresenta um novo modo de consumo para as pessoas, superando o conceito anterior, na medida em que não está voltado apenas ao desejo de consumir, mas, sim, em estimular o consumidor a buscar a *felicidade* por intermédio do consumo. (LIPOVETSKY, 2007, p. 37).

Nessa fase, promete-se uma passagem rápida para a felicidade, onde as pessoas buscam uma forma de sair do cotidiano e encontrar, no consumo, o prazer instantâneo no momento da aquisição de novos produtos. “Hoje, amar é como um passeio no shopping, visto que, tal como outros bens de consumo, o relacionamento humano deve ser consumido instantaneamente, não requer maiores intimidades nem grandes conhecimentos sobre a pessoa a se relacionar”. (PEREIRA, PEREIRA, PEREIRA, 2009, p. 15).

Na sociedade *hiperconsumista* o sujeito estará completo apenas quando tiver ao seu alcance, todos os produtos que lhe tragam felicidade e satisfaçam as necessidades mais extravagantes, com a intenção de encontrar a “materialização do amor nas coisas” (LIPOVETSKY, 2007, p. 38) e despertar sentimentos como “eu compro para descobrir quem sou”. (HOCHSCHILD, 2003, p. 108).

Apesar disso, a *revolução do consumo* ultrapassa a barreira *hiperconsumista* e, até o momento da publicação deste artigo, chega ao seu estágio final com o advento da sociedade *consumocentrista*.

Esse ápice do consumo é estudado pelos professores, Dr. Agostinho Oli Koppe Pererira e Dra. Cleide Calgaro, tendo como principal característica o endeusamento do consumo, isto é, “fazendo com que este seja o fim único de sua existência. Assim, seus desejos são pautados no consumo, tornando este o verdadeiro centro do universo”. (CALGARO, PEREIRA, 2016, p. 265).

Nessa sociedade, o consumo alcança patamares que não podem mais serem controlados pelo impulso humano, uma vez que o objeto central da vida passa a ser outro. Na era *consumocentrista*, os seres humanos perdem o controle de suas decisões perante o mercado, e tornam-se uma fábrica de corpos dóceis, submissos e exercitados. (FOUCAULT, 2011, p. 133).

Trata-se de um estágio centralizador do consumo, na medida em que o sujeito *consumocentrista* ultrapassa os conceitos de antropocentrismo, onde os homens e as mulheres encontravam-se no centro do universo. Com essa passagem as pessoas deixam de ser o protagonista de suas próprias vontades, perdendo o controle de seus atos para o consumo. (PEREIRA, CALGARO, PEREIRA, 2016, p. 265).

O ser *consumocentrista*, passa a ser o elemento primordial das atividades humanas, transferindo o *ser* para o *ter*, considerando que “para a sociedade contemporânea, o consumidor vai buscar todas as possibilidades de sua nova razão de viver. Consumir é existir”. (PEREIRA, CALGARO, PEREIRA, 2016, p. 267).

Com isso, percebe-se que o *consumocentrismo* ultrapassa a busca pela felicidade visada pelo *hiperconsumismo*, porque, nessa ocasião, os seres humanos perdem o controle de sua própria consciência, sendo guiados pelas novidades lançadas pelo mercado e campanhas publicitárias, “nesse viés ideológico, só se é quando se consegue consumir”. (CALGARO, PEREIRA, 2016, p. 17).

Por conta desses fatores que manipulam os consumidores a estarem atentos em todas as novas tecnologias apresentadas pelos fornecedores, o sujeito *consumocentrista* “não é somente adestrado a consumir e a fazer com que o consumo seja o centro de suas atenções, mas, também, que se conforme com a posição de vigiados pelos diversos instrumentos que o consumo cria”. (CALGARO, PEREIRA, 2016, p. 67).

Esse adestramento “leva o indivíduo a comprar, muitas vezes, sem saber o que está comprando, e isso leva ao ciclo sistêmico do consumo. Esse ciclo [...] conduz a concentrar a sua vida no consumo”. (PEREIRA, CALGARO, PEREIRA, 2016, p. 268).

Em razão de atos voltados ao consumo e ao descarte, consequências inestimáveis são geradas para a sociedade e para o meio ambiente, sendo que o maior interesse do atual modelo econômico é aumentar o lucro das grandes empresas. Assim, o consumo inconsciente, como ocorre principalmente na sociedade *consumocentrista*, aumenta os danos sociais e ambientais, e considera como fator de maior relevância, o ato de consumir.

2. O crescimento econômico e os impactos socioambientais

Na medida em que ocorreram as transformações para a sociedade consumocentrista, onde os cidadãos não conseguem controlar seus desejos e começam a consumir desenfreadamente, emergem diversos impactos causados por conta disso.

A produção exacerbada de bens que se tornam disponíveis no mercado para alavancar a aquisição de novos produtos, são responsáveis,

na maioria das vezes, pelos impactos socioambientais, isto é, agridem negativamente o meio ambiente e a sociedade, devido as desigualdades sociais proporcionadas por conta de um consumo desenfreado, uma vez que “os problemas ambientais são, antes de tudo, problemas sociais que envolvem o ser humano”.(BECK, 2011, p. 98).

O fenômeno da globalização, serviu como alavanca para que as empresas e a produção de novas tecnologias fossem apresentadas aos consumidores, em especial atingindo o público alvo da classe média alta, servindo como uma cadeia de novas ofertas com o intuito de estimular as pessoas para adquirirem cada vez mais produtos.

Um dos impactos desse acontecimento está relacionado ao fato de que “nossas mentes estão sendo dirigidas pela mídia corrompedora a serviço dos mentores das corporações, cujo propósito é reorganizar a realidade de maneira que os observadores esqueçam o mundo em volta deles”. (HAWKEN, 1993, p. 132).

A globalização juntamente com o acesso à internet estabelecem uma outra configuração de poder econômico que ampliam as desigualdades sociais, exigindo por parte dos Estados uma constante vigilância das categorias vulneráveis. Para Santos” A globalização mata a noção de solidariedade, devolve ao homem a condição primitiva do cada um por si, é como se voltássemos a ser animais da selva, reduz as noções de moralidade pública e particular a um quase nada.” (2015, p. 65)

Ulrich Beck assinala que o problema da produção não está relacionado ao local em que foram produzidos, mas, sim, aonde foram descartados, porque “não estão vinculados ao lugar em que foram gerados – a fábrica. De acordo com seu feitio, eles [as empresas e o *consumocentrismo*] ameaçam a vida do planeta, sob todas as suas formas”. (BECK, 2011, p. 43).

Assim, “cabe ao indivíduo, agora consumidor, única e exclusivamente consumir, e através desse consumo, alimentar os grandes lucros corporativos”. (PEREIRA, CALGARO, PEREIRA, 2016, p. 270).

Dessa forma, a globalização contém “consequências imensuráveis para a sociedade e para o meio ambiente, visto que seu modelo econômico, antropofágico e autofágico só se atém ao lucro e a destruição”. (CALGARO, PEREIRA, 2018, p. 15).

Por conta disso, os riscos desse modelo “se desenvolvem cada vez mais e se tornam incompreensíveis ao consumidor, mas não ao mercado que apenas possui interesses no lucro e não em aspectos sociais ou ambientais”. (CALGARO, PEREIRA, 2016, p. 78).

Muitas vezes não são levadas em consideração as questões socioambientais, já que, para os consumidores, o objetivo mais importante é manter-se consumindo, para, conseqüentemente continuar existindo. Esse ciclo vicioso ocasiona danos colaterais, uma vez que os recursos ambientais são “explorados desmedida e insustentavelmente e, por outro, que as desigualdades sociais e a pobreza sejam tidas como algo aceitável na sociedade”. (PEREIRA, CALGARO, PEREIRA, 2016, p. 267).

Dentre os impactos sociais gerados pelo *consumocentrismo*, pode-se destacar que o consumo é um instrumento que elitiza classes sociais, e, conseqüentemente acabam dividindo as pessoas, entre as que detêm o poder econômico e consegue facilmente adquirir qualquer produto, e a outra, normalmente a mais vulnerável, induzida pelo ciclo do consumo, que trabalha para consumir buscando o reconhecimento social.

Bauman aponta que o consumismo é um estímulo para as pessoas tornarem-se cada vez mais individualistas, suas condutas representam “o tipo de sociedade que promove, encoraja, ou reforça a escolha de um estilo de vida e uma estratégia existencial consumista, e rejeita todas as opções culturais”. (BAUMAN, 2008, p. 70).

As rejeições culturais acabam modelando a forma de uma sociedade, onde desigualdades sociais acabam separando as pessoas em grandes centros e regiões periféricas, sendo que, por conta dessas conseqüências “sobrevivem aqueles que possuem melhor qualificação e são capazes de exercer diversas ocupações simultaneamente [...], fator que vem

ocasionando um considerável esvaziamento no universo de atuação da classe trabalhadora”. (SILVA, 2000, p. 134).

As pessoas menos desenvolvidas economicamente acabam não tendo as mesmas condições que outras, sendo, muitas vezes, julgadas por estarem “fora dos limites do sistema social, uma categoria a que o resto de nós prefere não pertencer. E todos estaríamos mais confortáveis se ela não existisse”. (BAUMAN, 2008, p. 100).

Essas circunstâncias aumentam a pobreza e a vulnerabilidade de classes de menor poder aquisitivo. A atenção a esse tipo de atitude, muitas vezes passa despercebida, porém, deve ser lembrado que “o homem [e a mulher], mais que um indivíduo, é pessoa. A pessoa humana é causa final e eficiente de todo o ordenamento jurídico. Ponto de partida para a compreensão e execução do bem comum”. (DI LORENZO, 2010, p. 19).

Em contrapartida a esse entendimento, a sociedade *consumocentrista*, que tem o poder de adestrar e docilizar as pessoas para que estejam sempre consumindo, “o sujeito, nesse tipo de sociedade, se fixa em aparentar e isso faz com que ele esqueça dos impactos que esse consumocentrismo [...] traz ao meio ambiente e a sociedade”. (CALGARO, PEREIRA, 2018, p. 72).

Os impulsos imediatistas tornam também as pessoas “descartáveis” como qualquer outra mercadoria, e a “era consumista é o motivo da pressa e do impulso de adquirir e juntar [novos bens]. Mas o motivo mais premente que torna a pressa de fato imperativa, é a necessidade de descartar e substituir”. (BAUMAN, 2008, p. 50).

Além dos problemas sociais apresentados, o *consumocentrismo* pode gerar efeitos ambientais. Os resultados oriundos desse modelo de consumo, que preza pela larga produção de bens, proporciona, de um lado, o lucro para as grandes empresas, e do outro, prejuízos socioambientais para o restante da população.

Os impactos ambientais normalmente são ocasionados por conta da grande ocupação dos recursos naturais, que são utilizadas para fabricar novos produtos para serem comercializados, provocam sérias

consequências de poluição, como danos a biodiversidade e a contaminação de água potável. (BUTZE, ZIENBOWICZ, CERVI, 2006, p. 15).

Korten alerta sobre o crescimento das grandes empresas relacionadas ao ramo da agricultura, que aumentaram cerca de 70% nos últimos anos. Seu modelo de negócio, tem como destaque a fabricação de fertilizantes químicos, que “rapidamente condenam o capital natural gerando o volume de nosso lixo mais tóxico e consumindo uma parcela substancial de nossas reservas de energia não-renovável”. (KORTEN, 1996, p. 50).

Em pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas, publicada no ano de 2019, como exemplo desses impactos ambientais, foram abordadas as lacunas da reciclagem global do plástico. No estudo, foi observado que são produzidos cerca de 300 milhões de toneladas de lixo plástico por ano, sendo que apenas 14% deste montante são destinados para reciclagem, o restante acaba sendo despejados diretamente no ecossistema. (ONU, 2019).

Exemplos como esse comprovam que o lucro para as grandes empresas é mais importante do que a preservação do meio ambiente, na medida em que “a racionalidade econômica desterroou a natureza da esfera da produção, gerando processos de destruição ecológica e degradação ambiental que foram aparecendo como externalidades do sistema econômico”. (LEFF, 2006, p. 16).

Latouche complementa que “o crescimento, hoje, só é um negócio rentável se seu peso cair sobre a natureza, as gerações futuras, a saúde dos consumidores, as condições de trabalho dos assalariados e, mais ainda, sobre os países do Sul”. (LATOUCHE, 2009, p. 39).

Por fim, para encarar todas essas dificuldades apresentadas, a população mundial necessita passar por uma “correção do quadro alarmante de desigualdade social da falta de acesso da população pobre aos seus direitos sociais básicos, o que, diga-se de passagem, também é causa potencializadora da degradação ambiental”. (FENSTERSEIFER, 2008, p. 93-94).

Como instrumento de combate das consequências ocasionados pela sociedade *consumocentrista*, Frota destaca que cabe ao Estado promover critérios e programas que alcancem todas as pessoas, bem como, uma educação responsável para os consumidores, sendo esta, um direito garantido pela Constituição Federal de 1988. O Estado deve ainda, apresentar “a promoção de uma política educativa, através da inserção nos programas, nas atividades escolares e nas ações de educação permanente de matérias relacionadas ao consumo e aos direitos dos consumidores”.(FROTA, 2020, p. 02).

3. Os prejuízos socioambientais causados na sociedade consumocentrista e o desafio das políticas públicas.

Ao ocupar a posição de direito fundamental e consequentemente cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte determinou ao Estado, “seja o Estado-Juiz (a magistratura em todas as suas instâncias), seja o Estado-executivo (administração, Ministério Públicos, Defensorias Públicas, Advocacia Pública, Procons estaduais e municipais, agências regulatórias) e o Estado-legislador (Senado Federal, Câmara de Deputados e demais órgãos dos legislativos estaduais e municipais), o dever de promover a defesa do consumidor”. (MARQUES, 2016, p. 55).

É evidente que a tarefa não é um ato isolado, envolve os entes públicos, entidades civis e privadas, sendo que, uma das formas de garantir essa presença do Estado é a sociedade participar da elaboração de políticas públicas, voltadas a proteção do consumidor e ao meio ambiente.

O tema das políticas públicas ganha força a partir da década de 1990, aparecendo com frequência na mídia e na narrativa das autoridades, exigindo que a sociedade passe a se organizar para participar e incluir nas pautas das políticas públicas, demandas em áreas como: saúde, educação, habitação, segurança, meio ambiente, consumidor, entre outras.

Em meio a tantas necessidades, múltiplos interesses e escassos recursos, não é uma tarefa simples ingressar na agenda das políticas públicas, quer seja no plano Federal, Estadual ou Municipal. É necessário uma ampla articulação por parte da sociedade para elencar as prioridades. Schmidt reforça a compreensão de disputa em relação as forças e agentes políticos que competem pelo poder “e pelos recursos do Estado, sendo tensa e dinâmica, oscilando entre conflitos e acordos, que perpassam as relações entre o poder executivo, legislativo e judiciário, entre Estado, mercado e sociedade civil, entre partidos e grupos parlamentares”. (SCHMIDT, 2018, p. 121).

Bucci compreende que a política pública também apresenta um componente de ação estratégica, ao “incorporar elementos a ação necessária e possível naquele momento”. No entanto, existem políticas onde os resultados somente poderão ser mensurados com o passar de décadas, são as chamadas “políticas de Estado”, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas “políticas de governo”. (BUCCI, 2006, p. 16).

As políticas públicas se caracterizam como um processo que necessita envolver os mais variados grupos da sociedade, grupos estes constituídos de valores, objetos e necessidades divergentes, mas capazes de decidirem de forma coletiva e que vão condicionar toda a sociedade. Quando as decisões são construídas de forma compartilhada, pelos diversos grupos que compõem a sociedade, busca-se alcançar o maior número de cidadãos com os recursos existentes. (RODRIGUES, 2011, p. 13).

Para que as demandas reivindicadas pela sociedade sejam garantidas e implantadas como políticas públicas é preciso a elaboração de estratégias de sensibilização e envolvimento comunitário. Quanto mais engajamento e repercussão nos meios de comunicação e redes sociais, maiores são as possibilidades de integrar o elenco das políticas públicas. Esta constatação também se aplica a pauta da proteção aos direitos do consumidor a qual é permeada por inúmeros interesses.

Embora consumidor e fornecedor estejam em posições antagônicas é possível construir agendas conjuntas que garantam os direitos dos vulneráveis e contribuam para a harmonização das relações de consumo. Em uma sociedade onde o princípio da solidariedade é exercido por seus integrantes, os conflitos são reduzidos e se constrói um ambiente de cooperação entre as partes.

Frota apresenta algumas sugestões para se alcançar o direito à informação através de políticas públicas federais, entre elas: a) inserção no sistema educativo de programas de educação para o consumo; b) definição e execução de uma política nacional de formação de formadores; c) promoção de ações de formação permanente; d) programas difundidos no serviço público de rádio e de televisão em tema de educação e formação do consumidor. (FROTA, 2020, p. 02).

No mesmo sentido, Latouche também recomenda alternativas para reduzir o consumismo e que podem ser temas de políticas públicas: a) recuperar uma pegada ecológica sustentável; b) reduzir os transportes; c) restaurar a agricultura campesina; d) redestinar os benefícios da produção, reduzir o tempo de trabalho e criar novos empregos; e) reativar a produção de bens recicláveis; f) reduzir o desperdício de energia; g) restringir fortemente o espaço publicitário; h) reorientar as investigações tecno científicas, entre outras medidas. (LATOUCHE, 2012, p. 06).

Por fim, o grande problema dessas implementações é que o Estado, por vezes, encontra-se *amarrado* por traz de outros interesses, especialmente econômicos, que acabam deixando de lado os impactos socioambientais provocados pela sociedade *consumocentrista*.

Considerações finais

A partir do desenvolvimento do artigo, verificou-se que a revolução do consumo rompeu as barreiras da sociedade de consumidores e da sociedade *hiperconsumista*, alcançando o seu último estágio, denominado de sociedade *consumocentrista*.

O *consumocentrismo* transforma a essência dos seres humanos, onde os indivíduos ultrapassam as barreiras de buscar a felicidade através do consumo, e alcançam um estágio em que se perde a consciência do ato de consumir, deixando de ter o domínio sobre suas vontades, abandonando sua posição como centro da vida.

Por conta disso, demonstrou-se que o modo inconsciente de adquirir e comprar novas mercadorias trouxeram graves impactos socioambientais. Os impactos sociais foram verificados, ao passo que pessoas tornaram-se individualistas, gerando uma distinção de classes que encadeiam em problemas a toda sociedade. Os impactos ambientais são percebidos, principalmente pela atuação das grandes empresas, na medida em que a única coisa que importa é o lucro e a produção em larga escala das mercadorias para manterem-se aquecidas no mercado, com isso utilizam todos os recursos disponíveis e limitados do meio ambiente, que geram em graves prejuízos a todo o ecossistema.

Por mais complicado que seja conter esses impactos socioambientais, o artigo apresenta como proposta a necessidade de uma participação mais efetiva do Estado, através da criação de políticas públicas, que podem ser utilizadas por meio da criação de leis ambientais e sociais, e, principalmente por meio da informação e educação.

Destaca-se como ferramenta para conter os avanços da sociedade *consumocentrista* as propostas apresentadas pelo professor Mário Frota, em especial a inserção de sistemas educativos de programas de educação para o consumo, com a definição de uma política nacional de promoção de ações de formação permanentes.

A importância das campanhas públicas deve ser realizada em longo prazo, com o intuito de alcançar todas as pessoas, difundidas no serviço público de rádio, televisão, internet, com o tema de educação e formação do consumidor.

Justamente, essa acaba sendo uma das grandes dificuldades da propagação das políticas públicas, por conta da instabilidade e descontinuidade administrativa do processo democrático, na medida em

que ocorrem, muitas vezes, trocas de filosofias diversas em cada governo, levando ao abandono de ideias propostas pelos sucessores.

Por esse motivo, é necessário a intervenção da sociedade como um todo, no sentido de dialogar com os representantes do povo, fazendo com que esses mantenham as propostas apresentadas, pois é somente através da educação para o consumo, que será possível atingir uma estabilidade social e ambiental.

Por fim, conclui-se que, caso não ocorra uma resistência Estatal e social, os avanços da sociedade *consumocentrista* cada vez mais se tornarão visíveis e, futuramente, irreversíveis caso as atitudes governamentais escolhidas não forem em prol da preservação de direitos socioambientais.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadorias. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

_____. **A sociedade individualista**: vidas contadas e histórias vividas. Tradução José Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

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

BUTZKE, Alindo; ZIENBOWICZ, Giuliano; CERVI, Jacson Roberto. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Caxias do Sul: Educs, 2006.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. A sociedade consumocentrista e a disciplina do sujeito na modernidade: uma análise dos impactos socioambientais. In: Carolina Medeiros Bahia, Cleide Calgare (Orgs.). **Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA**, 2016. p. 55-71.

DI LORENZO, Wambert Gomes. **Teoria do estado de solidariedade**: da dignidade da pessoa humana aos seus princípios corolários. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 38. ed. Tradução Raquel Ramalhte. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

FROTA, Mário. **Estado “calão”: dita as leis e manda-as pró lixão!**. Disponível em: <http://www.netconsumo.com/2020/09/estado-calao-dita-as-leis-e-manda-as.html>. Acesso em: 02 out. 2020.

HAWKEN, Paul. **The ecology of commerce**: a declaration of sustainability. Nova York. Happy Business, 1993.

HOCHSCHILD, Arlie Russell. **The commercialization of intimate life**: notes from home and world. University of California Press. First Edition, 2003.

KORTEN, David C. **Quando as corporações regem o mundo**. Tradução Anna Terzi Giova. São Paulo: Futura, 1996.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado de decrescimento sereno**. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

_____. Convivialidade e decrescimento. **Revista Instituto Humanistas UNISINUS**. Ano 10. n. 166. 2012. p. 23.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaios sobre a sociedade de hiperconsumo. Tradução Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MARQUES, Claudia Lima. **Revista do Direito do Consumidor**. 25 Anos de Código de Defesa do Consumidor e as sugestões traçadas pela revisão de 2015 das diretrizes da

ONU de proteção dos consumidores para a atualização,v.103, ano 25. p. 55-100. São Paulo: Ed. RT, jan.fev.2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU Meio Ambiente aponta lacunas na reciclagem global de plástico.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-meio-ambiente-aponta-lacunas-na-reciclagem-global-de-plastico/> Acesso em: 03 jan. 2020.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. **Consumocentrismo e os seus reflexos socioambientais na sociedade contemporânea. Revista direito ambiental e sociedade.** v. 6, n. 2. 2016. p. 264-279.

_____; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Da maximização à eficiência: o sentido de consumo na semântica econômica moderna. In: **Relações de consumo: consumismo.** Orgs. PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; HORN, Luiz Fernando Del Rio. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. p. 09-57.

_____; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe; PEREIRA, Mariana Mioranza Koppe. Hiperconsumo e ética ambiental. In: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; HORN, Luiz Fernando Del Rio (Orgs.). **Relações de consumo: meio ambiente.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2009. p. 11-26.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo. Publifolha, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 24ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito,** Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, set/dez, 2018.

SILVA, Karine de Souza. **Globalização e exclusão social.** Curitiba: Juruá, 2000.

Utilização de áreas de risco para fins de regularização fundiária sob a ótica da política constitucional de desenvolvimento urbano

Liéges Schwendler Johann^{*}

Sadiomar Antonio Dezordi^{**}

Reginaldo Pereira^{***}

1. Introdução

No Brasil, a urbanização acelerada e a falta de planejamento ocasionaram o crescimento desordenado das cidades e, conseqüentemente, o aumento na produção de riscos com impactos à sociedade e ao meio ambiente. Em algumas situações, percebeu-se que a incorporação de novas terras ao perímetro urbano ocorreu em direção a ambientes frágeis, como florestas, encostas e mananciais, áreas mais suscetíveis a catástrofes, expondo a população à vulnerabilidade (NUNES, 2015, p.15).

O desordenamento e desregulamento das edificações habitacionais localizadas em espaços geográficos passíveis de riscos, ocasionados por

^{*} Mestranda em Direito (UNOCHAPECÓ). Membro do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã (UNOCHAPECÓ) e Grupo de Pesquisa CITHÁ - Cidades Inteligentes, Tecnologia e Habitação (UNOCHAPECÓ). Email: lieges@unochapeco.edu.br.

^{**} Mestrando em Direito (UNOCHAPECÓ). Membro do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã (UNOCHAPECÓ). Email: sadiomar.dezordi@unochapeco.edu.br.

^{***} Doutor em Direito (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (UNOCHAPECÓ). Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã (UNOCHAPECÓ). Membro do Grupo de Pesquisa CITHÁ - Cidades Inteligentes, Tecnologia e Habitação (UNOCHAPECÓ). Membro da Rede de Pesquisa Nanotecnologia, Sociedade e Ambiente (RENANOSOMA). Email: rpereira@unochapeco.edu.br

episódios de desastres naturais, parcialmente imprevisíveis, ou riscos antropicamente criados, requer ações preventivas e precaucionais a fim de mitigar efeitos perniciosos.

Nesse cenário - conflito fundiário urbano, direito à moradia e direito à proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se fazem primordiais para a criação de regras com finalidade de delimitar a conduta humana, destacadamente em sua interação com o meio ambiente nas cidades.

Sob o prisma da materialização da política pública do zoneamento urbano, enquanto instrumento socioambiental, um dos indispensáveis esteios para materialização de cidades resilientes, sobrevém a gestão das áreas de riscos de inundações, deslizamentos, espaços territoriais especialmente protegidos etc. Existem espaços ocupados, à revelia da lei, em áreas de parcelamento do solo irregulares, zonas de risco e/ou de preservação permanente (APP)¹.

Tais fatores impõem uma governança adequada dos riscos em áreas urbanas, que podem ser mitigados por meio de processos de regularização fundiária. O que é levado em consideração pela previsão da legislação brasileira aplicável.

Promover a regularização de ocupações precárias e ilegais apresenta-se como medida de resgate social, além de ser uma maneira de auxiliar a busca da concretização de cidades resilientes e sustentáveis, aclamadas por documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Com o propósito de concretizar o direito humano fundamental e social à moradia contemplado na Constituição Federal de 1988 e o compatibilizar com direitos ligados à sustentabilidade do ambiente urbano, a Lei 13.465/2017 criou o instrumento da regularização fundiária, denominado Reurb.

¹ Conforme definição atual da Lei n. 12.651/2012, Área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Referida legislação estabelece, no artigo 9º, que a regularização fundiária urbana “[...] abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” (BRASIL, 2017).

A Lei 13.465/2017 ao permitir a aprovação de projetos de regularização fundiária urbana em núcleos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, desde que estudos técnicos demonstrem a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada, o dispositivo legal rompe com uma diretriz então existente: a de se coibir a Reurb em áreas de risco.

O presente trabalho problematiza sobre a governança dos riscos na utilização de áreas de riscos para fins de regularização.

O recorte se justifica na medida em que, ao perpetuar situações de vulnerabilidade a riscos de diversas naturezas, a novidade legal impõe a adoção de mecanismos de governança de riscos – e perigos – decorrentes da natureza da área utilizada para a regularização, para que a população “beneficiada” não venha a ser surpreendida com, por exemplo, eventos climáticos extremos, cada vez mais comuns, em tempos de mudanças climáticas, que tendem a atingir com mais gravidade as áreas de risco.

Nesse contexto, a finalidade da pesquisa é analisar como a legislação ambiental brasileira trata os riscos decorrentes das alterações climáticas nos processos de regularização fundiária urbana, que possibilite qualidade de vida e condições de habitabilidade nas urbes à presente e às futuras gerações e se a Reurb pode ser instrumento de efetivação do direito às cidades sustentáveis e resilientes.

A investigação terá caráter exploratório na modalidade de pesquisa bibliográfica. Num primeiro momento serão verificados os riscos em áreas urbanas, considerando as mudanças climáticas. Noutro ponto, será analisada a política de desenvolvimento urbano. Na sequência, serão

abordados aspectos do risco e o modelo brasileiro de regularização fundiária urbana.

2. Áreas urbanas de risco em tempos de mudanças climáticas

Convivemos com um acervo de informações acumuladas, que aumentam quotidianamente, acerca das consequências, universais e locais, relacionadas aos riscos ambientais urbanos decorrentes das mudanças climáticas. Esse assunto não está mais distante das pessoas, questões urbanas e ambientais se confundem e daí emerge a necessidade de gerir os ambientes urbanos, mormente aqueles localizados em áreas de risco.

Alicerçado em estudos e observações, em 2007, o Quarto Relatório do IPCC advertiu que, em razão do aumento da temperatura da Terra, ocasionado pela emissão de gases de efeito estufa, provavelmente associados a atividades humanas, poderiam ocorrer eventos climáticos extremos. Consequentemente, o IPCC salientou a necessidade de os países adaptarem as estruturas das urbes para reduzirem riscos de vulnerabilidade a futuras mudanças do clima (IPCC, 2007).

Objetivando atender às demandas do mundo globalizado, nas cidades ocorrem maiores adaptações dos espaços produtivos. Consequentemente, aumenta a produção do risco e a probabilidade de ocorrência de efeitos danosos aos seus habitantes. Ambientes frágeis formam-se nas cidades, pois as moradias são construídas próximas a encostas com risco de desmoronamentos e deslizamentos de terra, vales sujeitos a inundações, ou mesmo em locais legalmente protegidos, todos suscetíveis a catástrofes e que expõem a população a vulnerabilidades.

Ao tratar da relação entre as mudanças climáticas e o agravamento dos riscos urbanos, Ximena Cardozo Ferreira (2017, p. 528) enfatiza que a forma de ocupação do solo urbano no Brasil colabora para o surgimento de riscos. O índice elevado de urbanização, cerca de 85% da população brasileira vive nas cidades, traz consequências para o meio. Isso porque, a infraestrutura disponível nas cidades não foi incrementada na mesma

proporção do crescimento populacional, e isso comprometeu as condições de vida da população urbana.

As cidades crescem de maneira desordenada o que gera a sua expansão para locais que são impróprios para urbanização, por características geológicas ou geomorfológicas. Além disso, a diminuição das áreas verdes, a ocupação e destruição de matas ciliares, índices equivocados de permeabilidade nos planos diretores e a ausência de sistemas de drenagem adequados possibilitam eventos catastróficos como enchentes, inundações, secas, erosões e deslizamentos de terra, que atingem vidas humanas, seus bens e patrimônios (FERREIRA, 2017, p. 529).

Nas cidades, existem amplas variedades de tipologias de riscos e grande quantidade de populações vulneráveis. As áreas urbanas de risco, em sua grande maioria, coincidem com áreas especialmente protegidas por lei. Nestas, sobressaem: i) as áreas de preservação permanente (topos de morro, encostas com declive superior a 45°, faixas de matas ciliares, áreas verdes e áreas *non edificandi*). Além dessas, há as áreas circunvizinhas de atividades potencialmente poluidoras, a exemplo de áreas jusantes a empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, de barramentos, lagos de hidrelétricas, dentre outros.

Diversos são os riscos vislumbrados no meio urbano, alguns antigos, outros mais recentes, muitos decorrentes das formas de manifestação da relação entre homem e meio ambiente. Por exemplo, em decorrência das ações antropológicas, o conseqüente aumento da temperatura média da biosfera causa dois efeitos básicos: a elevação do nível dos oceanos e a alteração no regime de chuvas, que podem ocasionar catástrofes urbanas. Todavia, temos que ter em conta que não há cidades sem riscos, visto que o desenvolvimento urbano, invariavelmente, é responsável por criar desequilíbrios ecológicos (PEIXOTO, 2018, p. 139).

Na mesma senda leciona Nery (2015, p. 09), “[...] histórias de todas as cidades do mundo envolvem mudanças no ambiente natural, a

destruição de ecossistemas e a proteção de outros, a construção de espaços de convivência [...]”, o que evidencia, a um só tempo, a complexidade entre as relações de uso dos espaços urbanos e os riscos inerentes.

Mendonça e Leitão (2008, p. 150), ao tratarem dos riscos urbanos, relacionam-os à atuação humana e às questões climáticas:

Os riscos naturais podem ser agravados pelas diversas iniciativas humanas, mas há que se levar em consideração as interações, cada vez mais frequentes, entre os riscos naturais e os tecnológicos. Observa-se claramente, nas cidades brasileiras, o aumento de diversos tipos de riscos urbanos devido à ocupação irregular de muitas áreas das cidades, aspecto que conjuga tanto os riscos inerentes à natureza do clima tropical quando a baixa tecnologia empregada nas construções em geral e o modo de vida da população.

As alterações climáticas refletem riscos, perigos e impactos em todo ecossistema e modificam a vida das pessoas, especialmente nas urbes. “Muitos riscos globais das alterações climáticas estão concentrados nas áreas urbanas” (IPCC, 2014). A última etapa da modernidade² acentuou o rápido crescimento das cidades e acarretou numerosos dilemas associados em relação à qualidade de vida da população (MENDONÇA; LEITÃO, 2008, p. 150).

Beck (2008, p. 34-35), enfatiza que os riscos gerados na “segunda modernidade” decorrem do próprio êxito da sociedade cientificista e tecnológica, que por muitas décadas produziu, e produz cada vez mais, novos saberes, muitas vezes instrumentalizados na forma de inventos ditos indispensáveis para a satisfação e a felicidade humana pós-moderna, mas que ao invés de apresentarem respostas e soluções, trazem consigo mais dúvidas e incertezas, decorrentes de uma série de ameaças de destruição da natureza, que produzem riscos e, por vezes, crises catastróficas.

² Ulrich Beck (1998) delimita temporalmente a última etapa da modernidade àquela iniciada a partir da Segunda Guerra Mundial na qual a capacidade humana de interferir no sistema ambiental global aumentou visivelmente. O autor denomina tal período de sociedade de risco que acarretou a modernização da modernidade.

Após a industrialização, os riscos causados pelo homem podem aumentar a intensidade dos riscos naturais, que por sua vez, podem alargar os antropogênicos (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 26). Ou seja, precisamos ter em conta que os desastres naturais são potencializados pela ação humana. Nesse cenário, a vulnerabilidade das cidades é clara. Esta vulnerabilidade, segundo Mendonça e Leitão (2008, p. 149-150), evidencia as consequências do dano ao meio ambiente, bem como a necessidade de se enfrentar o problema.

Sabe-se que a emissão de Gases de Efeito Estufa, causadores do aquecimento global e as decorrentes mudanças climáticas, aumentou após a Revolução Industrial. Ulrich Beck (2010, p. 12-13) identifica nas características dos riscos pós-modernos os principais motivos que justificam alterações nas formas de resposta política (e jurídica) diferenciadas para enfrentamento. Por isso, menciona que, na atualidade, os riscos são capazes de superar aqueles apresentados na sociedade industrial. Vive-se, segundo o autor, na “Sociedade de Risco”.

A sociedade contemporânea possui novos desafios ante as transformações e a obrigatoriedade de conviver e enfrentar diversas situações de risco, eis que as mudanças ocasionadas na “Sociedade de Risco” são globais e não são previsíveis (GIDDENS, 2007, p. 13). José Rubens Morato Leite (2007, p. 135) enfatiza que o modelo de desenvolvimento econômico adotado pela sociedade de risco pode ocasionar um colapso ambiental capaz de gerar escassez de recursos ambientais e catástrofes. O autor menciona que esse panorama de incertezas é bem ilustrado, entre outros fatores, pelas mudanças climáticas.

A crise ambiental atual é desencadeada por uma série de disfunções estruturais complexas e inter-relacionadas, que envolvem aspectos sociais, comportamentais, econômicos e políticos. Nesse âmbito estão inseridos os desastres ou catástrofes ambientais que exprimem vulnerabilidades, nos quais “[...] os riscos ganham novas feições, são menos acessíveis aos sentidos humanos, nem sempre previsíveis pela ciência, podendo ser

transfronteiriços, protraídos no tempo e, inclusive, catastróficos” (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 15).

Ao contrário dos perigos pré-industriais que, de acordo com Beck (2008, p. 78), independentemente de sua força devastadora, eram vistos como “golpes do destino” atribuídos a forças externas: deuses, demônios, natureza. Ainda que relacionados a eventos naturais, os riscos são, por definição, antropogênicos e pressupõem decisões tecno-econômicas. Além do que, apresentam-se imprevisíveis, invisíveis e imperceptíveis pelos instrumentos de controle que não conseguem, assim, prevêê-los (ARAGÃO, 2008, p. 12).

No entanto, mesmo diante do cenário de intensificação dos fenômenos climáticos extremos, decorrentes de mudanças climáticas, áreas de risco são objeto de regularização fundiária urbana, expondo, por vezes, a população a novos riscos. Neste prisma, entende-se a necessidade de intervenções planejadas para o enfrentamento dos problemas ambientais e gestão adequada dos riscos contemporâneos.

Como não é possível dissociar riscos, ameaças ou perigos e vulnerabilidades, os efeitos das mudanças climáticas nas áreas urbanas tendem a aumentar as sinergias já existentes. Em geral, muitos riscos e perigos aos quais as pessoas se submetem são de causas naturais, porém é difícil intervir na origem dessas ameaças e perigos naturais. Mendonça e Leitão (2008, p. 145) ressaltam não ser simples a tarefa de controlar os riscos urbanos, tornando-se relevantes os instrumentos para atuar na gestão e enfrentamento da crise. Daí sobressai a relevância do papel das políticas públicas em interferir na redução da vulnerabilidade, tanto ambiental quanto social.

A governança de riscos ambientais, mormente aqueles decorrentes das mudanças climáticas, clama o conhecimento e a avaliação de risco. Esta, segundo Gomes (2007, p. 333), é determinante porque confronta a realização de determinado projeto com a possibilidade teórica de ocorrência de determinado dano relevante em determinado bem ambiental natural. Para a autora, o risco deve ser avaliado em relação ao

potencial lesivo do evento, sendo qualificado em virtude do espaço, tempo, intensidade e objeto.

Sobre o tema, Berger Filho (2016, p. 264) pontua:

Assim, a gestão de riscos, além de considerar os resultados da avaliação do risco propriamente dito, deve levar em consideração também a dimensão dos interesses concernentes aos direitos envolvidos, das necessidades, dos desejos, das representações dos possíveis afetados pela tomada de decisão. Isso implica também definir qual ação ou ações serão adotadas: monitoramento frente à continuidade do agente de risco tolerável, sugestão de alternativas viáveis, proibição e ou substituição de uma agente de risco específico, imposição para que sejam adotados cuidados adicionais, entre outras.

Outro aspecto a ser considerado é a tolerabilidade do risco, considerada como a aceitação e níveis desejados de controle em função dos valores envolvidos nas tomadas de decisões, diante da sua complexidade causa que pode ser verificada em alguns fenômenos aparentemente inofensivos. Esses acontecimentos quando combinados, em determinadas circunstâncias, por determinado período, podem ter consequências de grande magnitude ambiental, com repercussões intergeracionais (GOMES, 2007, p. 235).

Um efeito relevante das mudanças climáticas à sensibilização para os riscos ambientais é a legitimação da governança global do ambiente. Convém ressaltar que o Brasil é signatário de documentos internacionais para a proteção do clima e, igualmente, busca estratégias de governança e regulação jurídica que propiciam não só a redução de riscos, mas a recuperação da cidade afetada por eles. Deste modo, indissociável o debate sobre a temática ambiental e o planejamento urbano.

3. A política de desenvolvimento urbano

Questões relacionadas ao urbanismo e ao meio ambiente urbano cresceram em quantidade e complexidade no decorrer do Século XX, que iniciou com um Brasil praticamente rural e oligárquico e findou com a

concentração da maioria da população nas cidades e por anseios de democratização da gestão pública urbana.

A última Constituição promulgada no século passado acabou refletindo o cenário da reabertura política brasileira nos dispositivos que destinou para o tratamento das cidades.

Uma análise restrita aos dois artigos que centralizam as preocupações do constituinte com o desenvolvimento urbano seria, no mínimo, parcial. É preciso inseri-la em um contexto mais amplo e esverdeado.

A Constituição de 1988 rompeu com paradigmas então vigentes ao contemplar a questão ambiental em seu texto - algo inédito na história constitucional brasileira - e ao promover o cuidado com o meio ambiente nas disposições relativas a praticamente todos os aspectos da vida humana que o tangenciam.

Ao par que garante a propriedade como direito fundamental, impõe ao proprietário o ônus do cumprimento de suas funções sociais e ambientais, além de elevar o meio ambiente ao status de direito fundamental a gozar das mesmas garantias estendidas aos demais direitos.

A Constituição condiciona o cumprimento da função social da propriedade rural ao atendimento de critérios que considerem o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O atendimento da função social pela propriedade urbana será determinado pelos Municípios conforme parâmetros definidos em Lei Federal que estabelece as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano.

A ordem econômica tem por finalidade assegurar existência digna a todas as pessoas, conforme os ditames da justiça social, e está fundada, entre outros princípios, na defesa do meio ambiente, inclusive mediante

tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Além disso, dentro da ordem social, o meio ambiente é tratado como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida a demandar ações estatais do Estado e da população que o mantenha ileso para as atuais e futuras gerações.

A interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988 conduz à conclusão do tratamento ubíquo conferido pelo legislador ao meio ambiente, que aparece como elemento a ser considerado em todas as atividades privadas e políticas estatais a serem implementadas, a ser preservado e defendido pela importância que guarda em si.

É nesse contexto que se inserem as determinações constitucionais aplicáveis às cidades brasileiras, previstas nos dois dispositivos que compõem o título VII, do capítulo II, da Constituição da República Federativa do Brasil, em vigência.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, consoante diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ao se referir à política de desenvolvimento urbano, o dispositivo constitucional não deixa margens interpretativas sobre o desiderato do texto.

O termo desenvolvimento carrega uma carga valorativa que, ao mesmo tempo, o afasta da estagnação, encolhimento, limitação, diminuição etc., e da noção de crescimento. As diferenças em relação aos signos que designam o estado daquilo que se encontra paralizado, estático, estanque são patentes. As dissonâncias entre desenvolvimento e crescimento não são tão óbvias. Inclusive, uma consulta aos principais dicionários revela que, pelo menos, no plano léxico, os termos podem ser tomados um pelo outro.

Contudo, todo o esforço despendido na construção do termo desenvolvimento sustentável, entre os anos 1972 e 1992 como solução apresentada pela Organização das Nações Unidas para conciliar duas proposições mais radicais: crescimento zero - defendida pelos países centrais da Europa - e ecodesenvolvimento - proposta pelos países em crescimento - postas à discussão na Conferência de Estocolmo, afastou-o, nos campos político, geopolítico, econômico e jurídico, de seu sinônimo.

Para a maioria dos especialistas, crescimento é a qualidade do que aumenta em tamanho ou se avoluma com o tempo de forma desmedida, enquanto desenvolvimento se relaciona àquilo que prospera ou progride em bases seguras. Além disso, o Relatório Brundtland, também conhecido como Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), publicado em 1987, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), acrescentou o adjetivo sustentável para significar um modelo de desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer o acesso das gerações futuras a um estoque de recursos no mínimo equitativo ao existente nos dias atuais.

Como sustentável remete a algo que tende a durar por tempo indeterminado, a associação entre desenvolvimento, sustentabilidade e durabilidade se tornou inexorável, apesar da fluidez atribuída por vários estudiosos aos termos.

Restou, dessa forma, atrelada a noção de política de desenvolvimento urbano a um critério de sustentabilidade, inexistente ou incipiente à época em que as propostas de redação da nova constituição foram discutidas - por sinal, mesmo com todas as alterações promovidas pelo poder constituinte derivado, até a presente data, não existe no texto constitucional os termos sustentável, sustentabilidade, durável e durabilidade, o que não significa que a Constituição não tenha passado por um processo de greening, é que no momento em que foi discutida e promulgada, os vocábulos em voga eram presentes nas Declaração de Estocolmo de 1972.

Todavia com a aprovação da lei que, ao regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal, fixou as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano - o Estatuto da Cidade (Lei 10257/01) - a sustentabilidade aflorou como a primeira diretriz geral de ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, vestida de direito.

O direito a cidades sustentáveis, entendido, nos termos do inciso I, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, sedimenta o entendimento de que a única política de desenvolvimento urbano possível no contexto do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 é fundamentada na dimensão ecológica, que dá sustentação, por sua vez, aos pilares econômicos e sociais do desenvolvimento sustentável, conforme brilhante ilustração do jurista alemão Gerd Winter (2009).

Outras diretrizes gerais norteadoras do política de desenvolvimento urbano presentes do inciso VII ao XII do mesmo artigo evidenciam ainda mais a vinculação.

O artigo 2º, inciso VII do Estatuto da Cidade determina que o poder público municipal ordene e controle o uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; vii) a poluição e a degradação ambiental e; g) a exposição da população a riscos de desastres.

Já os incisos VIII a XII, do artigo segundo do Estatuto da Cidade, indicam como outras diretrizes para a implantação da política de

desenvolvimento urbano a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbano e; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Chama a atenção o fato do artigo 182 da Constituição fazer referência à política de desenvolvimento urbano quando poderia ter se referido apenas ao desenvolvimento urbano.

O conceito de política, nesse caso, não está relacionado à forma de organização de uma determinada cidade, estado ou nação e sim, a um conjunto de medidas organizadas pelo Estado com a finalidade de atingir objetivos determinados e que ultrapassam o espaço temporal de uma ou mais administrações públicas, em outros termos: o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 trata de políticas de estado e não de governo.

Trata-se de uma política que não se completa em si mesma. De caráter eminentemente inter, trans ou multisetorial, a política de desenvolvimento urbano necessita de incessantes diálogos e orquestrações com outras políticas públicas: Política Nacional do Meio Ambiente, Políticas de Gestão de Resíduos, Política de Saneamento Básico, Política de Moradia de Interesse Social, Políticas de Mitigação dos Efeitos das Mudanças Climáticas, Políticas de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas etc, todas pautadas em planos construídos de forma coletiva com metas, objetivos, órgãos responsáveis e prazos de curto, médio e longo prazo definidos.

Apesar das interconexões, é no Plano Diretor Municipal que a política de desenvolvimento urbano encontra seu espaço. Para a análise adequada dos papéis exercido pelos planos diretores municipais, é preciso ter em mente as duas grandes metas da política de desenvolvimento urbano, quais sejam: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Que funções a cidade deve cumprir para seus membros? Que elementos garantem o bem-estar dos seus habitantes?

As respostas às questões não se encontram delimitadas pelo legislador, mas é consenso entre os especialistas que função social da cidade se distancia de função social da propriedade em função dos destinatários, dos obrigados e dos 'direitos' a serem garantidos.

Enquanto os obrigados ao cumprimento da função social da propriedade são os proprietários, que devem reverter parte das utilidades que o uso e o gozo do direito lhes proporcionam em favor da comunidade - os beneficiários -, na forma de contra-prestações que mitiguem as abstenções impostas pela estrutura e caráter do próprio direito - os civilistas de forma geral tendem a diferenciar as relações jurídicas de direito pessoal das relações jurídicas de direito real em função, principalmente, da posição em que o bem da vida se encontra em cada uma (nas relações pessoais, o bem da vida se encontra na posse do devedor que tem o dever jurídico de o entregar ao credor, satisfeitos todos os elementos de existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos. Já, nas relações jurídicas de direito real, o bem se encontra sob a propriedade e posse direta ou indireta do sujeito ativo da relação, o proprietário, que, para exercer seus direitos, depende unicamente, não considerando critérios de direitos público e metaindividuais porventura incidentes, da abstenção de todos, posto que o dever jurídico, nesse caso, é oponível erga omnes), a função social da cidade impõe deveres positivos para o Poder Público, que deve assegurar aos moradores acesso equitativo aos benefícios da cidade.

A função social atua no sentido de impedir que a cidade seja um local de coexistência entre privilegiados e marginalizados e, em respeito às realidades de grande parte das cidades brasileiras, na diminuição e/ou mitigação temporária das clivagens sociais existentes.

Ela se materializa em políticas e ações públicas conduzidas das periferias sociais, ambientais, econômicas, culturais, educacionais, urbanísticas, acessibilísticas e de mobilidade para os centros ou locais que apresentam os melhores indicadores de qualidade de vida das cidades.

Enquanto a função social da cidade parte de pressupostos de justiça, o bem-estar está centrado nas pessoas, nos habitantes. Ainda que haja uma relação direta entre os dois grandes objetivos da política de desenvolvimento urbano, esta jamais será necessária, em virtude de fatores subjetivos e culturais inerentes à ideia de bem-estar.

Para garantir o bem-estar de seus habitantes, as cidades devem atuar de forma a criar uma ambiência adequada. Se o bem-estar depende de uma sadia qualidade de vida, a qual, por sua vez, está condicionada à higidez ambiental, as cidades deverão preservar e melhorar os elementos naturais, artificiais e culturais que integram o meio ambiente para, dessa forma, arquitetar espaços adequados, geograficamente distribuídos, que possibilitem às pessoas viverem com qualidade. O desafio é multissetorial, complexo, mas, não, impossível.

O arranjo dessas ações depende, antes de qualquer outra providência, de um ordenamento territorial adequado. Por esse motivo, o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, centralizou a política de desenvolvimento urbano nos entes da federação que se encontram mais próximos das realidades locais, os Municípios, sem descurar, em nome da necessidade de serem estabelecidos padrões a serem observados em todo o território nacional, do estabelecimento das diretrizes gerais pela União.

Em matéria de ordenamento territorial, o plano diretor é instrumento central. Ele é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidades que possuam mais de vinte mil habitantes; que integrem regiões

metropolitanas e aglomerações urbanas; em que o Poder Público municipal pretenda exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e; incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O plano diretor integra o processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Aprovado por lei municipal que garante a efetiva participação da população, o plano diretor deve englobar o território do Município como um todo.

Além do plano diretor, o Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos de planejamento e governança da política de desenvolvimento urbano, dentre os quais, a regularização fundiária.

Para que este instrumento esteja em consonância com as diretrizes gerais neste item apresentadas, é necessário que promova a inclusão da parcela irregular das cidades, garantindo aos beneficiados níveis adequados de proteção contra os riscos.

4. Risco e o modelo brasileiro de regularização fundiária urbana

Ao falarmos de regularização fundiária urbana e de política constitucional de desenvolvimento é componente indissociável a avaliação do risco, a exemplo de um dos componentes biofísicos como o ambiental natural (risco na utilização de áreas de preservação permanente). Imprescindível ainda valorar os efeitos das mudanças climáticas, dentre

outros que serão apresentados adiante. Assim, sequencialmente veremos como o risco se apresenta em face do modelo brasileiro de regularização fundiária urbana.

Os desafios da efetivação de uma gestão e política de regularização fundiária urbana, principalmente em face da realidade concreta de comunidades fragilmente alocadas, geralmente em áreas vulneráveis ou de riscos, expostos ainda aos impactos negativos e severos das mudanças climáticas, enfrentam os contrastes do cenário brasileiro de uma legislação ambiental moderna, avançada, contraposta a resquícios legislativos e administrativos de modelos do Brasil Império, como as setorizações, burocratizações, desintegrações, etc., contrapostos ainda, à cediça complexidade, interdependência e multidisciplinidade características das temáticas ambientais e suas inter-relações. (OLIVEIRA, 1997, p. 87-90).

A experiência da regularização fundiária inaugurada pelo marco institucional da Lei 11.977/09, onde flexibilizaram-se parâmetros urbanísticos e ambientais para agregar o vetor social (assentamentos informais), enquanto medida inclusiva juridicamente a tais comunidades vulneráveis, focou na política de desenvolvimento urbano e de habitação igualmente, mas não alcança a precaução necessária com o Risco Potencial a tais comunidades, mormente na atualidade de incertezas e intangibilidades das mudanças climáticas e seus severos impactos negativos. (LEITE, 2017, p. 6).

A revogação do marco legal pela Medida Provisória 759, de 22.12.2016, visando facilitar ainda mais a regularização fundiária, careceu de melhor técnica legislativa, possuindo redação confusa, misturando conceitos de “ interesse social e interesse específico”, suprimindo dispositivos importantes relativos ao planejamento urbano, a participação cidadã, afetos às áreas de preservação permanente e unidades de conservação, fragilizando-se ainda mais comunidades vulneráveis. Ademais, na fragilidade da norma transitória, a possibilidade de

inaplicações pelo Poder Executivo, caso não logo convertida em lei. (LEITE, 2017, p. 7).

Por si só, essa de(sintonia) normativa, aliada a falta de compreensão holística da sustentabilidade (ambiental, social e econômica), cria inseguranças e riscos e não somente proteção socioambiental almejada na regularização aos pontos de zoneamento ou fragilidades da “cidade informal”. Esta deve interligar de maneira sustentável, sadia e ecologicamente equilibrada à “cidade formal”, como clama, respectivamente, o art. 182 e art. 225 da CF/88 (atender às funções sociais da cidade e garantir bem-estar de seus habitantes) preservação do direito de todos ao meio ambiente (bem de uso comum, essencial à sadia qualidade de vida). (BRASIL, 1988).

Por exemplo, não se trata de cheque em branco como se pode pensar, e como ocorrera em alguns estados e municípios brasileiros, onde se alteraram parâmetros protetivos de áreas de risco e especialmente protegidas, como se a referida medida provisória tivesse revogado ou dado critérios diversos do novo código florestal. Exemplificando, ao tratar de áreas especialmente protegidas (da lei federal nº 11.651/2012), só se permitirá a regularização fundiária em áreas de risco, impescindindo de estudos técnicos socioambientais aprofundados (ambientais, sociais e econômicos), licenciamentos ambientais pertinentes etc. Ademais, a interpretação sobre o art. 65 da referida lei, requer a compreensão que a própria MP 759/16 trouxe em seu art. 12, §1º, de que só será apreciada e permitida intervenção em tal locus mediante “eliminação, correção ou administração dos riscos”. (BRASIL, 2012).

Na sequência a Lei 13.465/2017, ao converter a MP 759/2016 buscou instituir os mecanismos e aprimorar a eficiência dos parâmetros e procedimentos acima estudados, mas mesmo que buscando os fundamentos básicos da CF/88, do artigo 1º da “dignidade da pessoa humana”, aliada ao artigo 5º, nos direitos e garantias fundamentais, “o direito de propriedade”, ou do artigo 6º a “moradia” como um direito social, mantém a obrigação maior promover o direito à vida (caput, art.

5º), a proteção do meio ambiente (art. 225, CF/88). Assim o Poder Público tem o dever de agir de maneira ordenada, zelosa e prudente, com precaução, a fim de evitar e não potencializar possíveis e irremediáveis riscos e catástrofes decorrentes destas suas próprias ações. (BRASIL, 1988).

Para melhor compreensão, temos que o conceito de risco nascido no setor financeiro “probabilidade quantificável de um resultado histórico adverso” do autor Jasanoff (2005, p. 342-343), avançou nas ciências sociais em geral, englobadas as jurídicas, e assume “um caráter polissêmico”, que requer a comunicação de diferentes disciplinas, das áreas exatas e sociais, somando-se conteúdos científicos e valorativos nas tomadas de decisão (mormente do Poder Público), como é a gestão de problemas ecológicos, da reformulação de instituições jurídico-políticas, do planejamento e governança pública. (SILVEIRA, 2013, p. 128).

E, acrescenta devem ser consideradas quatro grandes áreas do risco que são afetas a regularização fundiária urbana: (i) análises científicas à avaliação e gestão do risco; (ii) análises à percepção do risco; (iii) análises de eventos e sistemas ambientais; (iv) “teorias do risco” centralizada pela teoria social, “sociedade de risco – Beck e Giddens”. Ou seja, destaca também o enfoque antropológico acerca da percepção do risco. (SILVEIRA, 2013, p. 129;133).

Conforme GARCIA ACOSTA (2005, p. 11) citando Luhmann (1996, 131-132) diz que o conceito de risco é de possível origem árabe, encontrado em documentos medievais e difundido no século XV e XVI e, segundo a antropóloga inglesa Mary Douglas (1987, p. 55), é advindo da teoria da probabilidade, um sistema axiomático derivado da teoria dos jogos que nasceu na França no século XIX, evoluindo com as descobertas e, abrangendo-se atualmente “[...] *de las variaciones en el uso del concepto “contruición social del riesgo”, por médio del estudio y revisión de los principales manejos y contenidos que se le han dado, particularmente dos de ellos: el que lo associa com la percepción y el que lo hace com la vulnerabilidade.*”

A autora tem demonstrado o risco como construção social (na percepção de cada pessoa), bem como a construção social dos riscos (marcada pela falta de informação e omissão de contextos sociais), e que possui utilidade analítica crescente em constante evolução das abordagens teóricas, principalmente no estudo de desastres. Que, principalmente após final década de 1990, e final século XX, com evidências crescentes muitos dos desastres tradicionais atribuídos a causas naturais foram gerados, por ação e contribuição humana ligados à degradação ambiental, crescimento populacional e processos de urbanização, em especial com aumento de desigualdades socioeconômicas, locais, regionais, globais. (GARCIA ACOSTA, 2005, p. 11).

Obermaier et al (2013), fala do conceito de vulnerabilidades sistêmicas ao estudar as causas-raiz destas, incluindo capacidades adaptativas, acesso a recursos e processos de aprendizados, iniquidades socioeconômicas como pobreza, falta de recursos e financiamentos, falta de infraestruturas e serviços de saúde etc.

Logo, assim como o art. 225 da CF/88 empodera o Poder Público enquanto agente ativo da proteção socioambiental, sendo o grande gestor dos conflitos ambientais da atualidade, deve mirar seu desafio em trazer a homeostase para o tripé da sustentabilidade (ponderação dos aspectos ambiental, econômico e social). A necessidade premente de diagnóstico e atuação sopesando o conceito de “vulnerabilidades sociais e econômicas”, como processos multidimensionais e multifatoriais, resultantes de ameaças e vulnerabilidades construídas e reconstruídas nos processos de riscos de (des)urbanização ou (des)ordenamento urbano. (GARCIA ACOSTA, 2005, p.11-24)

Resta ao Poder Público cobrar e efetivar na regularização fundiária urbana o norte da Lei 13.465/2017, (mormente na regularização fundiária urbana de interesse social³), medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e

³ O artigo 13, inciso I da Lei 13.465/2017 descreve a modalidade Reurb de Interesse Social: (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

sociais considerando riscos técnicos e valoráveis, potenciais aferidos e balizados ao fundamento do princípio da precaução, para que as medidas adotadas para incorporação dos núcleos urbanos informais busquem efetivar cidades resilientes, com atendimento ao direito, e a justiça ambiental inclusiva.

Nessa perspectiva, o princípio da precaução faz luz ao art. 39 da Lei da Reurb (Lei Federal nº 13.465/17)⁴, com adequada tutela jurídica em relação à governança ambiental de riscos. Não se está a negar o referencial jurídico-legal que repousa na referida Lei Federal, estabelecendo um conjunto de normas gerais e procedimentos aplicáveis à Reurb, bem como as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017).

Referida lei estabelece ainda os objetivos (art. 10); conceituações (art. 11); diferenciação Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e de Interesse Específico (Reurb-E); legitimados à requisição da Reurb (art. 14), instrumentos jurídicos passíveis de utilização (art. 15); a instituição da legitimação fundiária enquanto forma originária de aquisição da propriedade (art. 23) sem necessidade de tempo e de posse, já qualificada de inconstitucional dada a contradição ao direito de propriedade (KÜMPEL, 2017); a legitimação da posse (art. 25); o procedimento administrativo pertinente à Reurb (art. 28), abarcando estudos, levantamentos e avaliações que pressupõem dispêndios de recursos financeiros; o projeto de regularização fundiária (art. 35); a conclusão da Reurb (art. 40) e o registro da Reurb (art. 42). (BRASIL, 2017, p. 21).

Mas, requer seja operacionalizada a ampla conexão com os preceitos fundamentais de cidadania, além de moradia e propriedade, por exemplo

⁴ Artigo 39. Para que seja aprovada a Reurb de núcleos urbanos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, estudos técnicos deverão ser realizados, a fim de examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada. § 1º Na hipótese do caput deste artigo, é condição indispensável à aprovação da Reurb a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados. § 2º Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado.

a função socioambiental desta propriedade, o direito à vida, a dignidade da pessoa humana, suas culturas, a busca de erradicação da pobreza e da marginalização etc. (MAFFINI, 2017, 553-570).

Nesse sentido a regularização fundiária urbana deve gerenciar o risco, superando e enfrentando a falta de planejamento e ordenamento territorial, advindo do processo de urbanização deficitário, determinando-se para que não mais o ocorra. O paradigma é de diagnóstico e atuação e, prognóstico e atuação preventiva. (MADEIROS et al, 2018).

A carta das cidades europeias para a sustentabilidade de Aalborg, Dinamarca (1994), indica que 80% da população europeia é urbana. No Brasil, segundo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), em média 84% da população é urbana, sendo que em 1960 esse índice era de 45,1%. Ápice é o Distrito Federal com 96,8%. Ocorre que os riscos desse processo, que podem ter representado só desenvolvimento na sociedade industrial (BECK, 2011), são incertezas e ameaças como fenômeno socialmente construído de várias vulnerabilidades e riscos na modernidade reflexiva (BECK, 2011; GIDDENS, 1991).

Do contraste das mansões luxuosas e edifícios e terrenos paradisíacos às favelas nos morros escorregadios, palafitas e cortiços em áreas de inundações (RIBEIRO, 2010), o risco potencializado pelos perigos externos ou eventos climáticos extremos (BARBI, 2014), antropicamente pode atingir a todos, mas pelas vulnerabilidades presentes pode ser severamente mais suportado aos fragilizados (CESCO et al, 2017). E, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais-CEMADEN, no censo de 2010 informa serem 8,3 milhões de pessoas residindo nestas áreas, sendo 17,8% idosos ou crianças, 20,3% vivendo em aglomerados subnormais (1,7 milhões de pessoas). (IBGE, 2018).

O poder público deve ao administrar a regularização fundiária urbana, sopesar os riscos que os estudos técnicos apontares, e pelo princípio da precaução diagnosticar prognosticar os riscos valorativos, atuando nos seus quatro eixos básicos: (i) considerar incerteza na

avaliação de risco; (ii) inversão do ônus ao proponente; (iii) avaliação de risco deve ter alternativas do produto ou processo, para estudo e comparação; (iv) decisão sempre democrática, transparente e participativa aos interessados no produto ou processo.

5. Considerações finais

O processo desordenado de urbanização gerou, dentre tantos problemas ambientais, a formação de núcleos informais de população vivendo em áreas de risco. A industrialização trouxe múltiplas vulnerabilidades e riscos na modernização reflexiva, especialmente a tais populações fragilizadas. As ações antrópicas contribuíram para as mudanças climáticas, que desencadeiam desequilíbrios ambientais e catástrofes urbanas. Esse potencial danoso dos eventos extremos, impacta tragicamente, na maioria das vezes, em populações que vivem em áreas fragilizadas como as áreas de risco.

O presente ensaio possibilitou destacar a importância da regularização fundiária urbana enquanto premente política pública para o almejado constitucional desenvolvimento urbano. Nele o ente Público detém o dever mor de agente ativo com a coletividade, posto que os dados e estatísticas apresentados, indissociáveis à literatura especializada, realçam o caráter antropológico nos novos riscos (desordenamento urbano, usos irregulares de áreas de riscos, etc. etc.), potencializados nos riscos biofísicos (severos desastres e impactos negativos das mudanças climáticas), que clamam diagnósticos e planejamentos holísticos, atuação e prognóstico precaucional, imprescindível e crivelmente ancorados nos saberes das ciências exatas, jurídicas e sociais.

Nesse contexto a legislação e as políticas públicas de REUB devem ir além à percepção do risco, valorá-lo como construção sociocultural, muito além da construção social do risco, que bem destacou Garcia Acosta, importa muito a percepção, “riscos não constroem cultura” mas a percepção da produção e reprodução de condições de vulnerabilidades e

riscos, associadas à ameaças presentes (antrópicas ou biofísicas) trazem atualmente tantos desastres, calamidades, submoradias, e devem mirar holisticamente na sua resolução.

Disto, a busca de resolução à problemática vivenciada, vimos que os estudos técnicos/diagnósticos socioambientais, licenciamentos ambientais etc., devem sempre perseguir na atuação concreta a eliminação, de correção ou de administração de riscos, as múltiplas vulnerabilidades e riscos da modernização reflexiva.

E, segue-se a necessidade constante de aprofundamento sistêmico de riscos e vulnerabilidades, para boa governança multinível de urbes resilientes, mormente em face da hipercomplexidade dos problemas multidisciplinares e multifatoriais como os socioambientais. Sugestão imprescindível a base do princípio da precaução aos reflexos da urbanização de múltiplos, reflexivos e sistêmicos riscos e danos.

Referências

ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, n. 2, v. 11, p. 9- 57, 2008.

BARBI, Fabiana. **Governando as mudanças climáticas a nível local**: riscos e respostas políticas. Campinas, SP, 2014. Tese (doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de filosofia e ciências humanas.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

_____. **Sociedade de risco**: ruma a uma outra modernidade. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

_____. **La sociedade del riesgo global**: en busca de la seguridad perdida. Barcelona: Paidós, 2008.

BERGER FILHO, Airton G. **A governança dos riscos das nanotecnologias e o princípio da precaução**: um estudo a partir da teoria dialética da rede. 2016. 411 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016.

BRASIL. **Censo 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em 05 out 2020.

_____. Ministério Público Federal. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**: 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Brasília: MPF, 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Princípio da precaução**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/protecao-da-camada-de-ozonio/item/7512>. Acesso em 06 out. 2020.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CESCO, Susana; PINTOS, Lisianne; CEOLIN, Sabedra Ceolin. Políticas públicas e inundações do rio Uruguai no Município de São Borja: o olhar dos atingidos e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, no 22. Brasília, janeiro - abril de 2017, p. 285-328.

FERREIRA, Ximena Cardozo. Experiências europeia e espanhola em matéria de inundações: possíveis contribuições ao aprimoramento do ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, v. 87, p. 521-537, 2017.

GARCIA ACOSTA, Virginia. *El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos*. **Desacatos**, México, n. 19, p. 11-24, dic. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci-arttext&pid=S1607-050X2005000300002&ing=es&nrm=iso>>. Acesso em 06 out. 2020. ISSN 2448-5144.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp. 1991.

_____. **Mundo em descontrole**: o que a globalização está fazendo de nós. Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007. Título original: Runaway world.

GOMES, Carla A. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente**. 2007. 564 f. Tese (Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.

Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2007**. Summary for policymakers. In: METZ, B. et al. (Ed.). *Climate change 2007: mitigation; contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge (UK) and New York: Cambridge University Press, 2007c. p. 1-23. Disponível em: http://www.mnp.nl/ipcc/pages_media/FAR4docs/final%20pdfs%20of%20chapters%20WGIII/IPCC%20WGIII_SPM_final.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. **Climate Change 2014**: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/report/ar5/syr/>. Acesso em: 06 ago. 2020.

KÜMPEL, Vitor Frederico. Legitimação da posse na lei 13.465/2017: ligeiras observações. **Revista Eletrônica Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI275672,81042-Legitimacao+de+posse+na+lei+134652017+ligeiras+observacoes>. Acesso em 05/10/2020.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 132.

LEITE, Luis Felipe Tegon C. Regularização Fundiária Urbana. **CAO Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo**. MPSP. São Paulo, fev. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A9ria.pdf> Acesso em 04/10/2020.

MADEIROS, Heleriany; GRIGIO, Alfredo; PESSOA, Zoraide (2018). Desigualdades e justiça ambiental: um desafio na construção de uma cidade resiliente. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território** (GOT), n.º 13 (junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 247-265, [dx.doi.org/10.17127/got/2018.13.011](https://doi.org/10.17127/got/2018.13.011).

MAFFINI, Rafael. A lei 13.465/2017 – lei de regularização fundiária rural e urbana e o direito administrativo. **Revista de Direito Imobiliário**, vol. 83, 2017, p. 553-570.

MENDONÇA, Francisco; LEITÃO, Sanderson Alberto Medeiros. Riscos, vulnerabilidade e abordagem socioambiental **urbana: uma reflexão a partir da RMC e de Curitiba. Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 4, n. 1, p. 145-163, 2008.

NERY, Luciana. Resiliência: da prevenção à imprevisibilidade. In: DANE, Félix (Org.). **Cidades resilientes**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015.

OLIVEIRA, Sulivan Silvestre. A necessidade de codificação das leis ambientais no Brasil como forma de garantir a eficaz proteção ambiental do cidadão. **Revista de direito ambiental**, vol. 7, p. 87 – 90, 1997.

PEIXOTO, Paulo. Centros históricos e riscos urbanos. **Actas do V Congresso Nacional de Sociologia**, p. 136-144, 2018.

RIBEIRO, Wagner Costa. Riscos e vulnerabilidade urbana no Brasil. **Scripta Nova: Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales**. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98. Vol. XIV, núm. 331 (65), 1 de agosto de 2010.

WINTER, Gerd. **Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Trad.: Carol Manzoli Palma. Campinas: Millennium, 2009.

A pandemia da corona vírus - Covid-19 como crise biológica do planeta terra no período do antropoceno

*Sonia Aparecida de Carvalho*¹

Introdução²

A pesquisa do artigo tem o objetivo de investigar a pandemia da corona vírus - COVID -19, enquanto crise biológica do planeta Terra no período do antropoceno. Diante disso, questiona-se no artigo, se a pandemia da corona vírus - COVID-19 é uma crise de civilização surgida no período do antropoceno, pois a crise de civilização da humanidade e a crise ambiental, ecológica e social ou se a pandemia é uma crise biológica surgida na sociedade moderna industrial.

Inicialmente, o artigo pesquisa a busca da humanização do ser humano na era de pandemia da corona vírus – COVID -19 e a transição do processo de evolução da hominização para o desenvolvimento da humanização. O processo de desenvolvimento de passagem da

¹ Pós - Doutora em Direito pela Universidade Regional Integrada de Alto Uruguai e das Missões – URI de Santo Ângelo - RS. Doutora em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI - SC. Doctora en Derecho en la Universidad de Alicante - UA - Espanha. Mestra em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC - RS. Professora e Pesquisadora. E-mail: sonia.adv.2008@hotmail.com.

² Alguns trechos/parágrafos citados nos capítulos 1 e 2 no texto do artigo foram publicados na Tese de Doutorado. CARVALHO, Sonia Aparecida de. A governança da política nacional de recursos naturais: a (in) sustentabilidade do caso brasileiro de reflorestamento paralelo Brasil e Espanha. Tese de Doutorado (Curso de Doutorado em Ciência Jurídica). Programa de Pós Graduação Stricto Sensu da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí, SC: UNIVALI, 2017. 331 p. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73647/1/tesis_sonia_aparecida_de_carvalho.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

hominização para a humanização caracteriza o cuidado com o ser humano e o planeta Terra e ecossistemas.

Posteriormente, o artigo estuda a pandemia da corona vírus - COVID-19 como redefinição da condição humana na sociedade moderna e definição de espécie no sistema Terra. A sociedade moderna vive uma intensa crise de pandemia de vírus mundial. A sociedade convive com as crises ambientais e ecológicas causando a destruição de toda a vida no planeta Terra, e com a ameaça de pandemia de vírus da corona vírus - COVID-19 acarretando a extinção da espécie humana.

Finalmente, o artigo investiga a pandemia da corona vírus - COVID-19 como crise biológica, ecológica e ambiental gerada no século XXI, na era do antropoceno. A humanidade vive um período de crise de existência e humanista, que coloca em perigo própria espécie humana e põe em perigo as outras espécies que habitam o planeta Terra. Por fim, na investigação do artigo, utilizou-se o método indutivo, baseado nas técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica (PASOLD, 2011, p. 25-105).

1 A busca da humanização do ser humano na era de pandemia da corona vírus - Covid-19

A humanidade vive uma crise ambiental e ecológica mundial e, que a atividade humana irresponsável pode produzir danos irreparáveis e irreversíveis à biosfera e ao ecossistema e pode destruir as condições de vida dos seres humanos e dos seres vivos. Por causa da crise ecológica e ambiental, em nível mundial, “vivemos sob uma grave ameaça de desequilíbrio ecológico que poderá afetar a Terra como sistema integrador de sistemas”, (BOFF *apud* CARVALHO; BERTASO, 2020, p. 496) atingindo gravemente todos os demais organismos vivos no planeta Terra. No sistema ambiental, ecológico, biológico e social, existe um equilíbrio entre o homem/ser humano, a sociedade e o ecossistema/biosfera, que caracteriza a concepção sistêmica de mundo.

A concepção sistêmica considera o mundo em função da inter-relação e interdependência de todos os fenômenos; nessa estrutura, chama-se sistema a um todo integrado cujas propriedades não podem ser reduzidas às de suas partes. Organismos vivos, sociedades e ecossistemas são sistemas (CAPRA, 1982, p. 32).

A crise ambiental e ecológica causada pela atividade humana irresponsável provoca danos irreparáveis e irreversíveis à biosfera e produz grave ameaça de desequilíbrios ecológicos, no âmbito mundial. Nas últimas décadas, a sociedade ou a humanidade estabelece o princípio da autodestruição, pois a atividade humana irresponsável produz danos irreparáveis e irreversíveis à biosfera e destrói as condições de vida dos seres humanos.

Conforme entende Boff (2009, p. 29), os seres humanos, “habitantes do mesmo planeta, que agora se descobrem como espécie, interdependentes, vivendo numa mesma casa e com um destino comum”, entendem que para viverem no planeta Terra, precisam criar um consenso mínimo entre os humanos. É necessário preservar a casa comum e garantir o destino das presentes e futuras gerações. A construção de uma única sociedade mundial se fundamenta na evolução dos seres humanos, porque, “a humanidade é parte de um vasto universo em evolução” (BOFF *apud* CARVALHO; BERTASO, 2020, p. 500). Assim, para garantir um consenso entre todos os humanos no planeta Terra, busca-se a construção de uma única sociedade mundial, da solidariedade entre as gerações e do cuidado ecológico.

O Ethos mundial que significa morada caracteriza a atitude de responsabilidade, de solidariedade, de cuidado com a vida e de preservação e proteção com a Terra. A falta de cuidado e de compaixão pelo planeta Terra são sintomas dos problemas da humanidade e dos problemas do mundo. A degradação ambiental e ecológica, a ausência de relações sociais entre as pessoas e a falta de conhecimento de si mesmo ou da própria espécie, causam o colapso do planeta Terra. Entretanto, o cuidado e o sentimento de si mesmo e pelo outro ser da mesma espécie são inerentes

à condição humana e a compaixão é a essência da humanidade (BOFF *apud* CARVALHO; BERTASO, 2020, p. 507).

A importância do cuidado da vida e do cuidado com o outro ser da mesma espécie permite ao ser humano o valor humanista, o valor intrínseco a si mesmo, pois emerge a compaixão de solidariedade e de reciprocidade ao outro ser da mesma espécie. Porém, a falta de cuidado e de compaixão da vida permite ao ser humano o valor utilitarista, só para o seu uso, mas o valor intrínseco às coisas (BOFF, 1999).

A sociedade vive uma crise de civilização causada pela falta de cuidado com a espécie humana, com a vida e com a nossa casa comum, o planeta Terra. A crise de civilização coloca em risco a sobrevivência e continuidade da espécie humana e demais espécies vivas, pois está nascendo um princípio de autodestruição das espécies. “Há um descuido na salvaguarda de nossa casa comum, o planeta Terra. [...]. Um princípio de autodestruição está em ação, capaz de liquidar o sutil equilíbrio físico-químico e ecológico do planeta e devastar a biosfera” (BOFF, 1999, p. 89). Há um descuido na proteção da nossa casa comum, do planeta Terra, que traz o nascimento de um princípio de autodestruição das espécies vivas.

A falta de cuidado e de compaixão com o planeta Terra causa a crise ambiental, ecológica e social. A degradação ambiental e ecológica, a ausência de relações sociais entre as pessoas e a falta de conhecimento de si mesmo ou da própria espécie, causam a crise do planeta Terra. Entretanto, o cuidado e o sentimento de si mesmo e pelo outro ser da mesma espécie são inerentes à condição humana e a compaixão é a essência da humanidade (BOFF, 1999, p. 89). A sociedade ou a humanidade precisa de uma ética baseada no cuidado de uns para com os outros, com a vida e o Planeta, uma ética da cooperação e da solidariedade de todos com todos.

Desse modo, garantir o futuro da Terra e a proteção da humanidade constitui uma nova centralidade de vida, institui a ética da vida, pois o cuidado com a vida e com o planeta Terra está ameaçado pela

autodestruição humana, pela destruição da própria espécie humana (BOFF, 2009, p. 58). A humanidade não percebe a relação recíproca entre natureza/meio ambiente natural e ser humano ou sociedade, entretanto, a civilização humana tem a obrigação de cuidar o planeta Terra como um todo, pois ela submete a destruição e poluição da biosfera e do ecossistema e ameaça a vida no planeta Terra, a vida de sua própria espécie (BOFF, 2009, p. 12).

O destino da espécie humana está ligado ao destino do planeta Terra. Os seres humanos são espécies *homo sapiens*, que vivem com outros seres da mesma espécie, e que dividem com equidade e solidariedade o ambiente de vida com eles. A evolução da vida na Terra caracteriza-se pela solidariedade das espécies vivas, que habitam no mesmo meio ambiente natural. A relação do homem com a natureza pode ser concebida de forma de forma unida. O ser humano, ao mesmo tempo natural e sobrenatural, tem sua origem na natureza física, química e biológica.

A vida, portanto, nascida da Terra, é solidária da Terra. A vida é solidária da vida. A Terra não é a adição de um planeta físico, mais a biosfera, mais a humanidade. A Terra é uma totalidade complexa físico-biológico-antropológica, em que a vida é uma emergência da história da terra, e o homem uma emergência da história da vida terrestre. [...] A humanidade é uma entidade planetária e biosférica (MORIN; KERN, 2003, p. 63).

Desse modo, Morin e Kern (2003, p. 158-159) afirmam que “a relação do homem com a natureza não pode ser concebida de forma redutora nem de forma separada. [...]. O ser humano, ao mesmo tempo natural e sobrenatural, tem sua origem na natureza viva e física, mas emerge dela e se distingue dela pela cultura, pelo pensamento e pela consciência”. Portanto, o ser humano tem relação e vínculo com o planeta Terra ou com o meio ambiente natural.

O vínculo do ser humano com o planeta Terra ou com o meio ambiente natural tem duas finalidades: a sobrevivência da humanidade e a busca da hominização. A primeira finalidade é conservadora, pois se trata de preservar a vida da humanidade ameaçada pela degradação da

biosfera, afetada pela desumanização e desnaturação. A segunda finalidade é revolucionária, pois se trata de criar condições em que a humanidade se realizará numa sociedade, revolucionando as relações entre os humanos, entre o homem, a natureza e a sociedade. A revolução assegura a busca da hominização, pois protege não apenas os seres biológicos e naturais, mas sim a evolução das culturas ou civilizações. A busca da hominização deve ser buscada como o desenvolvimento ético, cultural e social (MORIN; KERN, 2003, p. 99-100).

A hominização é o processo evolutivo humano que conduziu a evolução do homem, tanto na forma física quanto intelectual. A hominização é o processo de adaptação do homem ou da espécie à natureza para a sua evolução. A hominização busca compreender a espécie humana e o seu desenvolvimento na natureza. A humanização é o processo de adaptação do ser humano na natureza para garantir não apenas sua sobrevivência enquanto espécie, mas para o seu existir. A humanização ou o humanismo busca compreender o homem/ser humano e criar meios de entender os outros seres da mesma espécie.

A Terra pode viver sem os seres humanos, mas os seres humanos não podem viver sem a Terra, sem o ecossistema. O processo de conquista e dominação do planeta Terra surgiu com a industrialização e produção de todas as relações com o meio ambiente, e o processo de conquista e dominação do planeta Terra desequilibrou a relação entre natureza e ser humano. Entretanto, esse processo surgiu no período da origem e evolução da humanidade. Desse modo, a era da origem e evolução da humanidade distingue três etapas na relação de ser humano com a natureza (BOFF, 2010, p. 53).

“A primeira etapa era a da interação. O ser humano interagiu com o meio, sem interferir nele”, (BOFF, 2010, p. 53) utilizava todos os recursos naturais que o meio ambiente natural oferecia. Prevalecia o equilíbrio entre ambos. “A segunda etapa era a da intervenção. Corresponde a época em que surgiu o *homo habilis* (o homem hábil).” (BOFF, 2010, p. 53).

O homem intervia na natureza ou meio ambiente, utilizava todos os recursos naturais que o meio ambiente natural oferecia, através dos usos de instrumentos. Iniciou o rompimento do equilíbrio entre ambos. “O ser humano se sobrepõe a natureza”. A terceira etapa é a da agressão. Corresponde o período da conquista, dominação e utilização da natureza e dos recursos naturais que o meio ambiente natural oferece, através das revoluções industriais. Nesse período, aumentam os usos de instrumentos de agressão à natureza e o rompimento do equilíbrio entre ambos. Esse processo há o avanço no desequilíbrio na relação ser humano e natureza. Há o aumento no rompimento “de ser inserida na natureza como parte dela, o ser humano transformou-se num ser fora e acima da natureza” (BOFF, 2010, p. 54).

De um lado, o ser humano e o mundo natural seguem um caminho de colisão, um caminho e abismo sem fim, através das atividades humanas e do processo de conquista e dominação da natureza ou do meio natural. Por outro lado, a humanidade busca um *ethos* planetário, o *ethos* significa a morada humana, a casa comum, não em sua materialidade, mas em seu sentido existencial, o *habitat* natural onde vivem em harmonia todos os seres vivos que nele habitam (BOFF, 2010, p. 157). Deste modo, *Ethos* significa a morada humana, o lugar da casa comum, o ambiente onde o ser humano existe e vive em harmonia e equilíbrio com todos os demais seres vivos. A Terra é uma totalidade físico-química, biológica, sócia antropológica, una e complexa, formando um grande organismo ou sistema vivo para a reprodução da vida (BOFF, 2010, s. p.).

2 Pandemia da corona vírus - Covid-19: redefinição da condição humana e espécie

A condição humana é toda a característica que compõe o essencial da existência humana. A redefinição da condição humana e espécie é a principal característica de mudança do ser humano e de transformação de civilização e humanidade. No século XXI, na sociedade moderna, o

aumento dos desastres naturais, da perda da biodiversidade e da ocorrência de acontecimentos meteorológicos extremos provocam as epidemias e pandemias de vírus cada vez mais globais e letais. Diante do avanço da crise pandêmica de vírus, a proteção da vida humana e “a defesa da vida do planeta no seu conjunto é a condição para a continuação da vida da humanidade” (SANTOS, 2020, p. 31). A proteção da vida do planeta Terra é a redefinição da condição humana como espécie que compõe a existência e a continuação da vida da humanidade.

A sociedade moderna vive uma crise de percepção e enfrenta vários problemas globais que estão danificando a biosfera e a vida humana, são problemas sistêmicos que podem se tornar irreversível. Capra (2006, p. 23) entende que os problemas enfrentados pela sociedade moderna, “são problemas sistêmicos, o que significa que estão interligados e são interdependentes”. Capra (2006, p. 23) percebe que a sociedade atual precisa da visão de mundo holística e da percepção “ecológica profunda que reconhece a interdependência de todos os fenômenos” biológicos. A visão holística e a percepção ecológica reconhecem a interligação dos sistemas vivos e a interdependência com o meio ambiente natural. A visão holística reconhece a interligação da vida no planeta Terra com os fenômenos naturais.

Todos os membros de uma comunidade ecológica estão interligados numa vasta e intrínseca rede de relações, a teia da vida. [...] A interdependência mútua de todos os processos vitais dos organismos é a natureza de todas as relações ecológicas. O comportamento de cada membro vivo do ecossistema depende do comportamento de muitos outros (CAPRA, 2006, p. 231-232).

No início da década de 70, existiu a distinção do termo de ecologia rasa e de ecologia profunda. Conforme entende Capra (2006, p. 25) a “ecologia rasa é antropocêntrica, centrada no ser humano. Ela vê os seres humanos como situados acima ou fora da natureza” e atribui a natureza apenas como um valor de uso para o ser humano. A ecologia rasa não reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e da natureza.

A ecologia profunda não separa os seres humanos ou qualquer outra coisa do meio ambiente natural. Ela vê o mundo não como uma coleção de objetos isolados, mas como rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e são interdependentes. A ecologia profunda reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos como apenas como um fio particular na teia da vida (CAPRA, 2006, p. 26).

Desse modo, a ecologia profunda reconhece que “enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza, e, em última análise, somos dependentes desses processos” (CAPRA, 2006, p. 25) cíclicos naturais. Pois, os processos da natureza são cíclicos, e todos os membros de uma comunidade ecológica estão interligados numa extensa rede de relações, como à interdependência ecológica. É a percepção dos sistemas vivos como redes cujos componentes estão todos interligados e são todos interdependentes na teia da vida.

No século XXI, o futuro da humanidade encontra-se em crise mundial, pois de um lado, o desenvolvimento desenfreado do capitalismo global; de outro lado, a formação de comunidades sustentáveis. Atualmente, em 2020, cresce a pandemia de corona vírus, como também, a pandemia aumenta ameaça a vida da população mundial. A pandemia da corona vírus continua representando uma ameaça à vida, à saúde, à economia e à estabilidade social e política dos países.

A Terra é um organismo vivo, Gaia é uma metáfora da Terra viva, igualmente, Gaia significa um conceito amplo da biosfera e, a teoria de Gaia é uma proposta de autorregulação da Terra e da vida. O conjunto da Terra e da vida forma um sistema de manter a vida na superfície. A própria vida contribui para conservar as condições para a vida na Terra, ela interage com o meio ambiente físico-químico formando a Terra um ser vivo. Na teoria de Gaia, a Terra é um sistema abrangendo toda a vida e todo o seu meio ambiente, acoplados de modo a formar um sistema autorregulador e auto-organizado (LOVELOCK, 2012, s. p.).

A Terra funciona como um sistema único, auto-regulação, que consiste em componentes humanos físicos, químicos, biológicos. As interações e os fluxos

de informação entre as partes componentes são complexos e apresentam grande variabilidade nas suas múltiplas escalas temporais e espaciais.³

Desse modo, na teoria de Gaia, “o sistema Terra comporta-se como um único sistema autorregulador formado de componentes físicos, químicos, biológicos e humanos” (LOVELOCK, 2010, p. 174), pois a teoria de Gaia é reconhecida como ciência e a finalidade da autorregulação dos componentes físicos, químicos, biológicos e humanos é a manutenção da habitabilidade.

Em 2001, a comissão científica internacional reconheceu a capacidade de autorregulação do planeta Terra, da teoria de Gaia, que defende a integração entre os organismos vivos que habitam a Terra e o seu meio físico, químico e biológico na manutenção do equilíbrio do organismo Gaia (LOVELOCK, 2012, s. p.). A teoria de Gaia se fundamenta que o sistema Terra é uma Terra autorreguladora com a comunidade de organismos vivos. A autorregulação da Terra é a manutenção da habitabilidade.

A pandemia da corona vírus - COVID -19 deve ser analisada como uma crise pandêmica biológica de Gaia, do planeta vivo. Também deve ser analisada como uma crise pandêmica ecológica e social que a humanidade criou para si própria. A pandemia da corona vírus surgiu de um desequilíbrio ecológico causando graves consequências à humanidade e ao planeta Terra, causado pelas desigualdades sociais e econômicas. O aumento das desigualdades é uma característica inerente ao sistema econômico capitalista, ao mercado global (MENA, 2020, s. p.).

As últimas duas décadas de nosso século vêm registrando um estado de profunda crise mundial. É uma crise complexa, multidimensional, cujas facetas afetam todos os aspectos de nossa vida - a saúde e o modo de vida, a qualidade do meio ambiente e das relações sociais, da economia, tecnologia e

³ Tradução livre do trecho: “La Tierra funciona como un sistema único y autorregulado, formado por componentes físicos, químicos, biológicos y humanos. Las interacciones y flujos de información entre las partes que lo componen son complejos y exhiben gran variabilidad en sus múltiples escalas temporales y espaciales” (LOVELOCK, 2012, p. 14).

política. É uma crise de dimensões intelectuais, morais e espirituais; uma crise de escala e premência sem precedentes em toda a história da humanidade (CAPRA, 1982, p. 10).

A sociedade permanece em crise e transformação, porque defronta com a ameaça de extinção da raça humana e de toda a vida no planeta Terra. Mesmo com a ameaça de uma catástrofe do ecossistema global e a futura evolução da vida na Terra, a humanidade convive com o perigo de um desastre ecológico em grande escala. A superpopulação e a tecnologia industrial têm contribuído para uma grave deterioração do meio ambiente natural, pois a saúde e o bem-estar do ser humano estão ameaçados (CAPRA, 1982, p. 12-13). A tecnologia industrial está destruindo os sistemas ecológicos de que depende a existência do ser humano. A deterioração do meio ambiente natural está causando o aumento nos problemas de saúde dos indivíduos.

A visão sistêmica da vida baseada na ecologia profunda, que não separa os seres humanos da natureza e reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos. Na teia da vida há duas grandes comunidades às quais os seres humanos pertencem: todos os seres humanos são membros da raça humana e todos fazem parte da biosfera global. Os seres humanos são moradores da casa Terra, da casa comum, que constituem a rede de relações, a rede da teia da vida (CAPRA, 2005, p. 8).

Deste modo, na rede da teia da vida, os organismos vivos são totalidades integradas e interligadas que não podem ser consideradas partes desintegradas. Os membros das comunidades ecológicas ou dos ecossistemas são todos integrados e interligados e são redes de relações, das quais cada ser vivo ou cada membro da comunidade depende da comunidade como um todo integrado e interligado (CAPRA, 2018, p. 143).

Contudo, enquanto a crise biológica de pandemia de vírus pode ser reversível ou controlada, a crise ecológica é irreversível ou descontrolada. A crise ecológica, biológica e pandêmica de vírus está ligada a exploração sem limites dos recursos naturais e a degradação sem limites do meio ambiente natural. Portanto, a pandemia da corona vírus é uma crise do

modelo de sociedade moderna que conduz a humanidade a uma situação e um caminho de catástrofe ecológica (SANTOS, 2020, p. 30).

Porque, uma das características essenciais do modelo de sociedade moderna é a exploração sem limites dos recursos naturais e a degradação do meio ambiente natural. A exploração dos recursos naturais e degradação do meio ambiente natural violam de maneira fatal a continuação da vida da humanidade no planeta Terra (SANTOS, 2020, p. 22- 23). Conforme explica Santos (2020, p. 23) sobre a violação da vida dos seres vivos e a morte das espécies vivas no planeta Terra: “esta violação traduz-se na morte desnecessária de muitos seres vivos da Mãe Terra, da nossa casa comum”, pois esta violação traduz-se na morte desnecessária da espécie humana, animal e vegetal, a extinção das espécies vivas.

3 A pandemia da corona vírus - Covid-19 como crise biológica, ecológica e ambiental na era do antropoceno

A crise ambiental está ligada ao reconhecimento do mundo. A crise ambiental é a crise do tempo moderno. Segundo afirma Leff (2011, p. 416), a crise ambiental “não é uma catástrofe ecológica, mas o efeito do pensamento” de reconhecimento do mundo. A crise de civilização causa o desequilíbrio ecológico, a capacidade de sustentação da vida, da degradação do ecossistema e do planeta Terra. A crise ambiental é a crise do pensamento da sociedade moderna, que criou um mundo fragmentado e coisificado de domínio e controle da natureza (LEFF, 2011, p. 416). A degradação ambiental surge do crescimento econômico e da globalização causada pela crise de civilização e de humanidade.

O mundo vive uma crise de civilização e de humanidade, pois há uma crise civilizatória que se sobrepõe a crise do sistema-mundo. “A velocidade de dispersão global da pandemia hoje é maior do que em qualquer outro período” ocorrido no planeta (LEFF, 2011, p. 416), causado pela catástrofe biológica que se sobrepõe a crise do sistema-mundo. Desse modo, todas

“as pandemias de vírus são resultantes da ação antrópica predatória sobre o meio ambiente, e os processos antrópicos tiveram efeitos planetários” (PENNESI, 2020, p. 3). Deste modo, todas as epidemias e pandemias de vírus são resultantes da ação antrópica predatória sobre o meio ambiente e essas ações antrópicas causam riscos ao ser humano e ao planeta Terra. As epidemias e pandemias de vírus são doenças do antropoceno e essas doenças virais estão ligadas a ação que o homem/ser humano provoca no planeta Terra e no ecossistema (PENNESI, 2020, p. 3).

As epidemias e pandemias de vírus resultantes da ação antrópica ou humana são desenvolvidas no período do antropoceno, do que no período do holoceno. O período do antropoceno é “caracterizado pela influência da civilização humana no meio ambiente em escala planetária” (PENNESI, 2020, p. 4) que acarreta uma crise na biosfera. Os seres humanos “avançaram sobre ecossistemas naturais, transformando-os e destruindo espécies vegetais e animais” (PENNESI, 2020, p. 4). O vírus da COVID-19 sofreu mutação ao longo do tempo, causado pela ação humana e motivado pela evolução da espécie humana e pelo contato com espécies animais. O vírus da COVID-19 surgiu através do consumo humano de carne infectada pelos morcegos, pelos animais selvagens ou silvestres.

Como o comportamento humano modifica as condições ecológicas, esses morcegos entram em contato com animais suscetíveis eles mesmos a esse salto de espécies e replicam esse vírus. Isso cria uma zona de risco em torno dos seres humanos, pois qualquer contato humano com esses animais do reservatório pode dar origem a um salto dessa vez na espécie humana e a ocorrência da doença (SANSONETTI, 2020 *apud* PENNESI, 2020, p. 4).

Entretanto, Zibechi (2020, s. p.) que o sistema-mundo ou “a sociedade não enfrenta uma crise, mas o início de um longo processo de caos sistêmico, atravessado por guerras e pandemias, que durará várias décadas”, que persistirá um longo período no planeta Terra. A sociedade moderna vive um colapso ou caos sistêmico, vive um conflito causado pela crescente crise política, social, econômica e ambiental, no âmbito global.

O colapso é a diminuição drástica da complexidade política, econômica e social de uma estrutura social. Sistemas complexos perdem resiliência na medida em que aumentam sua complexidade para responder aos desafios que enfrentam. As sociedades baseadas na dominação tendem a aumentar sua complexidade em resposta aos desafios que vão enfrentando (ZIBECHI, 2020, s. p.).

O colapso de pandemia de vírus gera uma sociedade enfraquecida diante da complexidade política, econômica, social, ambiental e ecológica. A sociedade moderna está enfraquecida imunologicamente e biologicamente pela infecção de vírus que é um inimigo invisível e letal. Com o avanço da proliferação e disseminação do vírus do COVID-19, a sociedade adotou o isolamento e o distanciamento social, como também adotou o fechamento de fronteiras econômicas, para combater a propagação de contágio do vírus inimigo, invisível e mortal.

En medio de esta sociedad tan debilitada inmunológicamente a causa del capitalismo global irrumpe de pronto el virus. Llenos de pánico, volvemos a erigir umbrales inmunológicos y a cerrar fronteras. El enemigo ha vuelto. Ya no guerreamos contra nosotros mismos, sino contra el enemigo invisible que viene de fuera. El pánico desmedido en vista del virus es una reacción inmunitaria social, e incluso global, al nuevo enemigo. La reacción inmunitaria es tan violenta porque hemos vivido durante mucho tiempo en una sociedad sin enemigos (CHUL HAN, 2020, p. 108).

A corona vírus - COVID-19 está ligado de forma intrínseca à crise no meio ambiente, pois o vírus começou com as intervenções humanas na natureza, com a atividade no mercado de animais selvagens ou silvestres, com a devastação ou o desmatamento de florestas nativas ou naturais e com a destruição do *habitat* natural onde vivem todos os tipos de organismos vivos na natureza. As intervenções humanas no meio ambiente natural podem causar vários problemas globais, como também pode acarretar crise de pandemia viral global.

A atual crise global de pandemia da corona vírus - COVID-19 está ligada aos problemas de crise ambiental, ecológica e biológica. A atual crise pandêmica constitui grave ameaça à saúde humana e ao equilíbrio do

planeta Terra. A crise de pandemia do COVID -19 causa consequência trágica para a saúde humana e o meio ambiente do planeta Terra. A trágica consequência da pandemia ameaça o futuro das espécies vivas e a sobrevivência da humanidade.

A pandemia de corona vírus - COVID-19 se tornou um problema biológico, ecológico e ambiental, na sociedade moderna, pois há uma relação mútua da sociedade com seu ambiente. Desse modo, o aparecimento e a disseminação da corona vírus - COVID-19 é um acontecimento biológico e ecológico causado pela ação natural da natureza ou é um acontecimento ambiental causado pela ação/atividade do ser humano no ambiente natural. Por um lado, a pandemia da COVID-19 se tornou um desastre ecológico e biológico porque resulta do modo natural do ecossistema. Por outro lado, a pandemia de tornou um desastre ambiental, porque resulta do modo de como a sociedade se relaciona com seu ambiente natural ou com o ambiente em que vive (NEUENSCHWANDER; GIRALDES, 2020, p. 46- 47).

O aparecimento e a disseminação da corona vírus - COVID-19 estão vinculados à ação/atividade humana no entorno do ambiente natural. O surgimento e a dispersão do vírus dependem da ação do ser humano e torna uma ameaça para a vida humana, pois o vírus sofre mutações naturais o tempo todo no ambiente em que habitam. As mutações do vírus são provocadas pela exploração e utilização dos recursos naturais e pela poluição e degradação do meio ambiente natural e natureza (NEUENSCHWANDER; GIRALDES, 2020, p. 45- 47). As pandemias e epidemias de vírus atravessaram a história mundial no planeta, com diferentes impactos e percepções sociais, econômicas e políticas (PAIXÃO; GOMES, 2020, p. 184). Os colapsos ambientais favorecem a propagação de calamidades de epidemias e pandemias de vírus. Progressivamente, em todo o planeta Terra ocorrem colapsos ambientais, ecológicos e biológicos, em vários períodos diferentes na história mundial.

O darwinismo desenvolveu através do processo de evolução de espécies de seres vivos. Conforme afirmam Paixão e Gomes (2020, p. 184)

“a Organização das Nações Unidas (ONU) e seus diversos organismos perderam poder de articulação lançando todo o planeta em um novo tipo de darwinismo social ainda mais perigoso”, motivado pelos colapsos ambientais de todo o mundo, como o progressivo desaparecimento de espécies e de ecossistemas. As pandemias e epidemias de vírus são causadas pela evolução do darwinismo nas sociedades humanas. A evolução do darwinismo social aumentou as pandemias e epidemias, disseminando o vírus da COVID-19 e gerando uma crise mundial desde o colapso da Segunda Guerra Mundial (PAIXÃO; GOMES, 2020, p. 184).

O darwinismo nasce da evolução das espécies e o darwinismo social surge da existência de sociedades ou espécies superiores às outras. A civilização humana entra em choque com o mundo natural, causando um grave desequilíbrio ao sistema Terra. O equilíbrio do sistema Terra garante a sobrevivência da espécie humana e de todos os seres vivos no planeta Terra. O desenvolvimento do darwinismo social nas sociedades humanas entra em colisão com o mundo natural e com o meio ambiente natural, que através da ação destrutiva da espécie humana no planeta Terra, gera crise mundial de civilização.

A ação destrutiva da espécie humana no planeta Terra e a ação letal do vírus COVID- 19 afetam o sistema imunológico humano. A ação letal do vírus COVID- 19 é causada pela poluição e degradação ambiental provocada pelo ser humano ou homem. Na era do antropoceno, as pandemias são causadas pelas “modificações de natureza antrópica e não por processos biogeofísicos intrínsecos ao desenvolvimento do planeta” (SILVA; LOPES, 2020, s. p.) Terra. As pandemias decorrem de ligações entre humanos e não humanos ocasionados pelas atividades antrópicas. “A COVID-19 decorre de ligação entre humanos, animais não humanos” (SILVA; LOPES, 2020, s. p.) [...] e deriva de união entre “biogeoquímicas e processos socioambientais complexos” (SILVA; LOPES, 2020, s. p.) e sistêmicos.

Nesse sentido, as pandemias representam um dos principais fenômenos [...] de extinção da espécie humana da Terra. Diferentemente de catástrofes que

extinguiriam indistintamente todas as formas de vida, como uma guerra nuclear ou a queda de um asteroide, a COVID-19, como outras pandemias virais, atinge especificamente os humanos (SILVA; LOPES, 2020, s. p.).

A pandemia de vírus da COVID-19 como as outras pandemias virais são caos sistêmicos, pois segundo alegam Silva e Lopes (2020, s. p.) “a existência humana no antropoceno como coexistência e a humanidade, tanto como condição quanto como espécie”, é espécie viva ameaçada de extinção, pelas diversas pandemias de vírus que surgem no mundo, em vários períodos, na Terra. O avanço da degradação ecológica e ambiental contribui para o aumento de disseminação de doenças virais e diversas epidemias e pandemias, como também propicia o aumento da extinção das espécies (SILVA; LOPES, 2020, s. p.).

Nos séculos passados, o período do holoceno possibilitou o desenvolvimento das civilizações e o avanço das atividades humanas. Mas, no século XX, o período do antropoceno, o desenvolvimento da influência das atividades humanas e produtivas alterou o equilíbrio da vida no planeta Terra (VEIGA, 2019, s. p.). A sociedade moderna vive uma nova era geológica - o Antropoceno. O antropoceno é o período que caracteriza a influência humana sobre o planeta Terra. É a atual época geológica em que ação da humanidade é o principal causador de mudanças ambientais, ecológicas e biológicas no planeta Terra.

Desse modo, o fenômeno do “antropoceno é um fenômeno vinculado a uma ruptura no ecossistema global” (VEIGA, 2019, p. 32), pois o planeta Terra vive em um novo período geológico: o antropoceno, em que o ser humano ou homem, por meio da atividade antrópica, é o principal causador de mudanças biogeoquímicas no planeta. O antropoceno é a época moderna marcada pela influência humana na Terra, é o período atual caracterizado pelos efeitos do impacto da atividade humana nos ecossistemas. Também, é a época em que o ser humano muda e substitui o sistema da natureza ou meio ambiente natural pelo sistema produtivo, industrial e tecnológico (VEIGA, 2019, s. p.).

O período antropoceno foi associado ao desenvolvimento da produção na era da Revolução Industrial, porque os efeitos globais das atividades humanas aumentaram no último século. A era do antropoceno representa uma mudança de processos geológicos, pois caracteriza “a influência dos seres humanos nos processos físicos, químicos e biológicos em escala planetária” (VEIGA, 2019, p. 61). A manutenção e a sobrevivência da vida de todas as espécies ou seres vivos no planeta Terra dependem da ação de uma única espécie - o ser humano.

Desse modo, o período do antropoceno corresponde a toda a era da humanidade e começou com a aceleração das agressões humanas a biosfera. A condição humana redefine as relações de coexistência com as demais espécies e com a biosfera, com o ecossistema, reconhece as redes de interdependências mútuas na manutenção não só da espécie humana, mas de todas as espécies de vida que habitam o planeta Terra.

Portanto, nos últimos anos, o sistema Terra sofreu o efeito da revolução industrial e tecnológica e mudanças nos processos geológicos provocados pelo ser humano ou homem, pois o desenvolvimento da humanidade desequilibrou todo o sistema Terra, pois as espécies de seres vivos se transformam ao longo dos tempos. Também, o sistema Terra sofreu o efeito da revolução humanista ou humanismo revolucionário provocado pelo processo evolutivo darwiniano, pois a evolução do darwinismo social desequilibrou a sociedade humana, o meio ambiente natural e o desenvolvimento das espécies de seres vivos.

Conclusão

A humanidade ou ser humano coloca em risco a sua própria existência e sobrevivência, porque coloca em risco de extinção a sua própria espécie, causado pelo desequilíbrio ambiental, acarretado pela interferência na natureza ou no meio ambiente natural. O ser humano ou homem também é integrante e dependente do meio ambiente natural em que vive, mas precisa entender que não tem domínio sobre a natureza,

pois precisa dela para a sua sobrevivência e a existência de várias espécies e ecossistemas.

A humanidade caminha para um abismo sem fim e para uma sociedade moderna de precipício, porque a hominização não adotou um processo de humanização e uma cultura de proteção conjunta de todos os seres humanos. Deste modo, uma das principais causas da destruição iminente do planeta Terra é o aumento populacional e o excesso de crescimento, causado pelo processo de hominização.

Atualmente, em 2020, a pandemia de vírus da corona vírus - COVID-19 tem causado uma crise humanitária e civilizatória ao planeta Terra e a espécie humana. A pandemia de vírus da COVID-19 é um fenômeno inevitável diante da relação que os seres humanos mantêm com o meio ambiente natural, com os diversos ecossistemas e as demais espécies animais e vegetais.

Diante dessa perspectiva, o artigo demonstra que a pandemia da corona vírus - COVID-19 é uma crise de civilização e de humanidade surgida no período do antropoceno, acarretado pela crise de civilização e de humanidade e pela crise ambiental, ecológica e social, como também a pandemia da corona vírus - COVID-19 é uma crise biológica surgida na sociedade moderna industrial.

Portanto, no século XXI, o ser humano precisa entender que ele não tem domínio sobre a natureza ou meio ambiente natural. A humanidade poderá caminhar para um caminho e abismo sem fim, para uma sociedade moderna de precipício, causada pela passagem do novo tipo de darwinismo social. A sociedade poderá caminhar para um abismo sem fim, gerado pelo aumento do desastre biológico, ecológico, ambiental, econômico, social e político e pelo avanço do inimigo invisível e letal, a corona vírus - COVID -19.

Referências

AGAMBEN, Giorgio *et al.* **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporaneo en tiempos de pandemias. Buenos Aires; Argentina, Editorial: ASPO Aislamiento Social Preventivo

y Obrigatorio, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1bpWWb7X4CRi-VFyMieOhtNEsIFneKmqk/view>.

BOFF, Leonardo. **Ethos mundial**: um consenso mínimo entre os humanos. Rio de Janeiro: Record, 2009.

_____. **Saber cuidar**: ética do humano: compaixão pela terra. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. **Ética da vida**: a nova centralidade. Rio de Janeiro: Record, 2009.

_____. **Cuidar da Terra, proteger a vida**: como evitar o fim do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2010.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 1982.

_____. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

_____. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2005.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A revolução eco jurídica**: o Direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Cultrix, 2018.

CARVALHO, Sonia Aparecida de; BERTASO, João Martins. A empatia humana e o cuidado ambiental na era de pandemia da Corona vírus - COVID-19. *In*: SOBRINHO, Liton Lanes Pilau; CALGARO, Cleide; ROCHA, Leonel Severo. **COVID-19**: democracia e poder. Itajaí, SC: UNIVALI, 2020. p. 495-512. Disponível em: www.univali.br/ppcj/ebook.

CARVALHO, Sonia Aparecida de. **A governança da política nacional de recursos naturais: a (in) sustentabilidade do caso brasileiro de reflorestamento paralelo Brasil e Espanha**. Tese de Doutorado (Curso de Doutorado em Ciência Jurídica). Programa de Pós Graduação Stricto Sensu da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí, SC: UNIVALI, 2017. 331 p. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73647/1/tesis_sonia_aparecida_de_carvalho.pdf.

CHUL HAN, Byung. La emergencia viral y el mundo de mañana. *In*: AGAMBEN, Giorgio *et al.* **Sopa de Wuhan**: pensamiento contemporaneo en tiempos de pandemias. Buenos Aires; Argentina, Editorial: ASPO Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, 2020. p. 97-111. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1bpWWb7X4CRi-VFyMleQhtNEslFneKmqk/view>.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra - Pátria**. Tradução de Paulo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MENA, Fernanda. Pandemia é resposta biológica do planeta Terra, diz físico Fritjof Capra. **Folha de São Paulo**, 9 agosto de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fronteiras-do-pensamento/2020/08/pandemia-e-resposta-biologica-do-planeta-diz-fisico-fritjof-capra.shtml>.

NEUENSCHWANDER, Juliana; GIRALDES, Marcus. “Amanhã vai ser outro dia”? Reflexões sobre as questões do presente no mundo em crise. *In*: AUGUSTO, Cristiane Brandão; SANTOS, Rogerio Dultra dos (Orgs.). **Pandemias e pandemônio no Brasil**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 45- 59. Disponível em: https://editorial.tirant.com/free_ebooks/Eo00020005229.pdf.

LOVELOCK, James. **La venganza de la Tierra**: la teoría de Gaia y el futuro de la humanidad. Traducción de Mar García Puig. 3. ed. Barcelona: Planeta S.A., 2012.

_____. **Gaia**: alerta final. Tradução de Jesus de Paula Assis e Vera de Paula Assis. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

PENNESI, Rodrigo. Pandemias no antropoceno. **Revista Estudos Libertários - REL**, UFRJ, v. 2, n. 3, Edição Especial n. 2, jan./jun., p. 1-8, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/estudoslibertarios/article/view/34535>.

PAIXÃO, Marcelo; GOMES, Flavio. COVID-19: memórias e pesadelos para quase cidadãos. *In*: LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. (Orgs.). **Para além da quarentena**: reflexões sobre crise e pandemia. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020. p. 179 - 189.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. 1. ed. Coimbra; Portugal: Edições Almedina, S.A., 2020. Disponível em: <https://www.cpalsocial.org/documentos/q27.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

SILVA, André Felipe Cândido da; LOPES, Gabriel. **A pandemia de corona vírus e o Antropoceno**. 13/04/2020. Disponível em: <http://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1772-a-pandemia-de-coronavirus-e-o-antropoceno>.

VEIGA, José Eli da. **O antropoceno e a ciência do sistema Terra**. São Paulo: Editora 34, 2019.

ZIBECHI, Raúl. O mundo pós-pandemia. IHU - **Instituto Humanitas Unisinos**, 28 de março, 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597573-o-mundo-pos-pandemia-artigo-de-raul-zibechi>.

Tempos de Covid-19: reflexões sobre o meio ambiente de trabalho

*Suzéte da Silva Reis*¹

*Isadora Hörbe Neves da Fontoura*²

Introdução

A garantia de um ambiente saudável, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, tem sido objeto de reflexões e de políticas públicas com o intuito de transformar as percepções e minimizar os problemas socioambientais. Muitos desses problemas são decorrentes dos hábitos de uma sociedade consumocentrista e tem se agravado ao longo do tempo.

No contexto atual, além da degradação irracional do meio ambiente natural, que atinge e compromete a qualidade de vida das pessoas, outra problemática surge e envolve o meio ambiente do trabalho: a pandemia do coronavírus, que afetou o mundo todo e passou a exigir do poder público e da iniciativa privada a adoção de medida sanitárias e de cuidados com o meio ambiente de trabalho de modo a salvaguardar vidas e a dignidade das pessoas.

¹ Doutora em Direito (Direitos Sociais e Políticas Públicas) pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Direito, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela UNISC. Professora do Programa de Pós-Graduação – Mestrado – em Direito e do Curso de Direito da UNISC. Coordenadora do Grupo de Pesquisas “Relações de trabalho na contemporaneidade”. Endereço eletrônico: sreis@unisc.br.

² Graduanda do décimo semestre do curso de direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisas “Relações de Trabalho na Contemporaneidade”. Integrante do Grupo de Pesquisas “Direito, Cidadania & Políticas Públicas”. Integrante do “Grupo de Trabalho em Apoio a Refugiados e Imigrantes”. Endereço eletrônico: isadorahorbe@hotmail.com.

Até verem seus direitos consagrados em um dispositivo legal, os trabalhadores enfrentaram uma caminhada árdua e degradante em seus ambientes de trabalho. A Revolução Industrial foi um marco histórico no cenário dos direitos trabalhistas pois, a partir dela, os trabalhadores começaram a se mobilizar em prol de melhores condições no local de trabalho.

O Direito do Trabalho é classificado como um direito fundamental. Por esta razão, existem princípios e regras que possuem como objetivo proteger o trabalhador em seu local de trabalho. O princípio da proteção tem por finalidade assegurar um ambiente de trabalho saudável aos trabalhadores e, dessa forma, caso o empregador não garanta um local de trabalho com condições saudáveis aos seus empregados, ele estará violando o “princípio dos princípios”: o princípio da Dignidade Humana. Portanto, é inquestionável, conforme os princípios que protegem os trabalhadores, que o empregador assegure um ambiente de trabalho saudável aos seus empregados.

No ano de 2020 surgiu um vírus fatal no mundo, responsável pela morte de 1 milhão de pessoas. Conhecido como coronavírus e causador da doença COVID-19, este vírus trouxe inúmeros impactos negativos em todas as áreas da vida dos seres humanos. Dessa maneira, o cenário atual é de muitas incertezas e percalços, entretanto, é de suma importância que sejam seguidas e cumpridas as medidas que foram criadas excepcionalmente para este momento sombrio. Na esfera trabalhista, sempre houve a necessidade do cuidado que os empregadores deveriam ter perante os seus empregados na questão de fornecer um meio ambiente de trabalho saudável a eles.

As medidas de precaução foram intensificadas nestes tempos de coronavírus, todavia, a legislação sempre preconizou que o ambiente de trabalho deve ser um local saudável e liberto de quaisquer formas de contaminação. O vírus do COVID-19 demonstrou o quão importante é o cuidado no ambiente de trabalho em relação a saúde dos trabalhadores.

Pretende-se, no presente estudo, analisar o meio ambiente do trabalho enquanto direito fundamental, especialmente a partir da pandemia do coronavírus. Para responder ao problema de pesquisa: qual a importância do cuidado que o empregador deve ter para fornecer um ambiente de trabalho saudável aos seus empregados em tempos de COVID-19, utilizou-se o método de abordagem dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica.

Aspectos históricos dos direitos dos trabalhadores

A primeira forma considerada como trabalho humano foi a escravidão. Os escravos necessitavam cumprir tarefas aos seus senhores sem obterem nenhuma espécie de remuneração salarial, ao contrário, recebiam castigos físicos caso não realizassem a atividade demandada.

[...] Tal relação jurídica era pura e simplesmente a de domínio; o amo fazia seus o resultado do trabalho, em face da sua condição de proprietário ou dono do escravo, por força da qual era o próprio dono quem executava o trabalho. Juridicamente, o escravo se encontrava relegado à condição de coisa ou semovente, e, no sentido mais radical do termo, privado do controle sobre sua própria pessoa, incapaz, por certo, de relações jurídicas de domínio sobre qualquer objeto, inclusive sobre o resultado de seu trabalho (OLEA, 1984, p. 70).

Dessa maneira, os escravos não eram vistos e nem tratados como sujeitos de direitos e deveres, mas como objetos sem necessidades. Por esta razão, o trabalho era associado a palavra tortura, consoante apontamento de Cassar (2009, p. 3):

Do ponto de vista histórico e etimológico a palavra trabalho decorre de algo desagradável: dor, castigo, sofrimento, tortura. O termo trabalho tem origem no latim – tripalium. Espécie de instrumento de tortura ou canga que pesava sobre os animais. Por isso, os nobres, os senhores feudais ou os vencedores não trabalhavam, pois consideravam o trabalho uma espécie de castigo. A

partir daí, decorreram variações como tripaliare (trabalhar) e trepaliium (cavelete de três paus usado para aplicar a ferradura aos cavalos).

Os filósofos Platão e Aristóteles concluíram que o trabalho possuía um sentido pejorativo, pois compreendia somente a força física. O homem participava dos negócios da cidade através das palavras e os escravos faziam o trabalho árduo, enquanto os seus senhores poderiam ser livres. Dessa forma, o trabalho não era considerado uma forma de realização pessoal. Os prazeres e as necessidades da vida em sociedade tinham características servis, todavia, apenas os escravos é que tinham o dever de desempenhá-las, por conseguinte, ficava as atividades mais nobres destinadas às outras pessoas, como o exemplo da política. [...] Na cidade de Roma o trabalho também era realizado por escravos. A Lei Romana “Lex Aquilia” considerava o escravo como um objeto, uma coisa, sendo visto como desonroso. A *locatio conductio* tinha por finalidade regular a atividade da pessoa que se comprometia a locar as suas energias ou resultado de trabalho em troca de pagamento. Dessa maneira, estabelecia, então, a organização do trabalho do homem considerado livre. Era dividida de três maneiras: (a) *locatio conductio rei*, considerada o arrendimento de alguma coisa; (b) *locatio conductio operarum*, os serviços eram locados se houvesse o pagamento; (c) *locatio conudctio operis*, considerada a entrega de uma obra ou resultados mediante pagamento. (MARTINS, 2014, p. 4)

No Brasil, somente em 13 de maio de 1888 essa forma cruel e desumana de trabalho, realizado em condições precárias e degradantes foi abolida. Com a abolição formal da escravatura o trabalho passa a ser tratado de modo diferente. Todavia, somente com o início da Revolução Industrial é que o trabalho irá ser efetivamente estruturado nos moldes hoje conhecidos.

O elemento nuclear da relação empregatícia (trabalho subordinado) somente surgia, entretanto, séculos após a crescente destruição das relações servis. De fato, apenas já no período da Revolução Industrial é que esse trabalhador seria reconectado, de modo permanente, ao sistema produtivo, através de uma

relação de produção inovadora, hábil a combinar liberdade (ou melhor, separação em face dos meios de produção e seu titular) e subordinação. Trabalhador separado dos meios de produção (portanto juridicamente livre), mas subordinado no âmbito da relação empregatícia ao proprietário (ou possuidor, a qualquer título) desses mesmos meios produtivos – eis a nova equação jurídica do sistema produtivo dos últimos dois séculos (DELGADO, 2014, p. 87).

A relação empregatícia, na perspectiva socioeconômica e jurídica, teve mudanças despontadas com o rompimento do sistema produtivo feudal no período da Idade Moderna. Entretanto, somente tempos após esta ruptura, no processo da Revolução Industrial, é que a relação empregatícia irá se estruturar como uma categoria específica, por conseguinte, se tornando o modelo principal de vinculação do trabalhador livre ao sistema produtivo em progresso. Dessa maneira, somente a partir da Revolução Industrial é que a relação empregatícia iniciará sua caminhada frente a construção de hegemonia no conjunto das relações de produção fundamentais da sociedade industrial contemporânea. (DELGADO, 2014, p. 87)

A Revolução Industrial acabou transformando o trabalho em emprego. Os trabalhadores, de maneira geral, passaram a trabalhar por salários. Com a mudança, houve uma nova cultura a ser apreendida e a uma antiga a ser desconsiderada. Afirma-se que o Direito do Trabalho e o contrato de trabalho passam a desenvolver-se com o surgimento da Revolução Industrial (MARTINS, 2014, p. 6).

Com a Revolução Industrial, o termo proletariado também entrou em vigor no dicionário dos trabalhadores. Os proletariados são obrigados a trabalharem em condições degradantes para poderem prover o seu sustento e de sua família. A Revolução Industrial revelou-se um paradoxo: foi um marco positivo devido aos grandes números de empregos que foram distribuídos a população local, entretanto, as condições de trabalho eram desumanas e injustas.

Segundo Georges Lefranc: o termo *proletário* designava, em Roma, os cidadãos da classe mais baixa. Saint-Simon utiliza a expressão no sentido moderno pela primeira vez. O proletário deu bons frutos na ordem técnica e no processo de produção. Todavia, as condições de vida em que se encontrou em nada recomendam a humanidade. [...] Proletário é um trabalhador que presta serviços em jornadas que variam de 14 a 16 horas, não tem oportunidades de desenvolvimento intelectual, habita em condições subumanas, em geral nas adjacências do próprio local da atividade, tem prole numerosa e ganha salário em troca disso tudo (NASCIMENTO, 2012, p. 38).

Com a Primeira Guerra Mundial e a criação da Organização Internacional do Trabalho no ano de 1919, houve transformações na Europa que, por conseguinte, incentivaram a criação de normas trabalhistas no Brasil. Havia muitos imigrantes no Brasil que deram surgimento a movimentos operários com o objetivo de reivindicar melhores condições de trabalho e salários. Dessa forma, começa a surgir uma política trabalhista idealizada por Getúlio Vargas no ano de 1930. (MARTINS, 2014, p. 11)

Existiam leis ordinárias que tratavam acerca de trabalhos dos menores de idade (1891), da organização de sindicatos rurais (1903) e urbanos (1907) e das férias. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado no ano de 1930. Expediu decretos que tratavam a respeito das profissões, dos trabalhos das mulheres (1932), salário-mínimo (1936) e da Justiça do Trabalho (1939). O ex-presidente Getúlio Vargas editou a legislação trabalhista em tese com o objetivo de organizar o mercado trabalho em virtude da expansão da indústria. Tinha por finalidade controlar os movimentos trabalhistas que ocorriam. (MARTINS, 2014, p. 11)

A Constituição de 1934 é a primeira constituição brasileira que tratou especificamente do Direito do Trabalho. É a influência do constitucionalismo social que só surgiu efeito no Brasil no ano de 1934. As medidas adotadas que mais causaram repercussão e benefícios entre os trabalhadores foram: garantia a liberdade sindical (art. 120), isonomia salarial, salário-mínimo, jornada de oito horas de trabalho, proteção do

trabalho das mulheres e menores, repouso semanal e férias anuais remuneradas (§1º do art. 121.). (MARTINS, 2014, p. 11)

A Constituição de 1934 trouxe inúmeros benefícios e vantagens para os trabalhadores. A supracitada Constituição não somente agregou direitos aos prestadores de serviços, mas também ampliou esses direitos a outras áreas importantes da vida de um trabalhador, consoante dispõe Pereira (2014, https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2014/trabalhos_12014/ReginaCeliaDourado.pdf):

Na Constituição de 1934, com influência da Organização Internacional do Trabalho e a Constituição de Weimar, de 1919, o Estado prestigiou o interesse social. Apesar de sua curta vigência, tendo em vista que foi abolida com o Golpe de 1937, amenizou os ânimos dos contribuintes, pois transmitia a sensação de contraprestação, mesmo que de forma indireta e mediata. O sentido social não se limitou às regulamentações de direitos trabalhistas, mas também compreendeu uma visão global previu direitos à família, educação, saúde, discriminação de rendas tributárias, direitos eleitorais, o voto secreto e permitiu o voto feminino.

Uma nova era dos direitos trabalhistas iniciou com a Constituição Federal de 1988. O direito do trabalho alçou um novo patamar, o de direito fundamental. Garcia (2019, p. 05) destaca que “importantes direitos trabalhistas, individuais e coletivos, passaram, assim, a ser assegurados no contexto dos direitos fundamentais, em sintonia com os mandamentos da dignidade da pessoa humana e da justiça social”.

É inquestionável a importância das leis esparsas editadas antes da Consolidação das Leis do Trabalho. Entretanto, a existência de diversas leis, tratando sobre temáticas variadas, implicou na necessidade de sistematização das mesmas. A Consolidação não é um código, mas tem a função de reunir as leis trabalhistas existentes até então. A partir de 1943 o cenário muda e, em 1988 os direitos trabalhistas são elevados ao patamar de direitos fundamentais:

As leis trabalhistas cresceram de forma desordenada; eram esparsas, de modo que cada profissão tinha uma norma específica, critério que, além de prejudicar muitas outras profissões que ficaram fora da proteção legal, pecava pela falta de sistema e pelos inconvenientes atuar dessa fragmentação (OLDONI, 2014, [http://siaibibo1.univali.br/pdf/Ariela%20 Fatima%20 Oldoni.pdf](http://siaibibo1.univali.br/pdf/Ariela%20Fatima%20Oldoni.pdf)).

A Consolidação das Leis do Trabalho em 1943 garantiu diversos direitos aos trabalhadores, incluindo a carteira de trabalho e previdência social (CTPS), a jornada de trabalho e hora extraordinária, as férias remuneradas, o 13º salário, o fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS). Para além desses direitos, é imprescindível referir o direito a um meio ambiente de trabalho saudável, enquanto garantia do exercício das atividades laborais em condições adequadas e dignas.

A proteção ao meio ambiente saudável na esfera trabalhista

O direito ao trabalho, assegurado na Constituição Federal de 1988, é considerado um direito fundamental social. A proteção aos trabalhadores, decorrente da garantia constitucional, está intimamente relacionada ao princípio da Proteção e da Dignidade Humana.

Uma das concepções de direito do trabalho que procura reagir contra a tendência flexibilizadora da época recente é a do direito do trabalho como um direito de primeiro grau compreendido como um conjunto de direitos fundamentais ou uma parte dos direitos humanos, expressões que não têm o mesmo significado. A Constituição (1998) usa terminologia nesse ponto diversificada, referindo-se ora a direitos e garantias fundamentais (art. 5º, I), a direitos humanos (art. 4º, II) e a direitos e liberdades constitucionais (art. 5º, LXXI) e ao trabalho como um dos direitos sociais (art. 6º). Direitos humanos é expressão de matriz jusnaturalista, de direito natural. Nesse caso, os direitos do trabalhador teriam de ser compreendidos como direitos existentes em todos os tempos e acima do direito positivo, o que não corresponde, na história, à construção do direito do trabalho, que nasceu como decorrência da Revolução Industrial do século XVIII, fruto de período mais recente da história (NASCIMENTO, 2012, p. 287-288).

Considerado um direito fundamental, o direito do trabalho deveria ser direito de todos os lugares, em certo tempo. Esses direitos são classificados como constitucionais quando são incluídos na Carta Magna de um país, sendo o enquadramento mais razoável. É inquestionável afirmar que o Direito do Trabalho nem sempre existiu. O trabalho realizado pelo ser humano é um valor e a dignidade do ser humano como prestador de serviço, é um bem jurídico de suma importância. (NASCIMENTO, 2012, p. 288)

A Constituição Federal de 1988 garantiu em seu artigo 1º, inciso III, o “princípio dos princípios”: o princípio da Dignidade Humana, que implica, de modo geral, na garantia do direito a saúde, a segurança, a educação, a higiene, aos meios de acesso a informação e a todos os outros direitos fundamentais elencados no artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Como afirmam Ghestion, Goubeaux, Fabre-Magnan, em *Introduction générale de droit* (1994), se o direito orienta a atividade humana em função de uma ética inspirada na procura da justiça, essa ética, como concluiu Retterer, poderá encontrar suas raízes profundas no conceito de dignidade. A dignidade, tema do livro *Ethique, droit et dignité de la personne*, coletânea de estudos coordenados por princípios e normas fundamentais, o que mostra que o ser humano não é um meio mas um fim em si mesmo. Para Kant a dignidade é um imperativo categórico (NASCIMENTO, 2012, p. 474-475).

Indubitavelmente, não foram só direitos trabalhistas que se tornaram efetivos em um dispositivo legal, mas princípios de proteção aos empregados também. Para Martins (2014, p. 65): “São os princípios as proposições básicas que fundamentam as ciências. Para o Direito, o princípio é seu fundamento, a base, a estrutura, o fundamento que irá informar e inspirar as normas jurídicas.”

Existem relações jurídicas em que os contratantes se encontram em posição de igualdade e, em virtude disso, em posição de equivalência contratual. Não é o que ocorre no âmbito laboral. Diante dessa situação, a

atuação do Estado é necessária para assegurar o respeito às garantias e os direitos dos trabalhadores, que são hipossuficientes em relação ao seu empregador. Nesse cenário, o Estado deve criar mecanismos de proteção aos vulneráveis, caso contrário, poderia estar compactuando com a exploração do mais forte sobre o mais fraco. Assim, “o motivo dessa proteção é a inferioridade do contratante amparado em face do outro, cuja superioridade lhe permite, ou a um organismo que o represente, impor unilateralmente as cláusulas do contrato, que o primeiro não tem a possibilidade de discutir, cabendo-lhe aceita-las ou recusa-las em bloco”. (MARTINEZ, 2012, p. 84)

Dessa maneira, quando uma pessoa é contratada e se torna uma empregada, ela está sob o princípio da proteção do trabalho, que é subdividido em três princípios: *o in dubio pro operario*, o da aplicação da norma mais favorável ao trabalhador e o da aplicação da condição mais benéfica ao trabalhador.

Como regra, deve-se proporcionar uma forma de compensar a superioridade econômica do empregador em relação ao empregado, dando a este último superioridade jurídica (Galart Folch, 1936:16). Esta é conferida ao empregado no momento em que se dá ao trabalhador a proteção que lhe é dispensada por meio da lei. O princípio protetor pode ser uma forma de justificar desigualdades, de pessoas que estão em situações diferentes. O princípio protetor protege o empregado e não qualquer trabalhador (MARTINS, 2014, p. 72).

Até o início do século XVIII, não existia a preocupação com a saúde dos empregados. Com a chegada da Revolução Industrial e do surgimento de novos processos industriais – a modernização das máquinas – iniciou-se um cenário marcado por doenças e acidentes de trabalho. A partir desse momento, houve a necessidade de normas para melhorar o local de trabalho em todos os seus aspectos, de maneira que o empregado não pudesse mais ser prejudicado por estar trabalhando em um ambiente de trabalho precário a sua saúde. Dessa maneira, o direito passou a impor determinadas condições que deveriam ser observadas e cumpridas pelo

empregador, caso contrário, seria aplicada sanções se não fossem efetivadas. (MARTINS, 2014, p. 711)

A Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), em seu art. 3º, inciso I, define que meio ambiente é 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 meio ambiente do trabalho é o local onde são realizadas as atividades laborais e abrange as condições de trabalho, a organização e as relações intersubjetivas presentes em seu âmbito e se insere no conceito geral de meio ambiente (GARCIA, 2019, p. 1136).

O reconhecimento do meio ambiente do trabalho como parte do meio ambiente, também foi reconhecido pela Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, trata também da saúde do trabalhador no ambiente de trabalho. A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) possui competência para executar as políticas públicas a respeito da saúde dos empregados na esfera trabalhista, consoante disposto no artigo 16, inciso V, que prevê a participação na definição das normas, critérios e padrões para o controle das condições e dos ambientes de trabalho, além de coordenar a política de saúde do trabalhador.

A compreensão de que o meio ambiente do trabalho faz parte do meio ambiente é de extrema importância para o reconhecimento e a proteção de direitos dos trabalhadores. É preciso entender que o meio ambiente do trabalho compreende o habitat laboral, onde a pessoa passa a maior parte de sua vida profissional, provendo o necessário para sua sobrevivência e desenvolvimento e que esse espaço abrange a segurança e a saúde dos trabalhadores, protegendo-os contra todas as formas de degradação ou poluição geradas no ambiente de trabalho (PADILHA, 2010, p. 373).

A Constituição Federal de 1988 é clara em seu artigo 6º, quando consagrou os direitos sociais e, entre eles, o direito ao trabalho, a segurança e a saúde, e no artigo 7º, inciso XXII, que trata acerca da redução

dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

O artigo 200, inciso VIII, inserido no capítulo da Seguridade Social dispõe que ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. No mesmo sentido, o artigo 225, caput, inserido no capítulo do Meio Ambiente da Constituição Federal, dispõe sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Trata ainda, na parte final, da necessária intervenção do Poder Público e da coletividade para defesa e preservação do meio ambiente. Na leitura do referido dispositivo constitucional deve estar incluído o ser humano na sua qualidade de trabalhador, porque no exercício desta condição submete diariamente “sua saúde e energia vitais a um ambiente que, embora artificialmente construído, deve também proporcionar-lhe sadia qualidade de vida, por meio de controle de agentes degradadores que possam afetar sua saúde em todos os seus múltiplos aspectos” (PADILHA, 2010, p. 375) .

O reconhecimento do meio ambiente do trabalho, portanto, passou a integrar o rol de direitos fundamentais, inclusive pelo objetivo de respeitar a dignidade humana enquanto valor supremo que revela o caráter único e insubstituível de cada ser humano (GARCIA, 2019, p. 1137).

A interdependência entre o meio ambiente do trabalho e a medicina e segurança no trabalho é observada a partir dos demais direitos assegurados constitucionalmente, como os referentes aos adicionais de insalubridade e periculosidade, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio das normas de saúde, higiene e segurança.

Consoante Martins (2014, p. 712), a segurança e a medicina do trabalho garantem dois princípios: o princípio da prevenção, que tem por finalidade evitar riscos imprevistos, e o princípio da precaução, que tem como objetivo adotar medidas amplas para antecipar medidas que evitem que ocorra situações em que haja prejuízo a saúde do empregado.

Dessa forma, a segurança e a medicina do trabalho asseguram ao trabalhador elementos que visam garantir a sua saúde enquanto esteja prestando serviços ao seu empregador. Todavia, os empregados também devem estar atentos as normas que lhes são impostas e, portanto, devem segui-las com rigor, caso contrário, poderá ser considerada uma falta grave, podendo haver advertências e suspensão.

Os empregados deverão observar as normas de segurança e medicina do trabalho, inclusive as instruções ou ordens de serviços quanto às precauções no local de trabalho, de modo a evitar acidentes de trabalho ou doenças ocupacionais. Devem, também, colaborar com a empresa na aplicação das normas de medicina e segurança do trabalho. Considera-se falta grave do empregado quando este não observa as instruções expedidas pelo empregador, assim como não usa os equipamentos de proteção individual que lhe são fornecidos pela empresa (art. 158 da CLT). A falta grave do empregado dependerá da gravidade do ato praticado ou de sua reiteração, sendo passível, antes, de advertência ou suspensão, se o ato não foi considerado grave o bastante para rescindir o contrato de trabalho (MARTINS, 2014, p. 712).

Os principais institutos para assegurar um ambiente laboral livre de riscos ocupacionais ou ofensivos aos trabalhadores são os órgãos de segurança e saúde do trabalhador nas empresas, que compõem os serviços especializados em engenharia de segurança e em medicina do trabalho e a comissão interna de prevenção de acidentes.

Os serviços especializados em engenharia de segurança e em medicina do trabalho são disciplinados por normas expedidas pela Secretaria do Trabalho, órgão do Ministério da Economia, e possuem como objetivo promover a saúde e proteger a integridade do trabalhador no local de trabalho.

A comissão interna de prevenção de acidentes, conhecida por CIPA, tem por finalidade, conforme disposto na Norma Regulamentadora n. 5, a prevenção de acidentes e doenças decorrentes do trabalho (doenças profissionais e doenças do trabalho) de forma a ser compatível o trabalho com a preservação da vida e a promoção da saúde do trabalhador. Por esta razão, as empresas privadas, públicas, sociedades de economia mista,

órgãos da Administração direta e indireta, instituições beneficentes, associações recreativas, cooperativas e outras instituições que admitam trabalhadores como empregados, possuem a obrigação de constituí-la, por estabelecimento, e mantê-la em regular funcionamento. (MARTINEZ, 2012, p. 269)

Para auxiliar na segurança do trabalhador, os empregadores devem garantir aos seus empregados equipamentos de proteção individual, de acordo com o exercício de sua função.

A Norma Regulamentadora n. 6 determina que o equipamento de proteção individual é todo o dispositivo ou produto, de uso individual, utilizado pelo trabalhador, com o objetivo de lhe proteger de riscos e ameaças a sua saúde no ambiente de trabalho. Dessa forma, os EPIS são classificados em função da proteção que oferecem. (MARTINEZ, 2012, p. 272)

Mais uma medida que tem como objetivo assegurar a proteção da saúde do trabalhador no ambiente de trabalho é o exame médico. Conforme Martins (2014, p. 712):

O exame médico é uma das medidas preventivas de medicina do trabalho. Será obrigatório, mas sempre por conta do empregador. O empregado não deverá desembolsar nenhum valor para efeito do exame médico. O empregador está sujeito, quando solicitado, a apresentar ao agente de inspeção do trabalho os comprovantes de custeio de todas as despesas com os exames médicos. Assim, deve ser feito: (a) na admissão; (b) na dispensa e (c) periodicamente (art. 168 da CLT). O Ministério do Trabalho é que determinará quando serão exigíveis os exames médicos por ocasião da dispensa e os complementares.

O respeito ao meio ambiente saudável inclui, portanto, o meio ambiente do trabalho. A garantia e o respeito aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais que visam a preservação da saúde e da vida dos trabalhadores, assegurando condições dignas para a realização das atividades laborais, deve ser compromisso de todos. O sistema jurídico de tutela do meio ambiente do trabalho foi reconhecido pelo texto

constitucional de 1988 e integra o meio ambiente em sentido global, reconhecido inclusive no âmbito internacional.

A importância de cuidados e a necessária proteção do meio ambiente de trabalho em tempos de COVID-19

Se em tempos em que não há a proliferação de um vírus em cidades, estados, municípios e países, já é de extrema necessidade o cuidado que o empregador deve ter no local de trabalho onde os seus empregados exercem suas atividades laborais, o cenário fica ainda mais agravado e delicado quando existe um vírus novo e desconhecido, capaz de contaminar todos os seres humanos que estão presente no ambiente.

Este é o caso do coronavírus. Conforme dados recentes da Organização Pan-Americana da Saúde e da Organização Mundial de Saúde, em outubro de 2020, foram contabilizados mais de 1 milhão de mortes pelo Coronavírus. Há uma catástrofe mundial causada por este vírus. Dessa maneira, é de necessidade imperiosa que medidas de cuidados e precauções sejam tomadas.

A partir do momento em que se reconhecia nacionalmente o fenômeno da transmissão comunitária, a dispersão do coronavírus adquiriu outro patamar, tornando-se uma questão efetivamente ambiental, na medida em que a circulação do microorganismo nos espaços naturais e artificiais que abrigam a população em geral passou a consubstanciar risco biológico sistêmico e agravado. No estágio de transmissão comunitária, qualquer indivíduo está sujeito, em maior ou menor grau, a adquirir a COVID-19 nos lugares em que frequenta; e, mais, a transportar o agente transmissor para outros espaços, de modo que o vírus passou a ser um vetor biológico de base antrópica (porque disseminado pelo ser humano) passível de interferir negativamente na qualidade de vida da coletividade e de seus integrantes (FELICIANO; EBERT, 2020, <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/1103/55942/Revista%20TRT-3%20Covid%2019%20tomo-1-193-233.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

Após o alastramento do vírus COVID-19 no Brasil, a preocupação com a saúde dos trabalhadores nos locais de trabalho passou a ser objeto de regulação e discussão. A edição de Medidas Provisórias e leis incluíam a questão do meio ambiente do trabalho e da necessidade de adoção de normas de segurança. Todas as medidas possuem como finalidade a proteção do trabalhador e a manutenção da atividade econômica.

Resta claro que a transmissão comunitária de base antrópica, isto é, por meio de seres humanos, configura-se em poluição labor-ambiental, instituindo nos espaços de trabalho “um estado de desequilíbrio sistêmico no arranjo das condições de trabalho e de organização do trabalho, [...] ocasionando riscos intoleráveis à segurança e à saúde física e mental” (MARANHÃO, 2017, p. 234).

Consoante expresso no artigo 5º da Carta Magna (1998, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Nesta seara, caso o empregador não forneça aos seus empregados um ambiente de trabalho livre de quaisquer formas de contaminação pelo vírus COVID-19, seria considerada uma afronta aos direitos fundamentais dos trabalhadores elencados no artigo 5º e protegidos pelas cláusulas pétreas no artigo 60º da referida Carta.

É dever do empregador assegurar as condições gerais de assepsia, bem como implementar as medidas de prevenção emanadas das autoridades sanitárias, podendo ser responsabilizado em caso de omissão.

A la transgrección de un derecho ajeno, particularmente a la lesión corporal o de la salud de otro (mediante acto positivo) se equipara la *no evitación de un daño* cuando se da o existe un deber jurídico de evitar su causación (...). El daño producido ha de imputarse objetivamente al obligado, como ‘consecuencia’ de su inactividad, siempre que hubiese podido evitarse si él hubiese actuado conforme a su deber. No existe un deber general a preservar a otros ante daños posibles, ya que un deber tan amplio no podría prácticamente cumplirse; sería ilimitado. (...) En cambio, sí existe un deber de evitar un riesgo allí donde alguien está obligado por la ley (p. ej., al cuidado de

ciertas personas) o por medio de contrato a la protección y vigilancia de otro (como, p. ej, el profesor de natación, el enfermero, la directora de un colegio de párvulos) (LARENZ, 1959, p. 591)

No momento em que não são respeitadas as normas de proteção e, em ocorrendo o agravo à saúde, será considerado pela legislação como hipótese de acidente do trabalho, conforme os artigos 19 e seguinte da Lei nº 8.213/91. (CAPITANIM, 2020, <http://www.dmtemdebate.com.br/a-contaminacao-por-coronavirus-no-trabalho-efeitos-juridicos/>)

A Lei de Benefícios da Previdência Social dispõe sobre as doenças e os casos que podem ser considerados como acidente do trabalho, demonstrando relação de situações que permitem o estabelecimento, por presunção legal, de nexos técnico entre a doença/agravo à saúde e a atividade laboral. (CAPITANIM, 2020, <http://www.dmtemdebate.com.br/a-contaminacao-por-coronavirus-no-trabalho-efeitos-juridicos/>)

Dessa maneira, é necessário afirmar que o Regulamento da Previdência Social – Decreto nº 3.048/99 – tem relação, exemplificativa, de doenças reconhecidamente decorrentes do trabalho que, assim como os casos de acidentes típicos, asseguram a proteção social. (CAPITANIM, 2020, <http://www.dmtemdebate.com.br/a-contaminacao-por-coronavirus-no-trabalho-efeitos-juridicos/>)

A interpretação do conceito de meio ambiente do trabalho emanado pelo texto constitucional e dos dispositivos legais que garantem a sua higidez visando a proteção da vida, da saúde e da segurança dos empregados, permite analisar a possível contaminação pelo coronavírus no ambiente de trabalho, em cenário de transmissão comunitária, que configura um grande risco a desestabilizar o equilíbrio das condições de trabalho e a qualidade de vida dos trabalhadores, por conseguinte, caracterizando típica hipótese de poluição labor-ambiental, consoante art. 200, VIII, da Constituição Federal combinado com a Lei 6.983/1981 e seu artigo 3º, III, “a” e “b”, se for efetivamente consumada a contaminação interna. (FELICIANO; EBERT, 2020, <http://as1.trt3.jus.br/bd->

trt3/bitstream/handle/11103/55942/Revista%20TRT-3%20Covid%2019%20otomo-1-193-233.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Consoante disposto na Lei nº 6.938/81, o poluidor é caracterizado em seu artigo 3º, IV, objetivamente, como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. Isso justifica, portanto, que a circulação do COVID-19 no meio ambiente artificialmente organizado, em condições de transmissão comunitária, há risco proibido ou “intolerável”, que pode colocar o empregador na situação de poluidor, para os fins do referido art. 3º, IV (ainda que indiretamente, à maneira das entidades financiadoras, licenciadoras ou “oportunistadoras” em geral), mesmo que não tenha culpa da contaminação que exista no local de trabalho. Por este motivo que os tomadores de serviços em geral são obrigados, consoante disposto nos artigos 7º, XXII e 225, caput, da Constituição Federal e dos artigos 16 a 18 da Convenção nº 155 da OIT, a organizar programas e medidas de prevenção no combate ao COVID-19 no ambiente de trabalho. (FELICIANO; EBERT, 2020, <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/55942/Revista%20TRT-3%20Covid%2019%20otomo-1-193-233.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

A Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) da Secretaria do Trabalho orientou sobre a adoção de medidas de caráter geral no trabalho a serem seguidas por empregados e empregadores, com o objetivo de diminuir o contágio do COVID-19, listando práticas de boa higiene e conduta, práticas quanto às refeições, práticas referentes ao Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho (SESTM) e CIPA, práticas referentes ao transporte de trabalhadores, práticas referentes à utilização de máscaras de proteção, práticas referentes aos trabalhadores pertencentes ao grupo de risco e suspensão de exigências administrativas em Saúde e Segurança no Trabalho. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, <https://sit.trabalho.gov.br/portal/index.php/covid-19>)

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) também destacou a importância das medidas que possuem como finalidade a prevenção do COVID-19 no ambiente de trabalho. O diretor da OIT, Guy Ryder, alertou sobre os grandes riscos que o Coronavírus pode alavancar no local de trabalho.

A segurança e a saúde de toda a nossa força de trabalho são de extrema importância hoje. Diante de um surto de doença infecciosa, a forma como protegemos nossos trabalhadores determinará claramente o grau de segurança em nossas comunidades e a resiliência de nossas empresas à medida que essa pandemia evolui. [...] Somente aplicando medidas de segurança e saúde no trabalho podemos garantir a vida dos trabalhadores, de suas famílias e das comunidades como um todo, e garantir a continuidade do trabalho e a sobrevivência na esfera econômica (Organização Internacional do Trabalho, 2020, https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_743059/lang-pt/index.htm).

As medidas abrangem a todos os empregados, todavia, a OIT dá ênfase na questão das necessidades de trabalhadoras, trabalhadores e empresas mais vulneráveis, principalmente os que estão na economia informal, bem como as de migrantes. As medidas também servem para atividades de treinamento e educação sobre práticas de trabalho seguras e saudáveis, o fornecimento gratuito de equipamentos de proteção individual (EPIs), caso seja necessário, o acesso a serviços públicos de saúde e o fornecimento de meios de subsistência alternativos. (Organização Internacional do Trabalho, 2020, https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_743059/lang--pt/index.htm)

As principais medidas que a OIT recomendou para o combate do vírus COVID-19 no ambiente de trabalho, são:

Mapear perigos e avaliar riscos de contágio em relação a todas as operações de trabalho e continuar avaliando-os após o retorno ao trabalho.

Adotar medidas de controle de risco adaptadas a cada setor e as especificidades de cada local de trabalho e força de trabalho. Estes podem incluir:

Reduzir interações físicas entre trabalhadoras e trabalhadores, contratados, clientes e visitantes e respeitar o distanciamento físico quando ocorrerem interações;

Melhorar a ventilação no local de trabalho;

Limpar regularmente as superfícies, garantindo que os locais de trabalho estejam limpos e higienizados, e fornecer instalações adequadas para lavagem das mãos e para higienização.

Fornecer equipamento de proteção individual (EPIs) para as trabalhadoras e os trabalhadores onde for necessário e sem qualquer custo.

Estabelecer protocolos relacionados ao isolamento de pessoas que possam ter sido infectadas e rastrear outras pessoas com as quais elas possam ter estado em contato;

Fornecer apoio à saúde mental das trabalhadoras e dos trabalhadores.

Fornecer treinamento, educação e material informativo sobre segurança e saúde no trabalho, incluindo práticas de higiene adequadas e a implementação de controles no local de trabalho (incluindo equipamentos de proteção individual) (Organização Internacional do Trabalho, 2020, https://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS_743059/lang--pt/index.htm).

A pandemia ocasionou inúmeros impactos negativos em todas as esferas da vida dos seres humanos, incluindo o mundo do trabalho e, em particular, a ameaça à saúde. Na esfera trabalhista, sempre existiu a necessidade de um olhar mais cuidadoso e sensível perante a proteção à saúde do trabalhador. As medidas de precaução foram criadas nesta situação específica de alastramento do vírus, todavia, sempre foi expresso e claro nos dispositivos legais que o ambiente de trabalho deve ser um local adequado e seguro. O vírus do COVID-19 reafirmou o quão importante é o cuidado no ambiente de trabalho em relação a saúde dos trabalhadores.

A inobservância, por parte do empregador, das medidas sanitárias que venham a causar contaminação pelo coronavírus, pode configurar a responsabilidade objetiva e sujeitá-lo até mesmo à responsabilização penal. Da mesma forma, poderá ser responsabilizado administrativamente, com a suspensão das atividades empresariais. Isso porque o dever de garantir um meio ambiente do trabalho adequado e saudável impõe o dever de planejar e lançar mão de ações com vistas a

resguardar, ao máximo, a integridade e a saúde dos trabalhadores e das trabalhadoras.

Conclusão

Foi uma árdua caminhada para a efetivação dos direitos dos trabalhadores, seja na legislação infraconstitucional, seja nos textos constitucionais. Iniciando no trabalho escravo, passando pela Revolução Industrial e chegando ao século XXI, o mundo do trabalho sofreu inúmeras transformações. Em consequência, a legislação também foi sofrendo alterações.

A consagração do direito ao trabalho como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988 foi um marco expressivo para a garantia de um trabalho digno. Nessa seara, o mesmo texto constitucional, que dispôs sobre a necessária proteção e preservação do meio ambiente, incluído o meio ambiente do trabalho, representou mais um importante instrumento para a realização do trabalho em condições adequadas e seguras.

O ano de 2020, marcado pela pandemia do coronavírus, trouxe um novo olhar e novas questões envolvendo o meio ambiente do trabalho. O difícil equilíbrio entre a preservação da saúde e a preservação da economia foi a marca dos primeiros meses do ano. O dever de assegurar um ambiente de trabalho protegido, ao mesmo tempo que respeitar as normativas e decretos que regulam as atividades econômicas, mostrou-se, mais do que nunca, necessário.

A maior parte da vida produtiva das pessoas é passada no ambiente de trabalho. Por essa razão, esses locais precisam estar de acordo com a previsão constitucional – meio ambiente saudável e equilibrado - e com as demais normativas, incluindo as normas regulamentadoras até questões mais elementares de higiene pessoal e do ambiente.

Entretanto, o meio ambiente do trabalho não se restringe ao posto de trabalho ocupado pelas pessoas no exercício das atividades laborais,

porque envolve o transporte, as áreas de uso comum, a relação com clientes e fornecedores, dentre outros. A pandemia revelou a necessidade de revisar os locais de trabalho, bem como a própria forma de execução do trabalho.

O resultado é a obrigatoriedade de observância dos dispositivos legais para assegurar um meio ambiente de trabalho saudável, capaz de garantir a segurança e a integridade dos trabalhadores e trabalhadoras. Para tanto, o Poder Público, as empresas e a coletividade têm papel fundamental, seja na execução, seja na fiscalização das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente do trabalho.

Referências

GARCIA, Gustavo Felipe Garcia. **Curso de Direito do Trabalho**. 13. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 out. 2020.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 3 out. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Orientações gerais aos trabalhadores e empregadores em razão da pandemia da covid-19**. Brasília. Disponível em: <<https://sit.trabalho.gov.br/portal/index.php/covid-19>>. Acesso em: 3 out. 2020.

_____. Organização Internacional do Trabalho. **OIT: É necessário garantir a proteção dos trabalhadores agora e após o fim do confinamento**. Brasília. Disponível em: < https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_743059/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 3 out. 2020.

CAPITANI, Luis Gustavo. A contaminação por coronavírus no trabalho: efeitos jurídicos.

DMT - Democracia e mundo do trabalho, maio. 2020. Disponível em: <<http://www.dmtdebate.com.br/a-contaminacao-por-coronavirus-no-trabalho-efeitos-juridicos/>>. Acesso em: 3 out. 2020.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do trabalho**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2009.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 13. ed. São Paulo: Editora LTDA, 2014.

FELICIANO, Guilherme Guimarães; EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. Coronavírus e meio ambiente de trabalho: de pandemias, pantomimas e panaceias. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª região**, Belo Horizonte, n. 1, p. 193-233, 2020. Disponível em: <<http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/55942/Revista%20TRT-3%20Covid%2019%20tomo-1-193-233.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 3 out. 2020.

LARENZ. Karl. Trad: BRIZ. Jaime Santos. **Derecho de obligaciones**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1959, tomo II.

MARANHÃO. Ney. **Poluição labor-ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 30. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 27. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

OLDONI, Ariela Fátima. **Possibilidade do Reconhecimento do Vínculo Empregatício no Contrato de Trabalho Temporário**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito). Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, 2009. Disponível em: <<http://siaibibo1.univali.br/pdf/Ariela%20Fatima%20Oldoni.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

OLEA, Manoel Alonso. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTr, 1984.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro.**

Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PEREIRA, Regina Célia Dourado Vaz. As contribuições Especiais ao longo das Constituições brasileiras. **Escola da Magistratura do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2014.

Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2014/trabalhos_12014/ReginaCeliaDourado.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

Covid-19 enquanto desastre ambiental antropogênico com reflexos na judicialização do direito à saúde: a consolidação do direito processual dos desastres no Brasil

*José Tadeu Neves Xavier*¹

*Mariângela Guerreiro Milhoranza da Rocha*²

Introdução

O direito à saúde e o direito ao meio ambiente são considerados direitos fundamentais. O adjetivo fundamental significa o que é necessário e primacial como são os direitos. Nesse passo, afirma-se que o valor jurídico atribuído à justiça, não emerge, diretamente, da consciência, nem também, do sentimento moral. O valor jurídico atribuído à justiça 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. Em verdade, revela-se que todo direito é fundamental, pois sua identidade não depende da existência de garantias jurídicas robustecidas, geralmente, naquilo que é formulado pelas normas

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). E-mail: josetadeunevesxavier@gmail.com

² Pós Doutora, Doutora e Mestre em Direito pela PUCRS, Especialista em Processo Civil pela PUCRS, Advogada, Professora da Graduação em Direito da IMED- POA. Coordenadora do GEAK - Grupo de Estudos Araken de Assis. Editora do site Páginas de Direito - www.paginasdedireito.com.br. E-mail: m.milhoranza@hotmail.com

básicas, mas sim de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana e suas ações possíveis no cenário social. Assim, a partir de uma perspectiva sociológica, evidencia-se o diagnóstico de associação entre saúde e meio ambiente.

Saúde e meio ambiente são direitos que caminham lado a lado: o desrespeito a um trará, indubitavelmente, efeitos ao outro. Essa simbiose existente entre saúde e meio ambiente é visível, inclusive, na dogmática legislativa brasileira: enquanto a CF, no bojo de seu art. 225, preconiza que o meio ambiente ecologicamente equilibrado “é essencial à sadia qualidade de vida” o art. 3º, da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), disciplina que a saúde tem como aspectos determinantes e condicionantes, entre outros, o meio ambiente equilibrado. Portanto, o desrespeito ao meio ambiente enquanto lugar de encontro, onde tudo interage e está interligado, resultará em impactos ao direito à saúde.

É sob esse ângulo de raciocínio, sob a batuta dos princípios basilares do Estado Socioambiental e Democrático de Direito onde há a proteção sanitária e ambiental, que insurge o presente ensaio: uma reflexão científica acerca das causas antropogênicas da pandemia do coronavírus e seus reflexos à judicialização do direito à saúde no Brasil à luz de uma nova categoria processual: o Direito Processual dos Desastres.

1. Saúde e meio ambiente enquanto direitos fundamentais

Aprioristicamente, aduz-se que que devemos ter uma noção bem delineada sobre direitos humanos e sobre direitos fundamentais. Em um primeiro momento, podemos afirmar que os direitos humanos são os resultados de processos culturais de emancipação do ser humano na luta constante pela dignidade do humano; de outra parte, direitos fundamentais são os resultados de processos culturais de regulação das conquistas alcançadas pelos processos emancipatórios e previstos no cerne da Constituição de cada país. Em suma, assevera-se que os direitos humanos (em sentido alargado) podem ser concebidos: a) como direitos

naturais ônticos; b) como direitos naturais deontológicos; c) como direitos morais; d) como direitos positivos internacionais; e) como direitos positivos internos. Em a) os entendemos como fatos, alguns autores veem aí a falácia naturalista (não se pode derivar o ser do dever-ser); contudo, numa perspectiva culturalista que não cinda natureza/cultura, pode-se desenvolver uma teoria naturista dos direitos (a exemplo do que fez Pontes de Miranda em Sistema de Ciência Positiva do Direito). Em b) encontramos os direitos articulados por normas (princípios e regras) e valores derivados de premissas dos demais processos de adaptação social; numa perspectiva culturalista, todos os direitos albergam conteúdo deontológico no seu sentido mais puro, isto é, revelam-se como “aquilo que é conveniente”. Em c) conforma-se a concepção anglo-saxã “moral rights”, o principal logro da expressão está em afastar do conceito de direito o conteúdo metafísico, através deles se articulam exigências normativas prévias aos direitos positivos, são razões justificatórias dos direitos positivados, são extra-legais ou supra-legais (RAZ, 1984, p. 124). Em d) são direitos reconhecidos na ordem internacional, normas de superdireito nas legislações nacionais, estão inscritos nas declarações e nos tratados, convenções e pactos internacionais. Em e) estão albergados nas constituições nacionais, seja por incorporação derivada dos compromissos internacionais (v.g., art., 4º, II; e, § 2º e 3º do art. 5º, II, b, do art. 34, CF/1988 e art. 7º do ADCET, CF/88) seja por integrarem a própria estrutura teleológica do Estado (v.g., art. 1º, III CF/88 – dignidade humana como núcleo duro dos direitos humanos).

Finalmente, direitos fundamentais são técnicas jurídicas positivadas, insertas nas leis fundamentais dos Estados, constituindo-se em narrações jurídicas que, desde uma especificada disposição normativa, atribuem uma posição singular ou plural a(o)s cidadã(o)s vinculados aquele âmbito de validade normativa. Nesse diapasão, os direitos fundamentais podem ser catalogados em gerações ou dimensões que demarcam o desenvolvimento dos alvedrios públicos. O direito à saúde e o meio ambiente são direitos fundamentais de terceira geração (englobados aqui os chamados direitos

de solidariedade). Na Carta Magna de 88, a saúde é direito fundamental social previsto no caput do art. 6º e, também, com distinção própria no art. 186. Já o meio ambiente ganha destaque constitucional no art. 225³. Novamente, reitera-se a assertiva de que o direito à saúde está interligado a inúmeros outros direitos, como por exemplo, o direito ao saneamento, o direito à moradia, o direito à educação, o direito ao bem-estar social, etc. Assim, observa-se que por existirem outros direitos correlatos ao direito à saúde, a própria legislação infraconstitucional também vem a regular a matéria. A Lei nº 8.080/90 regula o assunto no artigo art. 3º, caput, que dispõe que a saúde possui características correlacionadas como a educação, a moradia, o trabalho, o saneamento básico, a renda, o meio ambiente, o transporte, o lazer e o acesso a serviços essenciais. No próximo tópico, mergulha-se na cinca propriamente dita: a interface existente entre saúde e meio ambiente.

2. Covid-19 enquanto desastre ambiental antropogênico e o direito processual dos desastres

Segundo a OMS (Organização Mundial de Saúde)⁴, as doenças zoonóticas são “doenças ou infecções naturalmente transmissíveis entre animais vertebrados e seres humanos.” Nesse clarear de ideias e a partir dessa definição científica, percebe-se que a Covid-19 é uma zoonose: doença causada por um animal vertebrado e transmissível aos seres humanos. Segundo a OMS⁵, a partir de análises filogenéticas (o ramo da sistemática interessado na reconstrução da filogenia ou seja ramo da ciência que estuda a história genealógica de um grupo de organismos e

³ “O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo. Essa determinação constitucional reflete um direito “de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo ‘transindividual’.” (BRASIL, SOUZA, 2020).

⁴ OMS - Organização Mundial da Saúde. Zoonoses. Disponível em: <http://www.who.int/topics/zoonoses/en/>. Acesso em 16 de julho de 2020.

⁵ 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.

uma representação hipotética das relações ancestral/descendente realizadas com disponibilidade total de sequências do genoma), os morcegos parecem ser o nascedouro do vírus SARS-Cov-2 na província de Huanan na China. Em dezembro de 2019, a OMS fez a 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. Foi observado total desrespeito aos preceitos ecológicos e sanitários: animais silvestres abatidos e comercializados como comida no Huanan Wholesale Seafood Market sem qualquer tipo de higiene ou cuidado. Portanto, o que realmente causou a pandemia do coronavírus foi a degradação ambiental e o total desrespeito ao “lugar de encontro” (MOLINARO, 2006, p. 25).

Em verdade, é cediço que os problemas ambientais chineses remontam há longa data. O crescimento econômico, o desenvolvimento da indústria e a descoberta de novas tecnologias acabaram por trazer inúmeros prejuízos de ordem ecológica. Zago demonstra, em profícuo estudo, que a maior parte da população chinesa sobrevive 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. Somente 1/4 das terras chinesas possuem 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 (ZAGO, 2020). Em outro estudo, Hung e Tsai explicam que a China, para tentar minimizar os efeitos causados pelo excesso de uso de carvão e pela desmedida liberação de CO₂ na atmosfera que impactam diretamente na poluição do ar, “adere ao modelo de desenvolvimento da economia de baixo carbono e adota ativamente várias ações para reduzir os efeitos negativos das mudanças climáticas, equilibrando o objetivo de manter o desenvolvimento econômico estável.” (HUNG; TSAI, 2012, p. 117). Diante desse quadro de total degradação ambiental, inúmeras pessoas vivem em condição de miserabilidade e, para

fins de alimentação, animais selvagens e exóticos são contrabandeados para o país para serem comercializados a preços ínfimos e em péssimas condições de higiene causando, conseqüentemente, as doenças zoonóticas, como é o caso da Covid-19 causada pelo vírus SARS-Cov-2. Nesse panorama, vislumbra-se que foi a ação humana que causou a disseminação do vírus e fez emergir a pandemia.

De outra banda, no cenário jurídico brasileiro, o art. 2º, II, do Decreto 7257/2010 traz a definição legal de desastre ao defini-lo como “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.” Doutrinariamente, Délton Winter de Carvalho explica que para que um evento seja considerado desastre, é necessária uma análise que determine as causas, as conseqüências específicas e a estabilidade do sistema social. Conforme o autor, consoante dados do Centre for Resarch on the Edidemiology of Disasters -CRED, “desastre é a situação ou evento que supera a capacidade local, necessitando um pedido de auxílio externo em nível nacional ou internacional, bem como um evento imprevisto e frequentemente súbito que causa grande dano, destruição e sofrimento humano” (CARVALHO, 2020, p. 55-56). Elucida, ainda, que para que determinada situação lesiva/prejudicial seja considerada enquanto desastre, é necessário que ocorram:

- a) 10 ou mais mortes humanas (efetivas ou presumidas); b) pelos menos 100 pessoas atingidas (necessitando de comida, água, cuidados básicos e sanitários; desalojados e feridos; c) ter sido declarado estado de emergência; d) ter havido um pedido de ajuda internacional.

Dado exposto, percebe-se que a pandemia é um desastre eis que presentes todos os requisitos ora referidos sendo, inclusive, um desastre ambiental antropogênico. Délton Winter de Carvalho (CARVALHO, 2020, p. 54) 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)”.

Definida a pandemia como desastre ambiental antropogênico, resta analisar como ocorre a judicialização do direito à saúde a partir da perspectiva do direito processual dos desastres⁶. *Ab initio*, assevera-se que a expressão “direito processual dos desastres” foi criada por Hermes Zaneti Júnior⁷. Tal expressão nasceu da observância de alterações do processo civil em decorrência da judicialização de processos decorrentes dos desastres ambientais antropogênicos, em especial, de Mariana e Brumadinho. Com a chegada da pandemia, obviamente, houve a proliferação de processos com temas atinentes à mesma. A partir de uma perspectiva zetéica onde buscam-se questionamentos e indagações, o direito é convocado a ocupar-se de casos em que houve desastres a partir das cinco dimensões do direito material dos desastres de acordo com a doutrina de Austin Sarat (também citada por Carvalho), para quem, em apertada síntese, o direito deve a) manter a sua operacionalidade, b) lutar contra a ausência de direito, c) fornecer a estabilização e a acomodação, d) promover a identificação das vítimas e responsáveis e e) reduzir a vulnerabilidade futura (SARAT, 2009, p. 6-8).

No nosso entendimento, poderia ser acrescida uma sexta dimensão relativa ao direito processual dos desastres: f) celeridade e efetividade processual no que tange aos processos que de cunho indenizatório.

⁶ A utilização de instrumentos processuais, na defesa/proteção do meio ambiente, também pode ser analisada no ensaio “A tutela de urgência no âmbito do processo ambiental: efetivação do princípio da precaução.” (CALGARO; ARNAOLD; BORILE, 2019, p. 136-150).

⁷ O termo “direito processual dos desastres” ou ainda “processo civil dos desastres” decorre da análise das alterações no direito processual a partir das questões ligadas ao direito material dos desastres. A expressão foi apresentada e debatida por Hermes Zaneti Jr. em alguns ensaios, sendo atualmente o tema de estudo do Grupo de Pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo – FPCC/UFES. Nesse sentido, colacionam-se os títulos dos referidos ensaios para que o leitor possa consultar: ZANETI JR., Hermes. Collective Redress in Brazil: Success or Disappointment. In.: UZELAC, Alan et al. Class Actions. The Holy Grail for (European) Civil Procedure?, 2020, no prelo (artigo resultante da apresentação no 14^a PPJ Course and Conference – IUC/2019). Versões anteriores publicadas em ZANETI JR., Hermes. Processo Coletivo no Brasil: Sucesso ou Decepção? In: Civil Procedure Review, vol. 10, p. 11-40, 2019; ZANETI JR., Hermes. Processo Coletivo no Brasil: Sucesso ou Decepção? In.: Jobim MF; Reichelt LA (ed) Coletivização e Unidade do Direito. Londrina: Thoth, 2019; ZANETI JR. Hermes. Processo Coletivo em Brasil: êxito o decepção? Revista de Derecho Procesal, vol. 2, p. 293-330. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2019.

Relativamente à efetividade, calha referir que o núcleo duro do substantivo efetividade está no latim *facio* que é fazer, efetuar mas, também, produzir. No direito, a noção de efetividade é central na produção normativa, pois ela é elemento genético da validade cultural, heurística e pragmática da norma (princípios e regras) jurídica na perseguição da melhor adequação das relações jurídicas à finalidade do direito ao atender às necessidades humanas. afigura-nos um conceito de efetividade como a concretização (e complementaridade da eficácia formal) da norma (princípios e regras) prevista no mundo jurídico incidente no mundo fático realizando-se, implicando na funcionalização social do direito, onde o dever-ser passa a ser acontecimento na realidade social. Aí mesclam-se os sentidos de eficácia jurídica e eficácia social sem, no entanto, deformar os âmbitos semiológicos de cada expressão.

3. A judicialização do direito à saúde, no Brasil, em tempos de pandemia

O Direito à Saúde decorre diretamente do postulado constitucional maior da dignidade humana o que, por si só, já bastaria para projetar a sua relevância como um dos valores de base a serem protegidos e promovidos por um Estado comprometido com a tutela integral do cidadão, exigindo a sua realização por meio de prestações positivas que garantam a sua efetivação de forma adequada e satisfatória aos interesses da sociedade. Entretanto, essa seria uma concepção insuficiente para expressar toda a relevância adquirida por este Direito no âmbito do sistema constitucional. O Direito à Saúde ostenta concomitantemente a condição de Direito Fundamental e Social, e como tal deve ser tratado pelo Estado na implementação de suas políticas públicas de forma democrática e colaborativa.

Os Direitos Fundamentais, na clássica lição de Luigi Ferrajolli, são os direitos subjetivos que dizem respeito à universalidade de todos os seres humanos enquanto dotados do status de pessoa (FERRAJOLLI, 2011, p.

09). São essenciais à pessoa, constituindo o núcleo mínimo que deve ser observado – tanto pelo Estado como pelos demais sujeitos – para que seu titular exerça a dignidade humana em sua integralidade (MANENTI; RAMIDOFF, 2018). É exatamente essa a natureza do Direito à Saúde, do qual é titular cada cidadão, independentemente de suas particularidades, com legitimidade para exigir do Estado a tutela necessária para o seu pleno exercício.

De outra banda, o Direito à Saúde se coloca como um Direito Social e como tal reconhecido de forma expressa pelo texto constitucional em seu art. 6º (“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”) e, em especial, no art. 196 que considera a Saúde como um direitos de todos e dever do Estado, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas. Nesse sentido leciona Saulo Lindorfer Pivetta afirmando que as condutas positivas do Estado devem abranger: (i) prestações preventivas (ou seja, devem ser adotadas medidas que evitem a proliferação de doenças e outros males que possam afetar negativamente a saúde dos cidadãos – tratam-se, em suma, dos deveres de proteção); (ii) prestações fáticas materiais (que consistem no fornecimento de bens que viabilizem não só a cura de enfermidades – “recuperação” da saúde – mas também a adoção de condutas que incrementem a qualidade de vida da população); (iii) ainda, o conteúdo dessas prestações fáticas materiais deverá ser pautado pela diretriz de atendimento integral (adiante-se que tal diretriz não significa que toda e qualquer prestação material encontra-se abarcada pelo direito à saúde) (PIVETTA, 2013, p. 58).

Portanto, o Direito à Saúde deve ser tratado considerando esta sua dupla face de Direito Fundamental e Social, ou seja, como um direito de cada pessoa a ser realizado mediante a disponibilização de instrumentos para o acesso à sua concretização e ao mesmo tempo da coletividade com a implementação de políticas públicas capazes de capacitar à sociedade

para o enfrentamento de adversidades sociais, como é o caso da pandemia da Covid-19.

No plano infraconstitucional o Direito à Saúde conta com a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), dispondo sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, constituindo o Sistema Único de Saúde (SUS) como o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público⁸.

O reconhecimento constitucional do Direito à Saúde e a regulamentação infraconstitucional, no entanto, não se mostraram suficientes para a realização dessa garantia constitucional, sendo a trajetória pós-constituição de 1988 marcada pela sua judicialização tanto no plano individual como coletivo, na discussão sobre a necessidade ou forma de implementação de políticas públicas na área sanitária.

O acesso à justiça 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. No que tange ao direito à saúde, o direito pretoriano tem revelado, especialmente o Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, a fundamentalidade dos direitos sociais e, em especial, do direito à saúde, conforme verifica-se, por exemplo, da ementa do Recurso Extraordinário nº 271.286-RS a seguir colacionada:

⁸ A Lei nº 8.080/90 é regulada pelo Decreto nº 1.651/1995 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde e pelo Decreto nº 7.508/2011, que trata da organização do Sistema Único de Saúde, o planejamento e a assistência à saúde e a articulação interfederativa.

PACIENTE COM HIV/AIDS – PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS – DIREITO À VIDA E À SAÚDE – FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS – DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) – PRECEDENTES (STF) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. – O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa conseqüência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE – O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES – O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF” (grifo nosso).

Nesse passo, percebe-se que a jurisprudência vem fazendo coro com a doutrina, pretérita mas sempre em voga, de Ingo Wolfgang Sarlet ao ensinar que “[...] a saúde comunga, na nossa ordem jurídico-constitucional, da dupla fundamentalidade formal e material da qual se revestem os direitos e garantias fundamentais (e que, por esta razão, assim são designados) na nossa ordem constitucional” (SARLET, 2001, p. 98). No tópico, Rosana Helena Maas e Mônica Clarissa Hening Leal entendem que “a judicialização em busca da concretização do direito à saúde, com ações individuais ou coletivas, pela prestação de medicamentos, procedimentos cirúrgicos e tratamentos, entre outros, é tema corrente de análise e discussão hodierna.” (MAAS, HENING, 2018, p. 51). O cenário judicial atual é extremamente fértil em exemplos ilustrativos desta realidade, que abrangem desde casos mais comuns de demandas individuais de postulação de acesso a medicamentos e tratamentos de custo que ultrapassam as suas condições econômicas como os *hard cases* colocando ao Judiciário a tarefa de julgar sobre a implementação – ou ausência de implementação – de políticas públicas de saúde (CAMBIER; MARCONDES, 2019), tensionando o direito fundamental e social à saúde com diversos valores relevantes como a questão orçamentária, a reserva do possível, a proibição de retrocesso e a própria concepção de autonomia dos Poderes do Estado.

Luis Felipe Salomão, contemplando este cenário, identifica nos processos de judicialização da saúde o conflito de dois princípios constitucionais. O primeiro é o da universalização da saúde e da necessidade de tratamento médico adequado a todo paciente; o outro é que o Estado não pode sofrer sequestro de suas verbas, sobretudo em um caso particular, quando envolve obrigação ou determinação para cumprimento de obrigação específica (SALOMÃO, 2019). Nesse conflito o Superior Tribunal de Justiça acabou se vinculando ao precedente estabelecido no julgamento do Recurso Especial nº 1.069.810/RS que julgado na modalidade de recurso especial repetitivo, orienta o

deferimento de medicamentos com base no laudo médico, que contou com a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ADOÇÃO DE MEDIDA NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DA TUTELA ESPECÍFICA OU À OBTENÇÃO DO RESULTADO PRÁTICO EQUIVALENTE. ART. 461, § 5º. DO CPC. BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE CONFERIDA AO JULGADOR, DE OFÍCIO OU A REQUERIMENTO DA PARTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ACÓRDÃO SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E DA RESOLUÇÃO 08/2008 DO STJ. 1. Tratando-se de fornecimento de medicamentos, cabe ao Juiz adotar medidas eficazes à efetivação de suas decisões, podendo, se necessário, determinar até mesmo, o sequestro de valores do devedor (bloqueio), segundo o seu prudente arbítrio, e sempre com adequada fundamentação. 2. Recurso Especial provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 08/2008 do STJ.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 657.718/MG, em 22.05.19, fixou o Tema 500, sedimentando o entendimento a respeito de pedidos judiciais que visam impor ao Estado a concessão de medicamentos experimentais (sem comprovação científica de eficácia e segurança e ainda em fase de pesquisas e testes), sem registro na Anvisa, valendo-se da seguinte ementa:

Questão submetida a julgamento: Discute-se à luz dos artigos 1º, III; 6º; 23, II; 196; 198; II e § 2º; e 204 da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de o Estado ser obrigado a fornecer medicamento não registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Tese firmada: “1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais. 2. A ausência de registro na ANVISA impede, como regra geral, o fornecimento de um medicamento por decisão judicial. 3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da ANVISA em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras; (ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a inexistência de substituto terapêutico com registro no

Brasil. 4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa deverão necessariamente ser propostas em face da União”.

Em outra oportunidade – ao julgar o Recurso Extraordinário nº 855.178/SE, em 23.05.19 – firmou em regime de repercussão geral a Tese nº 793, definindo a existência de solidariedade entre os entes públicos, a atribuição da autoridade judicial realizar o direcionamento da responsabilidade estatal conforme as regras de repartição de competências e o ressarcimento de quem suportou o ônus financeiro:

“Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro”⁹.

O Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) em pesquisa realizada por solicitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, denominada Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas

⁹ O Ministro Edson Fachin enfatizou em seu voto: “Quanto ao desenvolvimento da tese da solidariedade enuncia-se o seguinte: i) A obrigação a que se relaciona a reconhecida responsabilidade solidária é a decorrente da competência material comum prevista no artigo 23, II, CF, de prestar saúde, em sentido lato, ou seja: de promover, em seu âmbito de atuação, as ações sanitárias que lhe forem destinadas, por meio de critérios de hierarquização e descentralização (arts. 196 e ss. CF); ii) Afirmar que “o polo passivo pode ser composto por qualquer um deles (entes), isoladamente ou conjuntamente” significa que o usuário, nos termos da Constituição (arts. 196 e ss.) e da legislação pertinente (sobretudo a lei orgânica do SUS n. 8.080/90) tem direito a uma prestação solidária, nada obstante cada ente tenha o dever de responder por prestações específicas, que devem ser observadas em suas consequências de composição de polo passivo e eventual competência pelo Judiciário; iii) Ainda que as normas de regência (Lei 8.080/90 e alterações, Decreto 7.508/11, e as pactuações realizadas na Comissão Inter-gestores Tripartite) imputem expressamente a determinado ente a responsabilidade principal (de financiar a aquisição) pela prestação pleiteada, é lícito à parte incluir outro ente no polo passivo, como responsável pela obrigação, para ampliar sua garantia, como decorrência da adoção da tese da solidariedade pelo dever geral de prestar saúde; iv) Se o ente legalmente responsável pelo financiamento da obrigação principal não compuser o polo passivo da relação jurídico-processual, sua inclusão deverá ser levada a efeito pelo órgão julgador, ainda que isso signifique deslocamento de competência; v) Se a pretensão veicular pedido de tratamento, procedimento, material ou medicamento não incluído nas políticas públicas (em todas as suas hipóteses), a União necessariamente comporá o polo passivo, considerando que o Ministério da Saúde detém competência para a incorporação, exclusão ou alteração de novos medicamentos, produtos, procedimentos, bem como constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica (art. 19-Q, Lei 8.080/90), de modo que recai sobre ela o dever de indicar o motivo da não padronização e eventualmente iniciar o procedimento de análise de inclusão, nos termos da fundamentação; vi) A dispensa judicial de medicamentos, materiais, procedimentos e tratamentos pressupõe ausência ou ineficácia da prestação administrativa e a comprovada necessidade, observando, para tanto, os parâmetros definidos no artigo 28 do Decreto federal n. 7.508/11”.

de solução, informa que o volume percentual de demandas envolvendo o Direito à Saúde nos anos de 2008 a 2017 aumentou consideravelmente em comparação com a médias das lides apresentadas ao Poder Judiciário neste período. Enquanto o número total de processos judiciais evoluiu em 50%, as demandas relativas à saúde apresentam um crescimento de 130%¹⁰. Em dados concretos a pesquisa apontou que o setor de saúde foi responsável por 498.715 processos de primeira instância distribuídos em 17 tribunais de justiça estaduais, e 277.411 processos em segunda instância, distribuídos entre 15 dessas Cortes. Tal número se reflete no Orçamento destinado à Saúde que registrou em 7 anos um aumento de aproximadamente 13 vezes nos gastos com demandas judiciais (alcançando 1,6 bilhão em 2016)¹¹.

A pesquisa em foco também apresenta dados que contraiam a crença de que haveria uma tendência do Poder Judiciário de oferecer tratamento diferenciado as ações individuais em relação às demandas coletivas, mostrando-se mais favorável às primeiras e evitando realizar reformas estruturais as políticas públicas de saúde, pois “de acordo com o levantamento, o fato de uma ação ser coletiva está associado a uma maior probabilidade de decisão favorável ao demandante – um acréscimo de aproximadamente 7% de chance de sucesso”¹². Também foi apontado que as demandas em que há representação pela Defensoria Pública estão associadas a uma maior perspectiva de sucesso e que ainda é baixo o número de ações coletivas em relação às individuais, revelando que a judicialização da saúde se dá muito mais pela via individual do que pela coletiva¹³.

Por fim, a pesquisa traz à tona a importância de boas práticas na gestão de litígios relacionados ao Direito à Saúde, ilustrado com experiências de alguns Estados: (a) na Bahia a criação e funcionamento

¹⁰ <https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos>

¹¹ <https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos>

¹² <https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos>

¹³ <https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos>

da Câmara de Conciliação da Saúde da Bahia (que congrega o Tribunal de Justiça, a Secretaria de Estado da Saúde, o Município, Procuradoria Geral do Estado, o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública do Estado e a Defensoria Pública da União) proporcionou uma considerável diminuição da chamada *judicialização desnecessária*, levando ao Poder Judiciário somente casos que os órgãos envolvidos não conseguem resolver extrajudicialmente, evitando cerca de 80% dos processos judiciais; (b) em São Paulo existe uma parceria envolvendo a Secretaria de Estado da Saúde, a Procuradora Geral do Estado (8ª Sub-Procuradoria), o sistema S-Codes, que realiza acompanhamento informatizado do processo e o Grupo de Coordenação de Demandas Estratégicas do SUS-SP (G-Codes), coordenando os pedidos relativamente a medicamentos e insumos e os registros no S-Codes, além do Acesso SUS, um programa de integração interinstitucional que realiza triagem administrativa das solicitações com potencial para se tornarem ações judiciais e também orienta o magistrado com assessoria técnica; (c) no Pará a Secretaria de Saúde possui um Núcleo de Ações Judiciais e uma Diretoria Administrativa Financeira que adquire medicamentos, sendo que para atender às demandas com este objeto e evitar bloqueios orçamentários é mantido um contrato A-Z com um fornecedor que adquire medicamentos (em um período médio de dez dias e com aplicação de desconto) a partir de preços tabelados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); (d) no Rio Grande do Sul é realizada uma triagem administrativa de pedidos em parceria com a Defensoria Pública por meio de acesso ao sistema informatizado da Secretaria de Saúde sobre disponibilidade de medicamentos, de forma que somente 15% das demandas em saúde se tornam pedidos judiciais¹⁴.

Em tempos de pandemia as dificuldades decorrentes da deficitária infraestrutura do Sistema de Saúde Pública, somadas à vulnerabilidade e desigualdade social, acentuam o recurso ao Poder Judiciário na busca de solução de conflitos que venham a surgir ou se intensificarem, no que se

¹⁴ <https://www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos>

convencionou designar como Direito Processual dos Desastres. Analisando este cenário Paulo Sérgio Domingues, Arthur Baldani e Michel Lutaif destacam: (a) a judicialização da ocupação de leitos hospitalares, sobretudo de unidades de terapia intensiva, frente a possível incapacidade de atendimento a todos, mesmo em casos que não envolvam Covid-19; (b) pedidos de adoção de tratamentos que não possuem eficácia cientificamente comprovada; e (c) pedidos de fornecimento de medicamentos que se encontram escassos no mercado” (DOMINGUES; BANDANI; LUTAIF, 2020).

De forma correlata a pandemia da Covid-19 exige do Estado e de seus gestores a adoção de medidas excepcionais e urgentes para se precaver e dar vazão à demanda ascende de busca de serviços públicos de saúde. A implementação de medidas que implicam em limitação de circulação de pessoas e imposição de isolamento social tem sido um dos instrumentos mais imediatos para se evitar a acentuação da curva de crescimento dos casos de contágio, buscando evitar o colapso na rede da rede hospitalar. A realocação de recursos financeiros visando a criação de novos leitos, construção de hospitais de campanha, a compra emergencial de respiradores, medicamentos e contratação de pessoal especializado no serviço de saúde complementam as medidas estatais de enfrentamento da crise sanitária decorrente da pandemia. Porém se sabe que tudo isso representam medidas paliativas para combater um inimigo invisível e sobre o qual ainda não se alcançou um conhecimento científico consistente. Focando na adoção de medidas pelo Estado para a superação da crise gerada pela pandemia da Covid-19 Clenio Jair Shulze aponta algumas questões para reflexão:

“a) liberação de maior quantidade de recursos para investimento em saúde, inclusive com o afastamento dos efeitos da Emenda Constitucional 95; b) priorização dos casos decorrentes do vírus; c) tratamento e proteção adequados aos profissionais de saúde; d) atuação coordenada do estado com a indústria farmacêutica, para evitar o desabastecimento de fármacos; e) atenção redobrada do Sistema de Justiça, para evitar a intervenção judicial de medidas inadequadas – não se recomenda, salvo situações excepcionais e

justificadas, invadir a atuação dos profissionais de saúde, dos reguladores de leitos de UTI, dos gestores de saúde; f) adoção ampliada da telemedicina; g) definição de critérios de priorização no cuidado das pessoas; h) controle rigoroso das medidas de confinamento; i) atuação coordenada das polícias para evitar atividades não essenciais e aglomerados desnecessários de pessoas; j) isolamento absoluto de pessoas infectadas; k) prestação social para pessoas de baixa renda, com doação de cestas básicas, produtos de higiene e habitação” (SHULZE, 2020, p. 100)

Tal conjuntura concorre com a inevitável e progressiva concessão de tutelas jurisdicionais que visando a atender situações específicas e individuais podem comprometer o planejamento e implementação das políticas públicas que estão sendo implementadas.

Por este motivo, como enfatiza Clenio Jair Schulze, torna-se essencial uma nova reflexão sobre a importância da Saúde Baseada em Evidência – SBE, que auxilia na produção de decisão com observância na eficácia, na efetividade, na eficiência e na segurança do produto, da tecnologia ou do medicamento postulado na via judicial (SHULZE, 2020, p. 100).

A situação posta é complexa e impõe a busca a implementação de sistemas de articulação institucional e atuação conjunta de diferentes órgãos e setores do Estado, num modelo em que a palavra-chave é a *cooperação* (DOMINGUES; BANDANI; LUTAIF, 2020).

A Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ANFAM), vinculado ao Superior Tribunal de Justiça criou um serviço especificamente voltado aos assuntos relacionados à pandemia da Covid-19, numa plataforma que disponibiliza (a) repositório com acesso público ao banco de decisões, tutorias de consulta de decisões, banco de legislação, manifestações da Anvisa, pareceres do NATJUS e estatísticas referentes ao vírus Covid-10; (b) fóruns abertos aos magistrados, divididos por temas, com o objetivo de discutir, de forma colaborativa, novas ações judiciais propostas ou dúvidas surgidas durante a jurisdição; cursos com foco na

judicialização; e (d) ambiente com ações e notas técnicas dos Centros de Inteligência Judiciários voltados à gestão da pandemia¹⁵.

O recurso a técnicas cooperativas se mostra como o meio mais eficaz de enfrentamento das questões de saúde decorrentes da pandemia da Covid-19, pois ao mesmo tempo em que propicia a redução de demandas relativas à judicialização à saúde, posicionando-a de forma subsidiária e reservada para casos excepcionais, auxilia na criação da cultura do diálogo e da democrática na concepção e implementação de políticas públicas em um momento especialmente sensível de crise sanitária.

Considerações finais

A pandemia da Covid-19 trouxe efeitos para todos os setores sociais, em especial no âmbito do pensamento jurídico, constituindo o se convencionou designar como Direito de Emergência, Direito Provisório, Direito da Crise, Direito da Pandemia, o que integra o Direito Processual dos Desastres.

No âmbito jurídico as maiores problemáticas se concentram no Direito à Saúde que já impactado por uma série de contingências sócio-político-econômicas, passou a ser o epicentro das discussões sobre a crise da Covid-19, acentuando a discussão sobre a atuação do Poder Judiciária na efetivação dos Direitos Sociais e a sua interferência na promoção das políticas públicas.

A judicialização do Direito à Saúde que já trilhava uma espiral ascendente, assumindo proporções cada vez maiores em demandas relacionadas a essa temática, sofre o risco de receber um crescimento ainda mais acelerado, dificultando em muito a capacidade de o Poder Judiciário atender a estes pleitos, agravando a crise sanitária por que passa o país.

O enfrentamento desta nova realidade imposta pela pandemia da Covid-19 exige que o Estado implemente políticas públicas colaborativas,

¹⁵ <https://www.enfam.jus.br/portal-covid19>

priorizando a democracia, a representatividade e o diálogo nos debates sobre questões que envolvem o individual e coletivo à saúde, de forma a evitar a judicialização massiva de demandas judiciais que possam colocar em risco a própria viabilidade dos programas de enfrentamento da pandemia, tanto no concernente aos escassos recursos financeiros disponíveis como no descontrole de decisões judiciais que possam se afastar da evolução que o tema da saúde vem experimentando no âmbito dos tribunais. As soluções dialogadas, fruto da participação e colaboração de diversas entidades estatais e privadas representa o melhor caminho para que se alcance de forma plena a almejada tutela efetiva e eficiente da saúde, como direito de todos e dever do Estado.

Referências

- BRASIL, Deilton Ribeiro; SOUZA, Marco Antônio de. Os Direitos Humanos Fundamentais Ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado - The Fundamental Human Rights To An Ecologically Balanced Environment. In **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 20, nº 1449, 30 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/431-artigos-set-2020/8240-os-direitos-humanos-fundamentais-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado-the-fundamental-human-rights-to-an-ecologically-balanced-environment>.
- CALGARO, Cleide; BORILE, Giovanni Orso; ARNOLD, Cláudia de Moraes. A tutela de urgência no âmbito do processo ambiental: efetivação do princípio da precaução. In **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 136-150, ago. 2019.
- CAMBLER, Everaldo Augusto; MARCONDES, Gabriela. Direito à Saúde: o Judiciário e a questão da implementação de políticas públicas. **Revista de Direito e Medicina**, Vol. 4, out.-dez. de 2019.
- 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.

DOMINGUES, Paulo Sérgio; BANDANI, Arthur; LUTAIF, Michel. A responsabilidade do Poder Judiciário ante a crise da Covid-19. **Revista Consultor Jurídico**, 09.05.20, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-09/direito-pos-graduacao-responsabilidade-poder-judiciario-crise-covid-19>.

FERRAJOLLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERRARI, Antenor. **Agrotóxico: a praga a dominação**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

JEYARATNAM, J. Occupational health Issues in development countries. In: **PUBLIC Health impact of Pesticides used in Agriculture**. Geneva: OMS, 2000.

MANENTI, Mirella Florença da Silva; RAMIDOFF, Mário Luiz. Direito à Saúde. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, Vol. 110, p. 245-262, nov.-dez. de 2018.

MASS, Rosana Helena; LEAL, Mônica Clarissa Henning Leal. Decisão da Saúde pelo Supremo Tribunal Federal: uma Análise dos Parâmetros para Judicialização da Saúde. In **Revista Direito Público**, Porto Alegre, Volume 15, n. 82, 2018, 50-70, jul-ago 2018.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito**. 2006. Dissertação (Mestrado) – PUCRS, Porto Alegre, 2006.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. **Direito fundamental à saúde: regime jurídico-constitucional, políticas públicas e controle judicial**. Dissertação de Mestrado em Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

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.

RAZ, Joseph. Hart on Moral Rights and Legal Duties. In **Oxford Journal of Legal Studies**, n. 4, p.123-131, 1984.

- SALOMÃO, Luis Felipe. Judicialização da Saúde no Brasil e o papel do Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Direito e Medicina**, Vol. 1, jan.-mar. De 2019.
- 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
- SHAPIRO, Judith. **China's Environmental Challenges**. Cambridge: Polity Press, 2012.
- SHULZE, Clelio Jair. Covid-19: Judicialização da crise e o Direito à Saúde. In: **Covid 19. Saúde, judicialização e Pândemia**. Rodrigo Nóbrega Farias; Igor de Lucena Mascarenhas (organizadores). Curitiba, Juriá, 2020.
- 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_uid=29938105&from_pos=6
- 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>. Acesso em 15/07/2020
- ZANETI JR., Hermes. Collective Redress in Brazil: Success or Disappointment. In UZELAC, Alan et al. **Class Actions. The Holy Grail for (European) Civil Procedure?**, 2020, no prelo (artigo resultante da apresentação no 14^a PPJ Course and Conference – IUC/2019).
- ZANETI JR., Hermes. Processo Coletivo no Brasil: Sucesso ou Decepção? In: **Civil Procedure Review**, vol. 10, p. 11-40, 2019
- ZANETI JR., Hermes. Processo Coletivo no Brasil: Sucesso ou Decepção? In: Jobim MF; Reichelt LA. **Coletivização e Unidade do Direito**. Londrina: Thoth, 2019
- ZANETI JR. Hermes. Proceso Colectivo en Brasil: éxito o decepción? In **Revista de Derecho Procesal**, vol. 2, p. 293-330. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2019.

Políticas públicas no tratamento dos conflitos sociais e a mediação na visão de Luis Alberto Warat

*Thaise Nara Graziottin Costa*¹

*Sheila Marione Uhlmann Willani*²

1. Introdução

Sabe-se que a autocomposição tem grande relevância no mundo jurídico e social, sendo cada vez maior a procura por meios de dissolver os conflitos da sociedade. Em face às crises que o Judiciário brasileiro torna-se notável a necessidade de buscar outros recursos que possam dar maior adequação ao contingente conflitivo da sociedade atual.

A importância das políticas públicas como meio de oferecer à sociedade e a comunidade forense uma alternativa para tratar os conflitos, algo que, paralelamente ao judiciário, trará resultados mais adequados quantitativa e qualitativamente.

A política pública de mediação sob a luz do Direito fraterno apresenta uma nova possibilidade de contribuir com a sociedade, um meio consensual de tratar os conflitos, levando em consideração as deficiências

¹ Doutora em Direito pela Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro (UNESA- RJ), Estágio Doutoral Universidade de Coimbra, Portugal, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Advogada sócia da empresa Graziottin & Franca Advogados Associados, Mediadora judicial, empresarial, familiar e Professora do CJUD-RS, e-mail: thaisegraziottin@gmail.com

² Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Professora de Direito Civil, Mediação, Direito e Psicologia. Pesquisadora na temática da Mediação de Conflitos, Constelação sistêmica familiar, Direito Civil - família, Teoria dos Sistemas Sociais e Teoria do Direito. e-mail: sheilawillani@gmail.com.

do modelo utilizado pela jurisdição tradicional, o qual se caracteriza por uma perspectiva voltada ao paradigma do ganha e perde dos tribunais. Neste, uma das partes perde e a outra ganha, conceito oposto ao preconizado pela política pública de mediação.

Ainda, diferente das práticas tradicionais, as políticas públicas autocompositivas tem como base a sociedade e seu pluralismo de valores, pois consideram-se presentes os sistemas de vida, propõe-se a reabrir o canal de comunicação, na medida que foi interrompido ao reconstruir os laços desfeitos.

Sabe-se que o desafio maior é aceitar as diferenças e a desordem gerada pelas partes conflitantes; ao invés de propor novos valores, a mediação permite-se restabelecer a comunicação trabalhando os interesses, as necessidades e os sentimentos que cada um traz consigo, reconfigurando e tratando a lide sociológica do conflito, planejando o viver a partir do diálogo respeitoso e transformativo das técnicas de mediação.

Na medida que a mediação trabalha de maneira informal, não obedecendo a um rito único, abre espaço para deliberações, multiplicidade de interesses e sentimentos, assim torna-se menos opressiva e mais tranquila, oferecendo margem para um diálogo pacífico entre os conflitantes.

Em contrapartida, ela pode ser apontada como meio de fomentar o desequilíbrio e facilitar a manipulação por parte do “mais forte” na relação. É nesse momento que surge o papel do mediador, pois tem o dever de conduzir a mediação com empatia, imparcialidade e confiança, mantendo as partes em igualdade de condições em suas falas, visando sempre um ambiente em pacificação e consenso.

Cabe ainda colocar em pauta a redução de dispêndio que a política de mediação traz, desafogando o Poder Judiciário e aproximando o cidadão como partícipe da solução de seus conflitos, tornando a justiça uma instituição geradora de autonomia e responsabilidades.

Ao servir como instrumento de justiça social, com seu ritmo temporal próprio, colocando-se entre as partes, assim a mediação vem organizar as

relações sociais e auxiliar os conflitantes a tratarem seus problemas com propriedade e autonomia, minimizando a dependência da solução de um terceiro (juiz) e possibilitando, o entendimento consensual

Este artigo não pretende esgotar o tema, desta forma concentrará em analisar a diversidade e as diferenças dentro da realidade social e jurídica da política pública da mediação, indicando eficientemente os canais de comunicação e entre a teoria de Habermas o direito e a sociedade, e a visão ampliada de Warat que reconhece a transformação social pelo amor e a terapia do reencontro, oferecendo um procedimento que consiga dar conta da complexidade social e crie novas possibilidades de tratamento dos conflitos.

2. A mediação de conflito e o papel do mediador

A mediação é conhecida há pelo menos duas décadas no Brasil (desde 1980), enquanto que, em outros países, já se utiliza a mais tempo este meio autocompositivo para solução dos litígios.

O termo “mediação” foi banalizado trazendo certa descrença aos projetos elaborados. Tornou-se obscuro o real sentido deste meio de autocomposição, dando a mediação um sinônimo de processo feito de forma trivial, sem estudo ou preparo, quando na realidade, exige-se uma série de preparações e elementos que dão ao diálogo entre as partes mais segurança, harmonia e equilíbrio. (SPENGLER, 1999. p. 12.).

Conforme Habermas (HABERMAS, 2002, p. 79), em sua obra “A inclusão do outro”, até mesmo uma democracia deliberativa necessita ser bem estruturada e organizada, para que não se torne uma desilusão ou utopia para quem crê numa solução democrática e autônoma verdadeiramente existente. A mediação vem para desmistificar tudo isso, colocar a prova de que há uma estrutura bastante sólida que comporta todo e qualquer tipo de conflito que se permita ser tratado.

A palavra mediação invoca o significado de centro, de meio, de equilíbrio, facilitador, pacificador, elo de ligação, ideia de um terceiro

elemento que se encontra entre as duas partes, não acima e nem abaixo, mas entre elas. (MORAES; SPENGLER, 2008. p. 34.) Trata-se de um processo no qual um terceiro (o mediador) ajuda aos participantes de uma situação conflitiva a resolvê-la/tratá-la, permitindo que posteriormente possa ser dado prosseguimento a comunicação e harmonia entre eles.

O papel desempenhado pelo mediador é de amparar e conduzir o diálogo, sempre de forma imparcial e harmoniosa, clareando a visão e a conduta de cada um, dando a eles a oportunidade de mostrar o que lhes é mais benéfico e, assim, formar um acordo com ganhos mútuos.

A atuação do mediador na Jurisdição Compartilhada da mediação judicial “tem a responsabilidade outorgada pelo juiz de mediar o que significa dizer que, num ambiente de cidadania, o mediador irá conduzir essa atividade meio, ou seja, utilizar todos os meios e técnicas possíveis para que as partes consigam alcançar um resultado” (COSTA; GOMMA, 2004, p.4) e assim, encontrem com a coparticipação e o interesse mútuo, o melhor acordo.

No entender de Warat “O mediador não decide, unicamente ajuda a realizar à reconstrução simbólica que permitirá uma eventual resolução (transformação do conflito) efetuada pelas partes.” (WARAT, 2004, p. 64) Assim, pode-se concluir que o mediador é o facilitador do consenso, do diálogo e do entendimento.

Dentre tantas definições dadas a mediação, as mais instrutivas são as que falam de um processo jurídico alternativo, informal, onde uma terceira pessoa tenta acarear as opiniões mantendo uma organização de troca entre as partes e procurando o tratamento para o conflito que as contrapõe.

A mediação tem como objetivo transformar os mediandos, há de se notar o desejo de instigar reflexão da pluralidade de identidades, do procedimento democrático e autônomo, enfim da responsabilidade e da valorização a inclusão, que proporciona diálogo entre igual e entre os diferentes.

Insta-se salientar que tratar os conflitos pela autocomposição considera-se a melhor forma de democratizar e dar auto sustentabilidade ao Poder Judiciário, bem como propicia a ideia positiva e benéfica ao ambiente sociojurídico, deixando a morosidade para casos de desinteresse na concórdia e na fraternidade. (MORAES; SPENGLER, 2008. p. 34.)

Há muitas formas de se expressar na mediação, ela pode acontecer sempre mediante técnicas, que vão desde negociação (jurídica ou não-jurídica) a terapias profissionais. Todas têm uma mesma proposta: tratar o conflito que deu origem ao rompimento, restabelecer os laços que se romperam e reestruturar a relação das partes. Essa é a estrutura que Habermas narra ser imprescindível para que a ideia de uma justiça autossuficiente e geradora de responsabilidades e discursos seja real, uma verdadeira democracia deliberativa (HABERMAS, 2002. p. 237.).

Desta forma, a mediação passa a ser considerada a forma mais eficaz de se resolver um litígio, com a jurisdição compartilhada “a fim de ter como meta não mais um acordo frio, calculista e patrimonial, mas pelo contrário encontra um remédio para a cura da doença conflituosa, que contamina os relacionamentos interpessoais em sua plenitude.” (COSTA, 2018, p. 111) Conclui-se que o mediador cumpre papel social e dá às partes o direito autônomo para compor um acordo. É democrática porque propicia as partes a formulação da decisão por ambos, sendo o que for melhor em concordância mútua, e é eficaz porque trata do conflito por vontade própria, sem imposição e de forma célere. A mediação é feita de forma objetiva e própria, sem abrir brechas para adiamentos desnecessários.

Em relação ao mediador pode-se dizer que tem um poder limitado, pois não decide e nem ordena, mas cumpre um papel qualitativo, auxilia as partes de forma igual e imparcial, facilita o diálogo e a compreensão do conflito a fim de que as próprias partes encontrem um consenso.

O mediador cumpre ainda um papel realizar a escuta ativa das opções e pretensões dos mediandos, onde precisa da sensibilidade no trato das personalidades e questões para poder conduzir a conversação de forma

objetiva e harmoniosa. Por isso, torna-se necessário o estudo de técnicas para a realização da mediação, visto que nos encontramos em uma sociedade cada vez mais complexa, plural e multifacetada, produtora de demandas que a cada dia se superam na quantidade e qualidade (MORAES, 2008, p. 145.).

Conclui-se que a mediação procura ajudar os mediandos na recuperação do respeito e da individualidade, dando importância ao espaço e privacidade, valorizando os sentimentos, fazendo a troca de papéis, minimizando a incompreensão e repudiando qualquer ação invasora ou dominadora. Desta forma, os conflitos tornam-se menos abrasivos e mais fáceis de serem tratadas.

Ainda, a mediação de conflitos possui uma visão positiva do conflito, como ente desencadeador de mudanças. Passa-se a ver as divergências como oportunidades de compreender o quão interdependente cada ser é, e que cada caso tem a sua peculiaridade (DEUTSCH, 1973, p 23). Isso parece ser um pensamento lógico, mas para a maioria das pessoas não é. Visto que o ser humano é criado e compelido a participar e a interagir na/com a sociedade, deve pertencer sempre a um grupo que se identifique com a postura, desejos ou pensamentos semelhantes, muitas vezes tendo que incorporar o que na verdade não compactua. Isso culmina no momento das divergências, onde ficam expostos os sentimentos reais e verdadeiros, e que nem sempre são coligados e facilmente identificados.

O intuito da mediação é então aclarar esses sentimentos, tratando e dando ao caso uma solução escolhida pelas partes, tendo como base a interdependência e a vontade de respeitar o acordo feito, uma vez que foi elaborada por ambos e que essa é a vontade real e verdadeira das partes.

Com o auxílio do mediador a solução será construída de forma mais harmônica, transparece o que antes estava imersos no conflito não conseguiam ver, apara-se as arestas e as divergências, identifica-se as emoções reprimidas, busca-se o consenso que atenda aos interesses e as necessidades das partes e garantindo o sucesso da paz social.

Cabe destacar que a mediação é composta inicialmente por duas formas básicas: a voluntária e a mandatória. A primeira é definida pelas partes, onde na existência do conflito decidem de comum acordo buscarem auxílio na mediação. A mandatória decorre por determinação legal ou também pela vontade previamente definida em contrato pelas partes, não podendo ser imposta a nenhuma delas, visto que o acordo depende da vontade de elaborar e formar uma solução própria.

A mediação pode apresentar de forma a institucional e a autônoma, ambas buscam o mesmo fim, a paz no convívio social, mas de formas bastante diferenciadas (MORAIS E SPENGLER, 2012, p. 14.). A mediação institucional foi chamada pelo Poder Judiciário a servir a instituição e aos clientes desta, tendo instituído mediadores que trabalhassem para atenuar o congestionamento dos tribunais ao fazer com que estes processos não cheguem até eles, a partir do momento em que são previamente regulados sob o controle do mediador. A autônoma é bem diferente. Ela é composta por mediadores cidadãos, que são aqueles que naturalmente amparam e conduzem um conflito à sua solução. São gerados pela sociedade e estes têm com naturalidade a sensibilidade de lidar com as desarmonias sociais, levando a pacificação a todos que a desejam.

As origens diferenciadas são bastante significantes, pois modificam a conduta e a maneira de agir de um e de outro mediador, diferindo assim na forma da aplicação da mesma. Os mediadores institucionais são em sua essência especialistas formados para atender a um problema específico, exprimindo um poder de condução e trazendo respostas aos problemas evidenciados. Os mediadores cidadãos são levados a constatar os conflitos somente através de sua sensibilidade. É importante que sejam verdadeiramente um terceiro elemento que se colocará entre as partes, tomando cuidado para não exagerar com o peso do seu poder e cuidando para não influenciar as partes, visto que, muitas vezes, residem na mesma comunidade das mesmas.

Uma das características da mediação é a privacidade, uma vez que o processo é desenvolvido somente com as partes pertencentes ao conflito e

em local reservado, assim somente se for da vontade das partes poderá ser divulgada alguma informação.

Segundo Costa “o mediador além de ter a credibilidade e a competência para desempenhar sua função, principalmente de manter a confidencialidade dos fatos, das pessoas e o que for tratado ou relatado nas sessões de mediação”, (COSTA, 2004, p.88). Assim, o mediador precisa manter esse compromisso em sigilo, zelando pelo bom desenvolvimento dos trabalhos. A privacidade somente será quebrada quando houver interesse público que se sobreponha ao das partes, ou seja, quando for determinado por decisão judicial (ALMEIDA, 2003, P. 49) .

Outra característica da mediação é a oralidade, uma vez que se trata de um processo informal no qual as partes encontram um momento para conversar sobre os conflitos que as envolvem, abrindo caminhos e possibilidades.

A oralidade tem como propósito aproximar as partes através de um diálogo pacífico, visto que é intuito da mediação tratar e sanar os conflitos através do debate e do consenso, tendo como objetivo final a restauração das relações entre os envolvidos. A partir do consenso advém a autonomia de formular a solução, feita pelas partes, por vontade própria, o que evitará uma futura procura por homologação do Judiciário.

É necessário fazer constar a economia financeira e de tempo que a mediação proporciona. Processos que no rito judicial convencional levariam anos para se resolver, já na mediação podem levar apenas o tempo de quatro sessões (AZEVEDO, 2007, P. 112) ou aproximadamente 9 a 10 horas de mediação. Isso ocorre muitas vezes porque é o único momento onde as partes falam ativamente e são escutadas, de forma organizada e preparada para isso, podendo expor seus sentimentos e escutando os do outro.

Sendo assim, torna-se a mediação a realização, numa pluralidade de formas, do fim que o Direito (na sua generalidade) parece negar ao ser na sua individualidade: a chance da decisão, da escolha pela melhor solução (feita pelos participantes) do conflito, visto que a organização estatal age

sempre de forma imposta e autoritária, tirando a oportunidade de uma decisão democrática e autônoma.

Na medida que a mediação tem o intuito de buscar a paz e somar esforços pelo bem da sociedade, torna-se imprescindível para se obter resultados mais céleres, benéficos de tratamento do conflito, utilizar as técnicas adequadas (BARBOSA, 2003, p. 77). que respeitam as normas e regras conduzidas pelo Poder Judiciário pela resolução nº 125 do CNJ e o Código de Processo Civil vigente.

Nesse sentido, traça-se caminho para que a mediação torne-se um meio autocompositivo culturalmente utilizado pela sociedade e, assim, possa ser procurado pelos cidadãos de forma preventiva e, ainda, durante ou até mesmo depois do processo judicial.

Dessa maneira, a mediação se adéqua ao ser social e ao judiciário de forma homogênea, pois objetiva sempre a busca pela aplicação mais harmoniosa e justa das leis, traduzindo os sentimentos e as necessidades de ambos para que corresponda a criação e aplicação de regras/soluções eficazes. Através da teoria de Habermas, fica evidenciado que essa ideia nasceu muito antes do modelo nomeado como justiça alternativa. Ela nasceu do desejo de uma democracia deliberativa, que inclui e dá face aos processos. (HABERMAS, 2002, p. 134)

Assinala-se que não se pretende afastar as partes da Jurisdição Estatal, apenas sugere-se o deslocamento da solução do conflito do Poder Judiciário para as próprias pessoas envolvidas no litígio, tendo como fundamentos a cultura da pacificação (BASÍLIO, 2006, p. 37), a democracia constitucional-deliberativa e os modernos postulados da intervenção mínima do Estado e da máxima cooperação entre as partes.

3. A mediação na visão de Luis Alberto Warat

Warat em sua obra *Surfando na Pororoca: o ofício do mediador* deixa claro que a mediação não pode ser explicada, ela deve ser vivenciada, conseqüentemente, o mediador não é mágico que com sua magia acalma

as pessoas, ele apenas ira dialogar e utilizar toda sua habilidade para que as próprias partes encontrem uma solução adequada para o conflito de forma que possam cumprir e ficarem satisfeitos .(WARAT, 2001, p.56).

No contexto democrático, a esfera pública, no modelo discursivo, representa a instância intermediária entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e as instituições que articulam a formação política. Em outros termos, quer-se assinalar que o combustível das discussões entre esses dois mundos: a razão substancial e a razão instrumental. Portanto, a participação da sociedade nesses espaços públicos fortalece a sociedade civil e expressa a democracia. Desse modo, o fortalecimento da sociedade civil passa pela participação dos atores civis nas discussões e decisões que envolvem a todos.

A mediação possibilita formas de comunicação que dizem respeito às famílias e à comunidade, fortalecendo a sociedade civil, evitando o surgimento de opiniões sobre decisões manipulada e/ou normatizadas sem efetividade, não levando em conta as necessidades e desejos das pessoas envolvidas nas controvérsias, pois “a mediação deve ser encarada como uma atitude geral diante a vida.” (WARAT, 2004, p. 66)

Estando cientes de um trabalho complexo e ao mesmo tempo benevolente, onde se busca incessantemente a compreensão da dimensão na esfera da comunicação social da sistemática de uma trilha para a descomplicação das subversões, se aclara que: o conflito é algo natural e inerente a construção de nossos demônios privados, mas que o significado dele, dentro do estudo da semiologia jurídica e política e também da autopoiese, torna a comunicação algo que flui como um desejo incontido que aparece somente no consumo de uma adereço, mas que manifesta disfarçadamente o sublime momento em que o consciente, compreende que cada ser é um mundo em constante transformação e que devemos sempre somar as realidades concebidas, tornando o mundo sistêmico em algo pacifico, proveniente do sopro do dragão, partindo do pressuposto do amor e do romantismo pregados por Warat. (WARAT, 1996. p. 47)

O desamor é provocado pela expansão da complexidade dos sistemas sociais. “o desamor é uma despedida de um vínculo ou de um modo de nos relacionarmos” (WARAT, 2001, p. 96). A comunicação nesse cenário torna-se altamente improvável e a recusa do outro em produzir sentidos comuns provoca graves dissonâncias que levam ao desamor.

Para Warat, uma saída otimista para a construção ou reelaboração de vidas harmoniosas passaria pela canalização do desejo dentro da afetividade. Em outras palavras, o mediador teria como terceiro um papel de redefinir a observação do outro desde provocar a abertura deste até provocar mudanças de pensamento e atitudes, de forma afetiva. (WARAT, 2004. p.76)

Em Warat, desde uma perspectiva sistêmica autopoiética, como também diz Maturana, o sujeito adquire uma consciência de paz e universalidade somente quando vivencia o amor em sua plenitude. Talvez Shakespeare tenha resumido em “Romeu e Julieta”, quase todo o encantamento do amor como paixão. François Ost salienta que a literatura sempre se relaciona com o poder e o desejo conjuntamente com o enfrentamento de uma lei dogmática (OST, 2012, p. 78).

Ainda, Mahatma Gandhi (GANDHI, 2012, p. 262) é o exemplo e modelo ideal de pacificador, em seus ensinamentos buscou o Direito, como caminho da paz. O mediador, portanto, será importante para o Direito na medida em que também seja comprometido com a sociedade, os direitos fundamentais e uma nova cultura da justiça humanitária e fraterna.

Apresentar a mediação como uma oportunidade de construção da cidadania participativa, na qual o diálogo surge como ferramenta capaz de assegurar a participação voluntária dos envolvidos na resolução pacífica dos seus conflitos. A figura do mediador aparece como elo facilitador do diálogo, sem imposições, sem a figura autor e réu, ganhador ou perdedor do processo tradicional, mantendo a segurança jurídica de forma imparcial e sigilosa conduz as partes a encontrar a melhor opção para realizar um termo de entendimento com ganhos mútuos (DEUTSCH, 1973, p 98).

A política pública da mediação de conflitos que se instalou com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 apresenta-se os meios autocompositivos como necessários a justiça humanizada, eficaz e democrática de tratamento dos conflitos, apresenta a função do mediador como um elo de ligação entre as partes e a possibilidade de que exista o consenso numa atmosfera pautada no ganhar e ganhar (FISHER, 2005, p. 34) uma forma de responsabilização do indivíduo pela resolução de seus conflitos, promovendo uma mudança no trato social em sua amplitude.

Ainda, a mediação de conflitos se apresenta (MOORE, 1998, p. 49) como uma oportunidade de construção da cidadania participativa (a parte se torna autora da decisão, constrói a decisão e assume tal resolução como compromisso de vida) a partir da ideia de Habermas que formula uma teoria reconstrutiva inserida na esfera das interações comunicativas. O autor parte do pressuposto de que o sujeito é capaz de linguagem e ação, assim é possível estabelecer práticas argumentativas (GOLEMAN, 2007, p. 87) por meio das quais se asseguram de que, intersubjetivamente, compartilhem de um contexto comum, de um “mundo da vida”.

Nota-se avanços significativos na utilização de mecanismos extrajudiciais de prevenção e tratamento de controvérsias no âmbito brasileiro, inclusive utilizando a mediação virtual ou por videoconferência em tempos difíceis de pandemia, tornando mais acessível a população, visto que pode ser realizada pelo celular ou computadores, com toda a segurança nas residências, sendo uma possibilidade de exercer a política pública da mediação de conflitos de forma democrática, humanizada e eficiente.

4. Considerações finais

O modelo tradicional de jurisdição, na contemporaneidade, se apresenta como atividade de monopólio estatal, exercida pelos juízes e esgotada pela sentença, em uma função declaratória, impositiva, ineficaz e lenta, apenas conferindo um direito formal ao cidadão, na maioria das

vezes, insuficiente e insatisfatório. Diante deste panorama o CNJ criou políticas públicas de autocomposição para que judicial ou extrajudicialmente os cidadãos possam ser partícipes de suas próprias resoluções de conflitos.

O estudo comprovou que ao analisar o modelo de Jurisdição tradicional, hierarquizado, autoritário e repressivo de jurisdição, necessitava-se abrir as portas dos diversos meios autocompositivos (negociação, conciliação, mediação e arbitragem) para que os cidadãos conheçam a mediação e seu poder de transformar os relacionamentos continuados em diálogo e entendimento.

Ainda, a realização da política pública da auto composição é considerada um direito social básico, mas a efetividade desse direito é um tanto vaga. Entende-se que o direito ao acesso à Justiça não pode se limitar ao direito de acessar o judiciário. Possui, de fato, uma abrangência maior, ou seja, uma ordem jurídica justa, que deve ser estendida a maior quantidade de pessoas possível e deve ser manter de forma judicial ou extrajudicial.

Na mediação, o mediador é um terceiro neutro, sem poder decisório ou consultivo, mas que amplia o consenso, o diálogo, um facilitador da comunicação entre os interessados na resolução do conflito de forma não violenta.

A teoria comunicativa estabelece um meio emancipatório para o indivíduo resolver seus conflitos de interesses, pois na medida em que os membros de uma determinada sociedade realizam uma interação por meio da linguagem, orientada pela razão comunicativa, excluem o individualismo asoberbado e despertam para as suas responsabilidades como membro dessa sociedade.

A interação de realizar a mediação de conflitos extrajudicial terá o escopo de bem-estar ao indivíduo e será construída pelo diálogo, cooperação e solidariedade. Assim, abre-se a oportunidade para a modificação da relação entre os indivíduos, ampliando as possibilidades

para uma maior compreensão, tanto dos fenômenos individuais como dos recorrentes no mundo à sua volta.

Na mediação, o diálogo é fundamental para a resolução dos conflitos, ao contrário do que ocorre no Judiciário, onde temos a figura do autor, do réu e da configuração da lide (pretensão resistida), outorgam ao processo e ao Juiz (um terceiro imparcial) o poder de decisão dos conflitos. Por outro lado, quando o juiz compartilha a jurisdição com o mediador, pode ocorrer a autocomposição compartilhada, ou seja, o mediador dialoga, escuta, pratica as técnicas da normalização, inversão de papéis, recontextualização, silêncio, afago, etc. e participa como ente facilitador da linguagem entre as partes, auxiliando e conduzindo-as a encontrarem o melhor caminho com ganhos mútuos.

Torna-se importante o estímulo à solidariedade, à compreensão, à paciência de cada uma das partes no sentido de um ganho mútuo, de uma vitória conjunta, com a clara percepção dos interesses em comum e não somente das diferenças.

Num cenário de transformações significativas a visão de Warat conduz a mediação de conflitos para uma proposta que apresenta a possibilidade de superar o litígio pelo amor e o pelo reencontro do seu próprio ser, respeitando as individualidades, reduzindo os danos afetivos e emocionais, bem como reelaboração de vidas harmoniosas passaria pela canalização do desejo dentro da afetividade.

A proposta de política pública de mediação de conflitos, portanto, caracteriza-se por um contexto mais flexível de fazer justiça, na condução do conflito pelo diálogo ativo, solidário e consensual, portanto, não se resume apenas à possibilidade de submeter o conflito, por meio do processo, ao crivo do Poder Judiciário. É muito mais. É superar o puro instrumentalismo, a formalidade e a morosidade do Judiciário para assegurar a justiça.

Nesse sentido o comprometimento da mediação de conflitos, em tempos de pandemia realiza-se de forma virtual e segura, sempre assegurado os princípios constitucionais em uma ótica mais abrangente, é

dar maior celeridade aos instrumentos e técnicas existentes e capazes de solucionar os conflitos, de forma democrática, emancipatória e humanizada.

5. Referências

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. *A teoria dos jogos: uma fundamentação teórica dos métodos de resolução de disputa*, in AZEVEDO, André Gomma de (Org.), *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação Vol. 02*, Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2003.

AZEVEDO, André Gomma de (Org.), *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*, Brasília: Ed. Brasília Jurídica, 2002.

AZEVEDO, André Gomma de; BARBOSA, Ivan Machado (orgs.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação. Vol. 4* – Brasília: grupos de pesquisa, 2007.

AZEVEDO, Gustavo Tranco. *Confidencialidade na mediação*, in AZEVEDO, André Gomma de (Org.), *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação Vol. 02*, Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2003.

BARBOSA, Ivan Machado. *Fórum de Múltiplas Portas: Uma proposta de aprimoramento processual* in AZEVEDO, André Gomma de (Org.), *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação Vol. 02*, Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2003.

BASÍLIO, Ana Tereza Palhares e MUNIZ, Joaquim de Paiva. *Mediação: relevante instrumento de pacificação social*, in Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, vol. XVIII. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

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

BOLZAN DE MORAES, José Luiz. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição!* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

- COSTA, Thaise Nara Graziottin. *Mediação de conflitos e jurisdição compartilhada: caminho para uma justiça democrática, participativa e emancipatória*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- COSTA, Thaise Nara Graziottin; RIBAS, Lídia Maria. A mediação de conflitos o novo ambiente para a jurisdição: a eco-jurisdição compartilhada. In: *Rev. de Formas Consensuais de Solução De Conflitos*. Porto Alegre. V.4, n.2, Jul-Dez, 2018, p.1-12. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/5047>. Acesso em 04.09.2020.
- COSTA, Alexandre A. *Métodos de composição de conflitos: mediação, conciliação, arbitragem, adjudicação*, in AZEVEDO, André Gomma de (Org.), *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação* Vol. 03, Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2004.
- DEUTSCH, Morton. *The resolution of Conflict: Constructive and Deconstructive Processes*, New Haven, CT: Yale University Press, 1973.
- FISHER, Roger e URY, William. *Como chegar ao Sim: A negociação de acordos sem concessões*, Ed. Imago, 2005.
- GANDHI, Mahatma. *Mahatma Gandhi e sua luta com a Índia*/Joseph Lelyveld; tradução Donaldson M. Garschagen. – 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- GOLEMAN, Daniel. *Inteligência Social: O poder das relações humanas*. São Paulo, Ed. Campus, 2007.
- MOORE, Cristopher. *O processo de Mediação*, Porto Alegre: Ed. Artes Médicas, 1998.
- MORAIS, José Luis Bolzan de. *Mediação e arbitragem: alternativa a jurisdição*/José Luis Bolzan de Moraes, Fabiana Marion Spengler. 2. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.
- MORAIS, José Luis Bolzan de. *Mediação e arbitragem: alternativa a jurisdição*/José Luis Bolzan de Moraes, Fabiana Marion Spengler. 3. ed. rev. e atual. com o projeto de Lei do novo CPC brasileiro (PL 166/2010), Resolução 125/2010 do CNJ – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.
- OST, François. *Shakespeare: La Comédie de La Loi*. Collection “Le bien commun; dirigée par Antoine Garapon. 2012, Michelon Éditions 110.

PERRONI, Otávio. *Perspectivas de psicologia cognitiva no processo de Mediação*, in AZEVEDO, André Gomma de (Org.), *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação* Vol. 02, Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2003.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativas a jurisdição!* 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

URY, Willian. *Supere o não: negociando com pessoas difíceis*, São Paulo, Ed. Best Seller, 2005.

WARAT, Luis Alberto. *Em nome do acordo – a mediação no Direito*. Argentina: ALMED – Angra Impresiones, 1999.

WARAT, Luis Alberto. *O Direito e sua linguagem*. Com a colaboração de LEONEL SEVERO ROCHA. Ed. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1995.

WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: *Habitus*, 2001.

WARAT, Luis Alberto. *Por quien cantan las sirenas*. Joaçaba – SC: UNOESC/CPGD-UFSC, 1996.

WARAT, Luiz Alberto. *Surfando na pororoca*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

Educação ambiental, espaço e paisagem: algumas considerações pelo viés da geografia

*Cristian Roberto Antunes de Oliveira*¹

*Terciane Ângela Luchese*²

1. Introdução

“O meio ambiente é um livro que se deve aprender a ler geograficamente.”

(DEBESSE-ARVISET, 1974, p. 10)

Ler geograficamente o espaço, o meio ambiente ficando atento aos anúncios que se apresentam, aos alertas eminentes das profundas mudanças ambientais que estamos vivenciando faz todo o sentido na contemporaneidade. No estudo da transformação da paisagem com o processo de urbanização crescente, ou, ocupação, cabe refletirmos sobre o espaço como um produto histórico revelador das práticas sociais das pessoas que nele vivem. Esse espaço geográfico pode ser lido e entendido de diferentes formas, e por isso, a percepção dos sujeitos, é de fundamental importância. Ainda assim, neste movimento urbano, determinados fatores contribuem fortemente para o uso e ocupação do solo de forma

¹Doutorando em Educação UCS (2019). Licenciado em História, Centro Universitário Leonardo da Vinci; (2015). Licenciado em Geografia (UNIPLAC); Licenciado em Pedagogia (UNIFACVEST) Especialização em Docência no Ensino Superior, Centro Universitário Leonardo da Vinci; (2016) e Especialista em Supervisão e Orientação Pedagógica (UNIFACVEST).

*Cristian Roberto Antunes de Oliveira: Rua Manaus. Bairro Santa Helena, Lages (SC). (49) 99941-7463.

e-mail: cristian.antunes8@hotmail.com.

² Doutora em Educação. Professora da Universidade de Caxias do Sul. Pesquisadora PQ do CNPq e pesquisador gaúcho FAPERGS. E-mail: taluches@ucs.br

desordenada, sendo inevitável discutir sobre os fatores ambientais que estão interligados.

Diante do exposto acima, o objetivo deste capítulo³, é apresentar um breve histórico da educação ambiental: do local ao global, em consonância com as contribuições da ciência geográfica e dos conceitos de paisagem e espaço geográfico. Para o desenvolvimento deste estudo recorreremos à pesquisa bibliográfica, ficando definida pela abordagem qualitativa. Ressaltamos que o artigo está estruturado em duas partes, sendo que a primeira traz uma abordagem conceitual sobre a trajetória de legitimação da Educação Ambiental, a partir dos PCNs, das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Ambiental, e por fim a Base Nacional Comum Curricular. Na sequência, apresentamos conceitos estruturantes do ensino da geografia, como espaço e paisagem, e de que forma estes, estão imbricados com a educação ambiental formal e não formal. Com o intuito de tratar das representações ambientais, dos impactos da ocupação do homem no espaço geográfico, bem como analisar estas transformações, trabalhar estes conceitos reforça a geografia no campo do espaço físico, ambiental, socioeconômico, ou dos movimentos de ocupação da terra. Sendo assim, o estudo da paisagem não pode ser visto somente do ponto de vista natural, mais sim, de sua totalidade. Com as mudanças nas relações de espaço e tempo avançou-se para o meio técnico-científico informacional, e a paisagem por sua vez, tornou-se mais científica e técnica, enquanto que o espaço se tornou informacional (SANTOS, 1994, 1996).

Desta forma, a constituição da Cartografia Ambiental, contribuiu para que a dinâmica dos espaços geográficos fosse lida e repensada de forma preocupada, engajada, a fim de que pensamento socioambiental fosse contemplado e ajudasse na preservação do meio ambiente. Ainda assim, possibilitou que a compreensão das transformações partisse da totalidade. Pretende-se, desse modo, fomentar uma discussão referente a Educação Ambiental, Paisagem e Espaço Geográfico, partindo do ponto de

³ Parte do capítulo foi produzido a partir dos resultados de pesquisa de Oliveira (2018).

vista conceitual e relacionado com legislações vigentes que orientam políticas públicas de ordem ambiental.

2. Educação ambiental: do local ao global

Esta seção tem por objetivo apresentar uma breve trajetória de legitimação da Educação Ambiental (EA), apontando a consolidação de sua legislação, bem como discorrer sobre as características de uma EA voltada à perspectiva formal, a temática de forma transversal no currículo e a articulação com projetos promovendo atitudes para preservação do meio ambiente no espaço escolar embasadas em políticas públicas, a partir do olhar geográfico.

A Educação Ambiental é um tema que vem ganhando espaço no que concerne aos meios de conscientização sobre ações de preservação do meio ambiente. Neste sentido, apresentamos um breve histórico sobre seu processo de legitimação. A EA emerge por meio de diferentes movimentos ecológicos, a fim de propor uma reflexão e correlacioná-la com práticas educativas que fomentem para mudança de postura da sociedade.⁴ Entre várias definições sobre o que é Educação Ambiental, destaca-se que, para Medina (2001, p. 17):

A Educação Ambiental como processo [...] consiste em propiciar às pessoas uma compreensão crítica e global do ambiente, para elucidar valores e desenvolver atitudes que lhes permitam adotar uma posição consciente e participativa a respeito das questões relacionadas com a conservação e a adequada utilização dos recursos naturais deve ter como objetivos a melhoria da qualidade de vida e a eliminação da pobreza extrema e do consumismo desenfreado.

Amparado no contexto de movimentos sociais que fomentaram para sua consolidação, destaca-se que surgiram grupos pacifistas na perspectiva ambiental, que tinham como objetivo estimular políticas

⁴ A expressão Educação Ambiental foi utilizada pela primeira vez em 1962, na Conferência de Educação da Universidade de KEELE, Grã-Bretanha (RABELO, 2007, p. 302).

públicas que amenizassem os danos ao quadro ambiental que já se encontrava caótico. Nas décadas de 60 e 70, do século XX, surge a ciência ecológica e, nesse momento, percebe-se a fragilidade de tudo que se tinha sobre o tema, as novas descobertas então estariam atreladas a ecologia. Araújo (2007), diz que:

Em 1864, ocorre o lançamento do livro: “O Homem e a Natureza ou “Geografia Física Modificada pela Ação do Homem” de autoria do norte americano Georges Perkins Marsh”. Cinco anos depois, o vocábulo “ecologia” é proposto por Ernst Haeckel para definir os estudos a serem realizados sobre as relações entre as espécies e seu ambiente. (ARAÚJO, p.23. 2007)

Continuando com esse movimento acerca da legitimidade da Educação Ambiental, em 1972 ocorreu a importante Conferência de Estocolmo (Suécia), I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que teve como produto de sua organização um Plano de Ação que foram direcionadas para o Programa Internacional da Educação Ambiental. Com essa conferência, outros problemas ganharam evidência para os debates, como as ilhas de calor e o efeito da inversão térmica, isso serviu como um alerta mundial.

Essa primeira conferência teve um papel mais centralizado voltado à identificação de problemas, não sendo tão eficaz na tomada de decisões para reverter o quadro de problemas ambientais. Em resposta a Conferência de Estocolmo, em sua cláusula 96, a UNESCO em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) refletiu sobre o desenvolvimento da Educação Ambiental como instrumento de combate a crise ambiental do mundo e instituiu o Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA).

Na continuação pela tentativa do fortalecimento da EA, em 1975, foi lançada a Carta Belgrado, que tinha como conteúdo a constatação de um crescimento desordenado tanto econômico como tecnológico. O que, de certa forma, promoveu problemas de cunho social e ambiental. Essa carta tinha o anseio por debater um crescimento sustentável, em que a sociedade não deixasse de produzir, ou consumir, mas que essas atitudes

fossem visando uma ética global e que esse processo ocorresse de forma consciente. A Carta de Belgrado (1975, p.77) afirmava em seu texto que:

Governos e formuladores de políticas podem ordenar mudanças e novas abordagens para o desenvolvimento, podem começar a melhorar as condições de convívio do mundo, mas tudo isso não passa de soluções de curto prazo, a menos que a juventude mundial receba um novo tipo de educação. Esta implicará um novo e produtivo relacionamento entre estudantes e professores, entre escolas e comunidades, e entre o sistema educacional e a sociedade em geral.

A Carta referência para uma educação ambiental como instrumento de mudança de comportamento nos espaços educacionais, já trazendo a EA como um caminho para políticas públicas que tenham significado real na sociedade, visando uma mudança de comportamento. Em 1977, na cidade de Tbilisi, na antiga URSS, aconteceu por intermédio da Organização das Nações Unidas (ONU), a I Conferência Intergovernamental sobre Educação para o Meio Ambiente, em que as diretrizes, as conceituações e os procedimentos para a Educação Ambiental foram indicadas, no âmbito mundial, na qual “sinalizou para o mundo os caminhos para a incorporação da dimensão ambiental, em todas as formas de educação” (DIAS, 2000, p. 16). Foi recomendado na Conferência para o desenvolvimento da Educação Ambiental que,

Se considerassem todos os aspectos que compõem a questão ambiental, ou seja, os aspectos políticos, sociais, econômicos, científicos, tecnológicos, culturais, ecológicos e éticos; que a Educação Ambiental deveria ser o resultado de uma reorientação e articulação de diversas disciplinas e experiências educativas, que facilitassem a visão integrada do ambiente; que os indivíduos e a coletividade pudessem compreender a natureza complexa do ambiente e adquirir os conhecimentos, os valores, os comportamentos e as habilidades práticas para participar eficazmente da prevenção e solução dos problemas ambientais [...] (DIAS, 2000, p. 83).

Nessa conferência, segundo Pedrini (1998, p.16) se chegou à conclusão de que a educação deveria preocupar-se com a conscientização,

a transmissão de informação, o desenvolvimento de hábitos e a promoção de valores, bem como o estabelecimento de critérios e orientações para resolução de problemas. Conscientização que objetiva que os seres humanos sejam transformadores da realidade, cientes de sua concretude histórica, agem para transformá-la. Gadotti (2016, p. 17) afirma que “a conscientização é o processo pedagógico que busca dar ao ser humano uma oportunidade de descobrir-se através da reflexão sobre a sua existência”. A ação consciente dos cidadãos que por meio de atitudes, para além do saber, contribuiriam para a sustentabilidade e ações mais coerentes de preservação ambiental.

Na Conferência de Viena, na Suíça, em 1985, foram debatidas as modificações na camada de ozônio e como sua destruição poderia prejudicar a saúde humana e o ambiente. Em 1987, com a participação da UNESCO, organizou-se a II Conferência Mundial de Educação Ambiental, em Moscou, URSS. O ano de 1990 é declarado pela ONU, como o ano Internacional do Meio Ambiente.

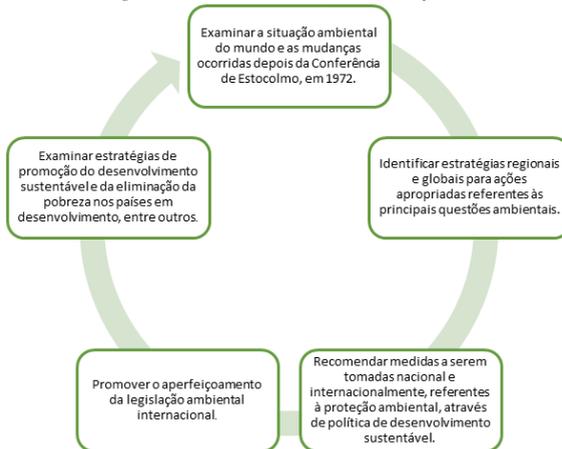
Com a discussão aflorada, pautada no processo de globalização e a situação de um desenvolvimento econômico desequilibrado dos países de terceiro mundo, as questões ambientais ganharam espaço então e se começou a planejar a Conferência Rio-92. Ela tinha como principal objetivo debater os problemas ambientais e o desenvolvimento sustentável dessas nações. Nessa ocasião foi lançado o desafio para o próximo milênio. Ocorreu nessa mesma conferência o Fórum Global⁵, reunindo Organizações Não-Governamentais (ONGs) do mundo inteiro.

Na Conferência Rio - 92 entre tantos documentos importantes, um deles destaca-se, à criação da Agenda 21, um planejamento para o século XXI, um documento de 40 capítulos, com a finalidade de promover mundialmente um desenvolvimento da qualidade de vida, em que a preservação ambiental, a justiça social e o desenvolvimento sustentável,

⁵ Durante esse Fórum foi realizada a Jornada Internacional de Educação Ambiental criando-se o “Tratado de Educação Ambiental para sociedades sustentáveis e responsabilidade Global” (GUIMARÃES, 2001, p. 28).

promovendo uma educação permanente sobre meio ambiente fariam parte das ações. Na figura a seguir, os principais objetivos são elencados:

Figura I- A Conferência Rio - 92 e os seus objetivos



Adaptado de DIAS, 2000, p. 521.

Em 1997, foi assinado o Protocolo de Kyoto (Japão), um acordo internacional que comprometia os países da América do Norte a reduzir as emissões dos gases que provocam e agravam o efeito estufa, considerados pelos cientistas como causa principal do aquecimento global no mundo. Em 2012, novamente no Brasil, no período de 20 a 22 de junho, foi realizada a Rio+20–Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (UNCSD). Nessa conferência ficou estabelecido conforme a Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20, 2012, p. 3) que é necessário:

- Promover o crescimento econômico sustentável, equitativo e inclusivo;
- Criar maiores oportunidades para todos;
- Reduzir as desigualdades;
- Melhorar as condições básicas de vida;
- Promover o desenvolvimento social equitativo para todos;
- Promover a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas, o que contribui notadamente com o desenvolvimento social e humano, sem negligenciar a proteção, a regeneração, a reconstituição e a

resiliência dos ecossistemas diante dos desafios, sejam eles novos ou já existentes.

Mesmo com diferentes movimentos com o intuito da consolidação da EA por sua importância ambiental, social e educacional, Santos (2000, s/p) destaca que:

Em termos jurídicos propriamente dito, vemos que no Brasil o parágrafo 1º, VI, do art. 255 da Constituição Federal, determina ao Poder Público a promoção da EA em todos os níveis de ensino. Mas, apesar desta previsão constitucional, bem como o fato da EA já ser reconhecida mundialmente como ciência educacional e também recomendada pela UNESCO e a Agenda 21, pouco era feito no Brasil para a sua implantação concreta no ensino. O que existia era fruto dos esforços de alguns abnegados professores e educadores, não havendo a atenção que merece o tema pelo Poder Público e as entidades particulares de ensino.

Sendo assim, conforme exposto acima, foi preciso criar uma legislação própria da EA, publicada então a Lei 9.795, de 27/4/1999, que instituiu também a Política Nacional de Educação Ambiental. Sobre a Lei 9.795/99, Santos (2000) indica que:

a lei define juridicamente EA como “o processo 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.1º) e Instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (art. 6º) definindo seus objetivos fundamentais como, por exemplo, o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos, bem como o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como o valor inseparável do exercício da cidadania (art.5º). Interessante na nova legislação é que reconheceu a EA como componente essencial e permanente da educação nacional, distinguindo juntamente com o seu caráter formal o caráter não formal, ou seja, a educação ambiental não oficial que já vinha sendo praticada por educadores, pessoas de

várias áreas de atividades e mesmo entidades, obrigando ao poder público em todas as suas esferas incentivá-la (art. 3º e 13º).

A inclusão da EA nos Parâmetros Curriculares Nacionais reforça o objetivo de legitimá-la. Conforme Furtado:

[...] a importância da Educação Ambiental se explicita formalmente na obrigatoriedade constitucional, em sua inclusão nos Parâmetros Curriculares Nacionais e na publicação da Lei Federal que define a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9795 /1999), instrumentos legais e documentos governamentais que asseguram a temática um caráter transversal, indispensável e indissociável da política educacional brasileira (2009, p.346).

As mais recentes legislações que amparam as temáticas ambientais são as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Ambiental (2012) que reconhece a relevância da EA e sua obrigatoriedade em todas as etapas e modalidades da educação básica e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Na BNCC precisamos olhar para as três versões do documento, antes da sua homologação. Na primeira versão o documento, não apresentou o termo “Educação Ambiental”, apenas enfatizou temas que versavam sobre o meio ambiente, cidadania, e direitos humanos, trazendo como conceitos interdisciplinares, ou seja, temas transversais. Na área de conhecimento Ciências da Natureza estabeleceu que devem:

[...] possibilitar a construção de uma base de conhecimentos contextualizada, envolvendo a discussão de temas como energia, saúde, ambiente, tecnologia, educação para o consumo, sustentabilidade, entre outros. Isso exige, no ensino, uma integração entre conhecimentos abordados nos vários componentes curriculares, superando o tratamento fragmentado, ao articular saberes dos componentes da área, bem como da área Ciências da Natureza com outras. (BRASIL, 2015, p. 150, grifos nossos).

Na primeira versão ela apresentou conceitos como preservação do meio ambiente, consumismo e sustentabilidade como temas transversais. Na segunda versão apresentou a Educação Ambiental como uma dimensão

da educação escolar, uma atividade intencional da prática social que deveria imprimir no desenvolvimento individual, um caráter social em sua relação com a natureza e com os outros seres humanos.

Na terceira versão da BNCC, não se contempla o termo Educação Ambiental, assim como na primeira versão. Importante observar que a terceira versão apresentada é a versão final, aprovada em dezembro de 2017 pelo Conselho Nacional de Educação nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental. Em sua terceira versão, a BNCC estabeleceu que na organização curricular das escolas:

[...] o incentivo à **proposição e adoção de alternativas individuais e coletivas, ancoradas na aplicação do conhecimento científico, que concorram para a sustentabilidade socioambiental**. Assim, busca-se promover e incentivar uma **convivência em maior sintonia com o meio ambiente**, por meio do uso inteligente e responsável dos recursos naturais para que estes se recomponham no presente e se mantenham no futuro. (BRASIL, 2017, p. 279, grifos nossos).

Dessa forma, em sua versão final, direciona o trabalho nas escolas com uma ênfase maior na sustentabilidade, relacionada como o meio ambiente e uso de seus recursos naturais.

Assim como nos PCNs e nas DCNs, a BNCC não estabelece a Educação Ambiental como componente curricular, mas como “temas contemporâneos” preferencialmente de forma “transversal e integradora”.

Quando discutimos Educação Ambiental⁶ em nossas escolas, por diversas vezes conscientizamos nossos estudantes apenas sobre conceitos básicos de sua ação individual para o coletivo, ou seja, trabalhamos em nossas salas de aula temas que fazem parte dos debates evidenciados na grande mídia, a exemplo: (a) ensinamos conceitos de coleta seletiva de lixo; (b) preparamos nossos educandos para atitudes de conservação de tudo aquilo que está escasso; (c) bem como discutimos sobre temas que

⁶ Segundo o censo Escolar do INEP/2004 - 94% das escolas do ensino fundamental, diziam praticar Educação Ambiental, seja por meio da inserção temática no currículo, em projetos ou até mesmo em disciplina específica.

fazem parte dos conteúdos curriculares e apresentam correlação com a EA de forma transversal. Porém, essas discussões acontecem e muitas vezes não alcançam os resultados que se espera. É notório que é importante que esses temas se façam presentes na vivência escolar, mas devemos, na condição de professores/as, ampliar essa visão dos sujeitos que passam por esse ambiente, e essa deve partir do micro para o macro, atuando na formação crítica e no desenvolvimento de um pensamento socioambiental.

Mendes e Vaz (2009) expõem que há registros no Brasil mostrando que desde a década de 1950, ainda que sob a forma de iniciativa isolada, a inserção de temas ambientais já ocorria no ensino formal. A EA divide-se em sua conjuntura entre educação formal e não formal, sendo a educação formal a que envolve estudantes em geral, desde a Educação Infantil, passando pelo Ensino Fundamental, Médio e Universitário, além de professores e demais profissionais envolvidos em cursos de aperfeiçoamento ou formação continuada em Educação Ambiental. Lima (2007, p. 41) nos afirma que:

A Educação Ambiental Formal ocorre dentro do sistema escolar. O educador deve construir o conhecimento a ser iniciado, buscando preparar para a vida os educadores-cidadãos, que devem, para transmitir tal conhecimento, bem como se apropriando dele e, aprender o suficiente para fazer o repasse.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (DCNEA/2012), de grande importância por orientar especificamente a EA no ensino formal/regular, partindo de uma visão crítica, considera ser importante que as práticas escolares não se reduzam a atividades ingênuas que pouco permitem mudanças socioambientais. O desafio de disseminar a EA nas instituições de ensino é também o meio de instigar os sujeitos que compõem a sociedade a refletirem sobre suas práticas no meio ambiente em que vivem. Percebe-se que os espaços escolares são o lugar ao qual a conscientização ambiental deve emergir de forma mais intensa, sabendo-se que é nesse espaço que podemos obter resultados mais consistentes, pois a mudança de comportamento perpassa também pelo

exemplo que, na condição de educadores reflete como tarefa imprescindível neste processo. Por isso, entendemos com Freire (2016, p. 146) que “não pode haver conscientização das pessoas sem uma denúncia radical das estruturas desumanizadoras, unida à proclamação de uma realidade nova que os homens podem criar”. É acreditando na nova realidade que se pode criar, das atitudes e ações mais conscientes relacionadas à EA que precisamos agir em nossas escolas. Nesse sentido Carvalho (2001, p. 47) diz que:

Embora todos os grupos sociais devam ser educados para a conservação ambiental, as crianças são um grupo prioritário. As crianças representam aqui as gerações futuras em formação. Considerando que as crianças estão em fase de desenvolvimento cognitivo, supõe-se que nelas a consciência ambiental pode ser internalizada e traduzida em comportamentos de forma mais bem-sucedida do que nos adultos que, já formados, possuem um repertório de hábitos e comportamentos cristalizados e de difícil reorientação.

Amparado no que reflete o autor, a formação para uma consciência ambiental na infância conduz para um comprometimento ainda maior da forma como a EA é discutida no espaço escolar. Dentro da escola, é importante promover discussões a partir da localização que os sujeitos estão inseridos. Essa premissa é fundamental para que se aproveite ao máximo a promoção da criticidade dos educandos, sobre as transformações naturais/ambientais que acontecem em seu entorno.

Este processo de discutir os problemas ambientais que fazem parte do dia-a-dia das crianças constrói uma visão de respeito ao ambiente em que estão inseridos e, de forma gradativa, reflete na percepção ambiental do todo. Sendo assim, as discussões ambientais da cidade em que eles estão situados, precisam ser os primeiros conceitos abordados na perspectiva da EA, pois dessa forma os situaremos em seu espaço local. Essa premissa encontra-se amparada, nos Parâmetros Curriculares.

A partir da leitura atenta dos Parâmetros Curriculares (BRASIL, 2001), mesmo que hoje já pouco disseminados em nossas escolas, compreendemos que para trabalhar a educação ambiental nas escolas não

é necessário que os professores saibam tudo, mas se disponibilizar em aprender o assunto, desafiar estudantes e a si na construção de propostas investigativas que envolvam pesquisa, reflexão, debates e outras vivências didático-pedagógicas significativas. Ainda como concepção nos Parâmetros Curriculares, a educação ambiental deve ser desenvolvida com a finalidade de ajudar os alunos a compreenderem melhor o significado da questão ambiental, partindo da realidade local mais próxima dos alunos e podendo ser considerado o conhecimento vivido no cotidiano de cada um. Tal condição torna mais fácil relacionar conteúdos e práticas, onde a realidade está próxima, no lugar onde se vive na comunidade, enfim, onde se tem experiência dos fatos.

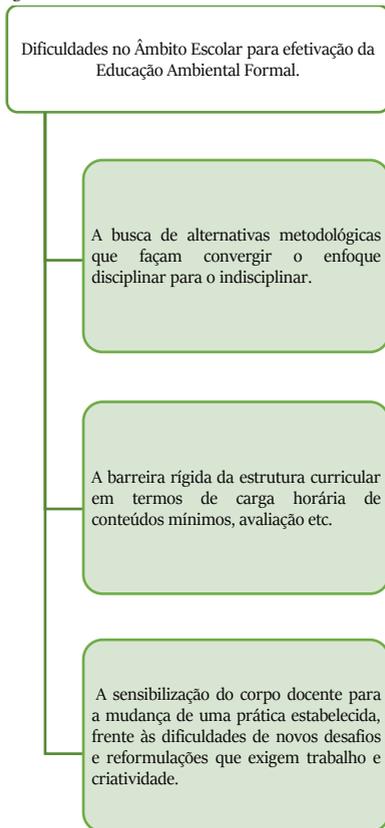
O processo de desenvolvimento de uma EA cada vez mais interligada com a rotina de projetos e atividades interdisciplinares na escola, não se dá sem planejamento cuidadoso. Em diferentes momentos ela acontece de forma isolada, sendo disseminada por um pequeno grupo de educadores, ou na grande maioria das vezes centralizada nos professores das disciplinas de Ciências e Geografia, o que é, de modo geral, pouco eficaz.

Percebe-se que é necessário fomentar atitudes para uma cultura de integração desses temas na vivência da escola, na busca da superação do etapismo escolar. Além das situações de isolamento das temáticas ambientais nos espaços escolares, outros problemas podem ser elencados como por exemplo a carência do aperfeiçoamento continuado dos docentes para uma visão ambiental.

De acordo com o exposto acima, quando se fala de aperfeiçoamento continuado, chama-se atenção para a importância do professor acessar cursos, leituras, seminários, enfim apropriar-se das temáticas que perpassam pelas questões ambientais, afinal, na atividade docente não se pode ensinar aquilo que não se tem propriedade, ou até mesmo aquilo que não se acredita, sendo assim o pensamento socioambiental deve partir em um primeiro momento do docente, para que aí sim, ele ganhe espaço no 'chão da sala de aula'. Segundo Effting (2007), há no mínimo três dificuldades a serem vencidas no processo da efetiva implementação da

educação ambiental no âmbito escolar e que apresentamos na figura a seguir.

Figura II - Dificuldades no Âmbito Escolar da EA Formal



Adaptado de Eftting (2007).

Conforme quadro anterior, as dificuldades expostas perpassam por uma mudança de comportamento dos profissionais da educação, no que tange a interdisciplinaridade do tema, para um currículo escolar que não seja engessado, bem como um trabalho coletivo que ganhe espaço nas escolas e torne as temáticas ambientais presentes, inclusive no Projeto Político Pedagógico das instituições de ensino.

Segundo Andrade (2000) outros fatores contribuem para a dificuldade da consolidação da EA formal, sendo eles: o tamanho da escola,

número de alunos e de professores, predisposição destes professores em passar por um processo de formação continuada, envolvimento da equipe gestora e fomento da mantenedora para, realmente, implementar um projeto ambiental que altere a rotina na escola.

Este processo de fortalecimento nas escolas visa promover uma EA em que os estudantes estejam inseridos, sintam-se parte dela e da disseminação de seus valores, tornando-se educadores ambientais para além dos muros da escola, só assim, dê fato, podemos desenvolver ações de cunho benéfico para o futuro do planeta.

Para Lima (2012, p.87) “a Educação Ambiental é uma estratégia de sensibilização ambiental, para contribuir com a reflexão a respeito do atual modelo de sociedade”. A EA formal nos espaços escolares tem o desafio de cumprir com um papel social de enorme significado nas suas comunidades escolares em que estiver presente, seja nos bairros, ou nas cidades. Mais que teoria, a prática de ações deve ser o carro chefe para sua consolidação, e aqui se destacam alternativas para esse processo de reflexão e incentivo nas salas de aula: atitudes voltadas à coleta seletiva, cobranças por saneamento básico, preservação de áreas de afloramento de aquíferos, contribuição com hortas comunitárias, enfim, diferentes campanhas que possam agregar no fortalecimento de uma consciência socioambiental que se pautem em uma ética ambiental de todo processo educativo.

Considerando a importância da temática aqui descrita, faz-se necessário salientar que a educação ambiental na visão integrada de mundo, no tempo e no espaço, as escolas são privilegiadas na implementação de atividades que propiciem essa reflexão, pois isso necessita de atividades de sala de aula e atividades de campo, com ações orientadas em projetos e em processos de participação que levem à autoconfiança, a atitudes positivas e ao comprometimento pessoal com a proteção ambiental implementados de modo interdisciplinar (DIAS, 1992).

Ensinar e aprender em Educação Ambiental é um processo de suma importância nos espaços escolares, pois, a mesma proporciona por meio de sua articulação, mudanças de comportamento para a formação

consciente e fortalecimento do pensamento socioambiental de cidadãos aptos a contribuir com a vida em seu espaço local e global. Um dos principais desafios nas escolas é a inserção/compreensão da Educação Ambiental como tema transversal, sendo assim, é importante ressaltar os caminhos de legitimação da EA nos espaços escolares. Os temas transversais foram introduzidos nos Parâmetros Curriculares Nacionais⁷ para o ensino fundamental em 1997 não com o objetivo de serem conhecimentos específicos, mas como conteúdo a serem abordados no interior das disciplinas.

Ainda com base nos PCNs, a nomenclatura para EA aparece no ensino fundamental como “meio ambiente” este termo “Educação Ambiental” surge também nas Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Ambiental (resolução CNE/CP nº 2 de 15 de julho de 2012) e na Base Nacional Comum Curricular.⁸

A principal função do trabalho com o tema Meio Ambiente é contribuir para a formação de cidadãos conscientes, aptos a decidir e atuar na realidade socioambiental de um modo comprometido com a vida, com o bem-estar de cada um e da sociedade, local e global. Para isso é necessário que, mais do que informações e conceitos, a escola se proponha a trabalhar com atitudes, com formação de valores, com o ensino e aprendizagem de procedimentos. E esse é um grande desafio para a educação. Gestos de solidariedade, hábitos de higiene pessoal e dos diversos ambientes, participação em pequenas negociações são exemplos de aprendizagem que podem ocorrer na escola (BRASIL, 1997, p. 187).

A educação ambiental é um componente curricular obrigatório a ser trabalhado na educação básica. Na DCNEA (2012) a inserção da EA deve

⁷Os PCNs – não obrigatórios, mas determinantes legais da ação pedagógica– objetivam ser “[...] uma referência nacional para o ensino fundamental; estabelece uma meta educacional para a qual devem convergir as ações políticas do Ministério da Educação e do Desporto [...]” (BRASIL, 1997b, p. 29).

⁸ A Base Nacional Comum Curricular (2017) é o documento mais recente no que se trata de orientações educacionais. Enquanto os PCN (1997) trazem sugestões para serem trabalhadas nos espaços escolares e as Diretrizes Nacionais Curriculares (2011) estão pautadas nas orientações do planejamento escolar, a Base Nacional Comum Curricular surgiu baseada nesta última, com a proposta de oportunizar um roteiro de conteúdos para as escolas públicas e particulares em todos os seus níveis, de modo a uniformizar os currículos escolares e oportunizar coerência e igualdade aos estudantes brasileiros. (PISETTI, 2018, p.56).

ser abordada de três formas: pela transversalidade, como conteúdo de disciplina ou pela combinação dos dois. A temática ambiental muitas vezes acaba sendo tratada como um tema restrito as disciplinas de ciências e geografia, essa perspectiva denota para que a mesma não seja abordada de forma transversal, pois assim torna-se fragmentada no cotidiano escolar. Na perspectiva da transversalização a EA deve estar em todas as áreas do conhecimento, contemplando assim as orientações dos PCNs e da BNCC.

Figura III - Transversalização da Educação Ambiental



Elaborado pelo pesquisador (2020)

Reigota (2000) considera que a transversalidade veio, de certa forma, para substituir a interdisciplinaridade, dar-lhe uma nova roupagem, visto que esta, por sua vez, já havia sido muito discutida de forma banalizada e pouco praticada. Ainda assim, este mesmo autor enfatiza que os temas transversais são apresentados de modo padronizado, sem conflitos e adequados aos padrões morais hegemônicos e aos interesses do grupo que estava no poder na época de sua elaboração.

Destaca-se que a Política Nacional de Educação Ambiental prevê que os profissionais da educação em todas as etapas e modalidades sejam contemplados com capacitações referentes à dimensão ambiental. Nesse sentido, os PCNs (1997) orientam que os conteúdos de Meio Ambiente serão integrados ao currículo através da transversalidade, pois serão tratados nas diversas áreas do conhecimento, de modo a impregnar toda a prática educativa e, ao mesmo tempo, criar uma visão global e abrangente da questão ambiental.

3. Espaço geográfico e transformação da paisagem: uma abordagem conceitual para pensar a ea

A ciência geográfica preocupa-se em estudar diferentes processos que ocorrem na sociedade, sendo assim, focar na relação dos aspectos da natureza, transformação da paisagem, espaço geográfico, meio ambiente, fenômenos de ordem cultural, entre outros, são correntes que se centram no escopo teórico desta ciência. No que tange ao espaço geográfico e a transformação da paisagem, existem interferências necessárias, que conduzem para uma visão holística, onde o sujeito se reconhece como um ser histórico-social, sendo capaz de atuar na modificação do ambiente, se reconhecer nele, pertencer e interferir por meio de suas atitudes na transformação do espaço.

A formação de um espaço geográfico se constitui de diferentes formas, sendo permeado por forças internas e externas que influenciam na transformação do lugar. Por isso, alguns elementos geográficos são imprescindíveis para se conhecer a história de um determinado lugar, neste caso o bairro, entre eles, existe a dinâmica que envolve a transformação da paisagem, que perpassa por elementos da natureza e a intervenção humana neste processo.

Na visão de Santos (2004) o espaço é considerado como um fator da evolução social, contudo, não é formado apenas pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, presentes na natureza. Além do meio

natural e artificial, o espaço geográfico é constituído, pela força da sociedade e de sua organização. Com isso a questão ambiental, passa a ganhar força e preocupação, pois emergem neste momento, diferentes processos, entre eles os modos de produção e organização do capital, que passam a influenciar em detrimento da “sobrevivência” a devastação nos espaços, que antes, eram preservados.

O estudo da paisagem não pode ser visto somente do ponto de vista natural, mais sim, de sua totalidade. Com as mudanças nas relações de espaço e tempo avançou-se para o meio técnico-científico informacional, e a paisagem por sua vez, tornou-se mais científica e técnica, ao passo que o espaço se tornou informacional (SANTOS, 1994). Relph (1979, p. 156) entende que “lugar significa muito mais que o sentido geográfico de localização. Não se refere a objetos e atributos das localizações, mas a tipos de experiências e envolvimento com o mundo, a necessidade de raízes e segurança”. Também é por meio do lugar que expressamos nossos sentimentos, pois construímos nele memórias, e essas consolidam para o sentimento de pertencimento que nos faz reviver emoções e relações com o ambiente que estamos inseridos.

Lugar e espaço são coisas distintas, uma vez que espaço tem a ver com uma categoria de amplitude a fim de compreender diferentes espaços da superfície terrestre. O lugar está dentro do espaço, pois expressa elementos muito íntimos de um recorte geográfico, em seus vários aspectos, sejam eles culturais, sociais, econômicos, etc. O lugar consegue ainda expressar as características de um povo, trazendo consigo elementos particulares da forma de organização social construído com o tempo histórico. A paisagem é o meio ao qual revela os processos de ocupação do lugar, nas suas diferentes manifestações culturais. Cavalcanti (1998, p. 100) entende que:

[...] na formação do raciocínio geográfico, o conceito de paisagem aparece no meu entendimento, no primeiro nível de análise do lugar, estando estreitamente com este conceito. É pela paisagem, vista em seus

determinantes e em suas dimensões, que vivencia empiricamente um primeiro nível de identificação com o lugar.

É nesse espaço instituído lugar, que se manifestam as relações locais e que por consequência estão imbricadas com o sentimento de pertencimento, e também é nele que percebemos que paisagem e lugar, são categorias geográficas que caminham juntas. O espaço geográfico é complexo em sua organização, pois trata da relação do homem com a natureza e suas diversas manifestações.

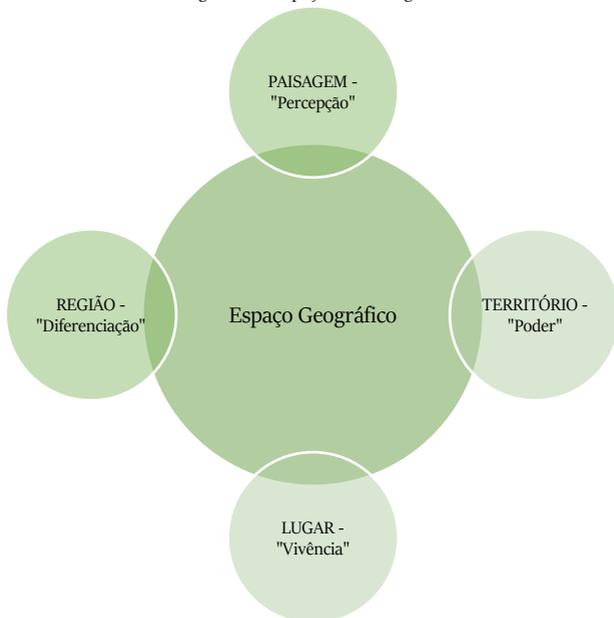
Dessa forma, o espaço é um misto entre o social e o físico. É por meio do espaço que outras categorias importantes da geografia, se conectam, a exemplo: o lugar, o espaço, a paisagem e o território. A leitura do espaço é o meio pelo qual podemos compreender a relação do homem com o processo de modificação da natureza, o espaço é formado por um conjunto de fatores de ordem social e natural, sendo que por diversas vezes, modificado pela força do trabalho.

Santos (1994, p.10) define epistemologicamente o espaço desta forma: “[...] O espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas”. Sendo assim, “eis por que sua definição não pode ser encontrada senão em relação a outras realidades: a natureza e a sociedade, mediatizadas pelo trabalho”. Nesse movimento mediatizado, podemos entender que a relação da composição do espaço com o global, se dá a partir da compreensão do todo, ou seja, de um espaço territorial de escala local, regional, nacional e global.

Gomes (2002, p. 172), aponta três características que definem o “espaço geográfico”: (1) o espaço é sempre uma extensão fisicamente constituída, concreta, material, substantiva; (2) o espaço compõe-se pela dialética entre a disposição das coisas e as ações ou práticas sociais; (3) a disposição das coisas materiais tem uma lógica ou coerência. A figura a seguir demonstra a relação do espaço com tudo que está em seu entorno. Dessa forma o espaço é o meio ao qual as demais categorias se interligam para explicar conceitos geográficos e suas manifestações da relação sociedade/natureza. Tal compreensão é fundamental para pensarmos a

EA. Para Santos (1999, p. 18), “[...] o espaço é definido como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações”. O espaço é o movimento das relações físicas e sociais do que acontece no planeta e compreender a totalidade, suas interrelações é crucial para a EA.

Figura IV- O espaço e suas categoria



Adaptado de Santos (2002)

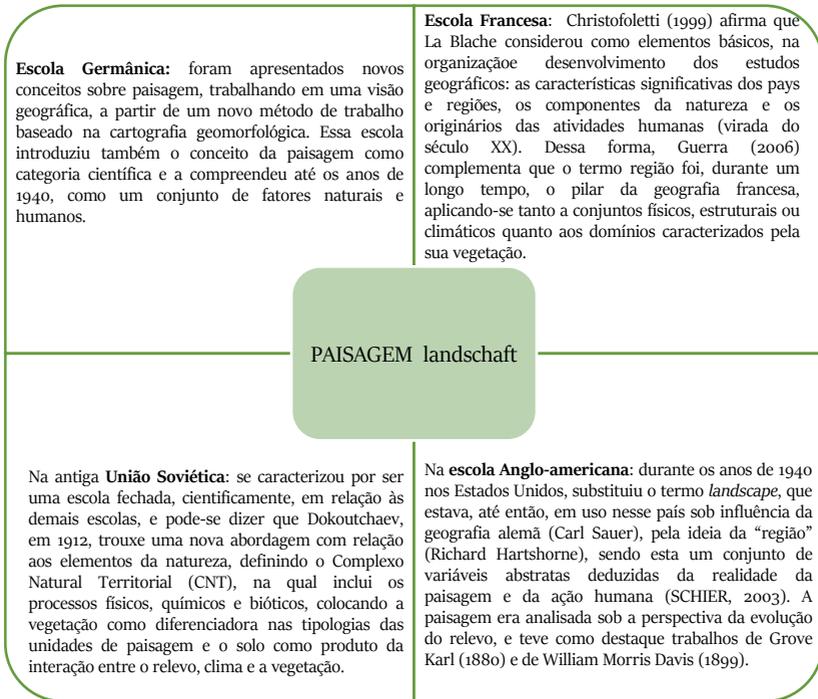
Perceber os elementos naturais e sociais do ambiente em que estamos inseridos é a forma pela qual podemos ajudar na construção de um espaço melhor para se viver. Fernandes, (2001, p. 95) entende que as “percepções do mundo real ou do contexto social são registradas e conservadas na memória na forma de imagens que são formadas a partir das experiências mantidas com o meio social e natural”. As experiências do mundo real, intervêm de forma direta na construção da memória do espaço local. Perceber o ambiente é estar conectado com as mudanças que ocorrem o tempo todo em sua formação, é possível por meio de uma percepção ambiental influenciar de forma positiva na ocupação do lugar, bem como do que ocorre no seu entorno. Sendo assim, como refere Addison,

A percepção do mundo é feita através de todos os sentidos, os quais variam conforme os contextos nos quais as pessoas estão inseridas. O mundo percebido pelos olhos é puramente uma relação com o objeto. A percepção e a imagem são dinâmicas no tempo e no espaço, a compreensão do meio urbano muda concomitantemente com a idade, sexo, educação, cultura, erudição, classe social, economia, política, religião, individualidade, preferências, atitudes, valores e atribuições do meio ambiente (ADDISON, 2003, p. 39).

A cultura é constituída pelo conjunto dos saberes, fazeres, regras, normas, proibições, estratégias, crenças, ideias, valores, mitos, que se transmite de geração em geração, se reproduz em cada indivíduo, controla a existência da sociedade e mantém a complexidade psicológica e social. O mundo percebido, muito mais dinâmico do que podemos imaginar, só é mundo percebido pela existência inseparável deste multiplicar de fenômenos de percepção e inserção do homem como ser-no-mundo-com-os-outros (PONTY, 1990, p.41-93).

Retomamos agora, a fim de esculpir um conceito mais profundo sobre paisagem, a origem do termo que é muito mais antiga do que se pode imaginar, sendo que a mesma é empregada há mais de mil anos por meio da palavra alemã **landschaft (paisagem)** e desde então vem tendo uma evolução linguística muito significativa (TROLL, 1997). Por isso, apresentamos a seguir um quadro, que traz em sua organização, diferentes conceitos, definidas por escolas da Geografia.

Quadro V - Conceitos de Paisagem



Fonte: escolas da Geografia e seus respectivos conceitos.

Elaborado pelos pesquisadores (2020)

O estudo da categoria paisagem está intrinsecamente ligado com o lugar ao qual ela se manifesta e expressa suas transformações. “A paisagem é história congelada, mas participa da história viva. São suas formas que realizam, no espaço, as funções sociais” (SANTOS, 2002, p.107). A paisagem é evidenciada no meio natural e faz parte da constituição da história do espaço geográfico, pois suas transformações constituem a identidade do lugar. Bolós (1981, p. 55) define o conceito de paisagem da seguinte forma:

A paisagem como “uma área geográfica, unidade espacial, cuja morfologia agrega uma complexa inter-relação entre a litologia, estrutura, solo, fauna e flora, sob ação constante da sociedade, que transforma”. Sendo que o espaço geográfico é onde as intervenções da sociedade alteram-se ao longo do tempo

e sua dinâmica e evolução são determinadas por processos históricos e naturais.

As discussões acerca do conceito dessa categoria tão importante para a geografia tornaram o processo de compreensão dissociável do senso comum. Aqui cabe ressaltar a contribuição de La Blache (1982, p.89), ao afirmar que a paisagem é aquilo que “[...] o olho abarca com o olhar”. Esse foi um dos primeiros entendimentos sobre o conceito de paisagem. Porém, sabe-se que compreender a paisagem, é analisar outros elementos fundamentais na modificação e constituição do espaço natural e social.

Quando observamos as “forças” que alteram o espaço, percebemos que a transformação da paisagem e sua própria identidade, se dão por meio de processos naturais e históricos, isso evidencia a característica do lugar. Com essa modificação constante, a paisagem nos revela a memória de um espaço vivido e como consequência transformado/ocupado. A paisagem revela ainda, elementos importantes da ocupação de um determinado lugar e as características dos sujeitos que fizeram parte desta transformação, alterando então o natural e impregnando o cultural. A paisagem não é homogênea, sua modificação é constante, como refere Santos.

A paisagem é um conjunto heterogêneo de formas naturais e artificiais; é formada por frações de ambas, seja quanto ao tamanho, volume, cor, utilidade, ou por qualquer outro critério. A paisagem é sempre heterogênea. A vida em sociedade supõe uma multiplicidade de funções e quanto maior o número destas, maior a diversidade de formas e de atores. Quanto mais complexa a vida social, tanto mais nos distanciamos de um mundo natural e nos endereçamos a um mundo artificial (SANTOS 1996, p. 65).

Trabalhar esses conceitos dentro da escola é de fundamental importância para que os estudantes reconheçam por meio desta categoria, o processo histórico e social que se tem com os fluxos de urbanização, e esse relacionado com a ocupação/transformação do espaço. Compreender esses conceitos torna-os estudantes críticos e atentos à história local de seu

bairro, o que lhe confere discernimento para entender as razões da alteração da paisagem como um fenômeno incontornável pelas caracterizações do processo de urbanização que acontece em todos os espaços urbanos, mesmo aqueles que ainda preservam características rurais.

Considerações finais

O conjunto de regulações, de encontros, de pesquisas e avanços científicos em diferentes áreas do conhecimento tem alertado, ao longo das últimas décadas, o esgotamento e as profundas mudanças que estão acontecendo no planeta. Urge uma educação ambiental escolar que se volte a pensar e a educar, cotidianamente e profundamente, para uma atitude mais consciente. A educação ambiental está vinculada ao exercício da cidadania, e com isso podemos perceber que os desafios são imensos, mas que muito já se avançou ao longo dessa trajetória pelo fortalecimento da educação ambiental. A EA deve estar presente de forma contínua, seja por meio da educação formal, ou não formal, envolvendo todas as camadas da sociedade. É de suma importância entendermos que não se procura conceber uma EA fragmentada entre formal ou não formal, uma vez que essa concepção é meramente para distinção dos focos de atuação, o que de fato possui relevância é o rompimento de barreiras para consolidação de políticas públicas que tenham efeito real na sociedade

Pensando que o espaço geográfico é o conceito balizador da Geografia e deve ser pensado como um todo uno e múltiplo, aberto a múltiplas conexões, este componente curricular é um documento central quando se pensa em EA. Cavalcanti (2004, p.123) alerta que "quer dizer trazer a paisagem conceitualmente como um instrumento que o ajude a compreender o mundo em que vive". O exercício da cidadania consciente e coerente com a preservação ambiental requer olhar para o próprio entorno do estudante e de suas famílias.

A paisagem é capaz de revelar a forma como as sociedades se organizam no entorno de um determinado espaço, ela é, na sua essência, a categoria que de forma visual expressa elementos naturais e sociais que fizeram parte da modificação de um determinado espaço geográfico. E, portanto, pela paisagem, por seu estudo, mas também pela compreensão da nossa responsabilidade no aqui e agora, com relação ao consumo, a seleção e destinação de lixo, ao fazer diário de nossa vida e das atitudes que temos com o meio em que vivemos é que podemos pensar e potencializar uma educação ambiental com sentido e significação. A atitude cidadã, ética, consciente e transformadora que uma educação ambiental pode inspirar busca concretude na conexão entre o local e o global.

Referências

ADDISON, E. E. **A percepção ambiental da população do Município de Florianópolis em relação à cidade.** Universidade Federal de Santa Catarina - Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Engenharia de Produção, Florianópolis, SC, 2003.

ANDRADE, D. F. **Implementação da Educação Ambiental em escolas: uma reflexão.**

ARAÚJO, D. B. Por uma educação no lugar: **uma leitura da percepção juvenil sobre seus**

BOLÓS, M. I. C. Problemática actual de los estudios de paisaje integrado. **Revista de Geografia.** Barcelona, v. 15, n. 1-2. 1981. pp. 45-68.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 9.795 de 27 de Abril de 1999.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795. Acesso em 13 de fev. 2018.

_____. RESOLUÇÃO Nº 2, DE 15 DE JUNHO DE 2012, que estabelece as **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental.** DOU nº 116, Seção 1, págs. 70-71 de 18/06/2012.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais: primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental: Caracterização da Área de Geografia.** Brasília: MEC/SEF, 2000. _____.

- _____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais: primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental:** Caracterização da Área de Geografia. Brasília: MEC/SEF, 2000. _____.
- _____. Secretaria de Educação Fundamental. PCNs - **Parâmetros Curriculares Nacionais: Geografia.** Brasília: MEC/SEF, 1997. 158 p.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Base Nacional Comum Curricular.** Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: http://basenacional.comum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_-versaofinal_site.pdf. Acesso em 07. out. de 2020
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Base Nacional Comum Curricular.** Brasília, DF: MEC, 2015. Disponível em: http://basenacional.comum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_-versaofinal_site.pdf. Acesso em 07. out. de 2020
- CARVALHO, I. C. M. Qual educação ambiental? Elementos para um debate sobre Educação Ambiental e Extensão Rural. In: **Revista da EMATER/RS**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, abr./jun., 2001. p. 43-51.
- CAVALCANTI, L. de S. **Geografia, escola e construção de conhecimentos.** Campinas:
- DIAS, G. F. Educação Ambiental: Princípios e práticas – 5ª ed. rev. e ampl. pelo autor – São Paulo: Gaia, 1992.
- DIAS, G. F. **Educação Ambiental:** Princípios e práticas – 6ª ed. rev. e ampl. pelo autor – São Paulo: Gaia, 2000.
- EFFTING, T. R. **Educação Ambiental nas escolas públicas: Realidade e desafios.** Monografia. Paraná, 2007.
- FERNANDES, R. S. **Entre nós, o sol:** relação entre infância, cultura, imaginário e lúdico na educação não formal. – Campinas, SP: Mercado das Letras, São Paulo: Fapesp, 2001.
- FREIRE, P. **Conscientização.** São Paulo: Cortez, 2016.

FURTADO, D. J. **Os caminhos da educação ambiental nos espaços formais de ensinoaprendizagem: qual o papel da política nacional de Educação Ambiental?**

Rev. eletrônica Mestr.Educ. Ambient. ISSN 1517-1256, v. 22, janeiro a julho de 2009.

GADOTTI, M. Prefácio. Consciência e História. In: FREIRE, P. **Conscientização**. São Paulo:

Cortez, 2016, p. 13 - 27.

GARCIA, G. A. Paisaje e identidad cultural. Tabula Rasa, Bogotá - Colômbia, nº 1, p.153-164, 2003. Disponível em: http://www.revistatabularasa.org/numero_uno/Gaponte.pdf. Acesso em 02 de março de 2011.

GOMES, P. C. C. **Geografia e modernidade**. Rio de Janeiro, Bertrand, 2002.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 1996. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novportal/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/19878-1996-contagem2.html?edicao=10191&t=sobre>

Acesso em: 20 de out 2018.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010. Disponível em:

<https://www2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em 29 de

out de 2018.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2017. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 de out de 2018.

In:Fundação Universidade Federal do Rio Grande. Revista Eletrônica do Mestrado em

JACOBI, P. Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. **Pesquisa em Educação**. vol.31, n.2, 2002.

LAGES, Jornal Correio Lageano. **Os bairros de Lages**. Lages, SC, 28 jun. 1998. p.1-4. Lages,

SC, 04 mar. 2004. p. 1-8.

LAGES, **Projeto Político Pedagógico - PPP**. [S.l.: s.n.] p. 30- 33, fevereiro de 2018.

LEFF, E. **Educação ambiental e desenvolvimento sustentável**. In: REIGOTA, Marcos.

(Org.). Verde Cotidiano: o meio ambiente em discussão. 2ªed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LIMA, L. C. de. **Processo de Planejamento e Implantação do Parque Natural Municipal de Lages - SC com ênfase na Conservação de Bacias Hidrográficas e na Percepção da Comunidade do Entorno.** Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Centro Tecnológico Programa de Pós-Graduação - Tese em Engenharia Ambiental. Florianópolis, SC, 2007.

MEDINA, N. M. **A formação dos professores em Educação Ambiental.** In: Panorama da educação ambiental no ensino fundamental / Secretaria de Educação Fundamental - Brasília: MEC ; SEF, 2001.

MERLEAU-PONTY, M. **O primado da percepção e suas consequências filosóficas.** Campinas, SP: Papirus, 1990.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo.** Tradução de Eliane Lisboa. 3^a. ed. Porto Alegre: Sulina, 2000.

OLIVEIRA, C. R. A de. **Cartografia ambiental: percepções dos professores e moradores sobre a transformação da paisagem no entorno escolar.** 192 fl. Dissertação de Mestrado. Lages, SC: Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIPLAC, 2018.

Papirus, 2004.

PEDRINI, A. de G. **Educação Ambiental: reflexões e práticas contemporâneas.** Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

RELPH, Z. C. **As bases fenomenológicas da geografia.** Geografia, n. 4, v. 7, p. 1-25, 1979.

Revista Brasileira de Geografia. IBGE, v, 52, n 2, p. 21-35, 1990.

RODRIGUES, Adriana Ponci Palumbo. **Fazendo ponto: trajetória de Adolescentes em Situação de Exploração Sexual em Lages - SC.** 203 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado.** São Paulo: EDUSP, 1994.

Secretaria de Educação Fundamental. PCNs - Parâmetros Curriculares Nacionais: Geografia. Brasília: MEC/SEF, 1998. 158 p.

_____, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo** – razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002. 384p.

_____, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1999.

_____, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2000.

_____, M. **Paisagem e Espaço**. In: SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. 4. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

_____, M. **Território globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 2002.

SEVERINO, A.J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, A. K. **A relação escola-comunidade e a conservação ambiental**. Monografia. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2008.

TAVARES, E. **Olímpia Gayo visita ao diabo" é lançado em Lages**. Elaine Tavares: Palavras Insurgentes. [S. I.], 30 mar. 2014.

TROLL, C. A paisagem geográfica e sua investigação. **Espaço e cultura**, Rio de Janeiro: UERJ, NEPEC, n. 2, p. 7, jun.1997.

Posfácio

*Eduardo Tomasevicius Filho*¹

A questão relativa ao meio ambiente entrou para a agenda de discussões entre os países na década de 1970 com a Convenção de Estocolmo e, não muitos anos depois, foi definitivamente incorporada ao direito brasileiro. A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, conferiu status destacado em seu art. 225, tanto do ponto de vista formal, por assegurar a estabilidade a esse conjunto de regras básicas devido a sua prevalência dentro do ordenamento jurídico, como também do ponto de vista material, servindo de alerta a todos para a importância da preservação de nossos recursos naturais, que beneficiam a humanidade e transcendem a nossa própria existência, chamando-nos à responsabilidade pelo dever de solidariedade com as futuras gerações.

Esse capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal não é apenas um capítulo do texto legal, mas um feliz capítulo da história do direito ambiental no Brasil, pela recepção de importantes institutos jurídicos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n.º 6.938, de 1981, e da Lei da Ação Civil Pública de 1985, impulsionando a subsequente discussão bastante divulgada no início da década de 1990, com a realização da ECO-92 na cidade do Rio de Janeiro e a promulgação da Convenção da Diversidade Biológica nesse mesmo encontro de líderes mundiais. A partir de então, o tema do meio ambiente passou a ser pauta da imprensa. Programas de televisão sobre o meio ambiente foram e continuam sendo produzidos. Livros didáticos incorporaram a proteção do meio ambiente como eixo temático.

¹ Bacharel em Direito, Mestre em História Social, Doutor e Livre-Docente em Direito Civil pela Universidade de São Paulo - USP; Professor Associado do Departamento de Direito Civil da Faculdade de Direito da USP

A Constituição Federal de 1988 levou à exigência de uma elaboração legislativa em diversas matérias, entre as quais a Lei de crimes ambientais em 1998; a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2000; a Lei de Biossegurança de 2005; e a Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010. A despeito das instabilidades do direito internacional do meio ambiente nos últimos anos e as dificuldades internas do Brasil no exercício da guarda de parte considerável da biodiversidade, pode-se dizer, entretanto, que existem instrumentos jurídicos eficazes para fazer frente aos novos desafios relacionados à proteção da fauna e flora, assim como em termos de redução da poluição e realização de um desenvolvimento sustentável, equilibrando produção, consumo e pós-consumo.

Em atenção a todas essas questões, os coautores da obra “Constitucionalismo e meio ambiente: diretrizes de políticas públicas socioambientais” procuraram dar suas contribuições para esse importante tema. O leitor observa a preocupação em abrangê-lo em seus diversos aspectos, desde questões teórico-filosóficas sobre dignidade humana, clonagem, educação ambiental e o dever de solidariedade existente na própria Constituição Federal, a aspectos práticos, que exigem a mudança de comportamento de cada um de nós, e não apenas do outro, de quem esperamos uma atitude. É o caso do consumerismo, que mereceu especial atenção em diversos artigos sobre a sociedade de consumo e tratamento de resíduos sólidos urbanos. No mesmo sentido, deu-se especial atenção para a degradação ambiental, poluição das águas e falta de saneamento básico. Outro aspecto que mereceu o devido cuidado é a interferência da política em matéria ambiental, pois o respeito aos direitos requer uma mudança de postura por parte do Estado, seus representantes e agentes, como no caso dos interesses geopolíticos, a prevenção de desastres ambientais, o combate à ocupação irregular do espaço geográfico, a defesa dos indígenas, a proteção do patrimônio cultural, mudanças climáticas. Por fim, nesse ano de 2020, em que a humanidade sentiu os efeitos de uma pandemia, provavelmente causada pelo desequilíbrio ecológico provocado pelo ser humano no contato com os animais silvestres decorrente do

avanço sobre novas áreas e consumo inadequado de proteínas animais, discutiu-se em mais de um texto o impacto da COVID-19 no nosso viver.

Estou certo de que essa coletânea de textos contribuirá para a realização de trabalhos e pesquisas em níveis de graduação e de pós-graduação, de modo que tais reflexões sejam incorporadas pelos leitores como subsídios argumentativos para o avanço do direito constitucional ambiental em nosso País em artigos, livros, monografias, dissertações e teses. Cumprimento à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS pelo apoio financeiro para essa obra, como também a todos os participantes 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 por essa iniciativa coordenada pela Profa. Dra. Cleide Calgaro. Meus parabéns!

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