

ELISABETE MANIGLIA
Organizadora

**DIREITO,
POLÍTICAS PÚBLICAS E
SUSTENTABILIDADE:
Temas atuais**

ELISABETE MANIGLIA
Organizadora

**DIREITO,
POLÍTICAS PÚBLICAS E
SUSTENTABILIDADE:
Temas atuais**

Cultura Acadêmica
2011

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP
Programa de Pós-graduação em Direito - PPGD

Conselho Editorial

Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges (Unesp)
Prof. Dr. Carlos Eduardo de Abreu Boucault (Unesp)
Profa. Dra. Elisabete Maniglia (Unesp)
Prof. Dr. Luiz Antonio Soares Hentz (Unesp)
Mestrando Roberto Galvão Faleiros Júnior (Unesp)

Endereço para correspondência :

Avenida Eufrásia Monteiro Petrágliã, 900 – Jardim Petrágliã
Cep 14409-160 - Franca –SP
Contato: posgrad@franca.unesp.br

Diagramação: Talita Tatiana Dias Rampin; Tarcísio Rodrigues da Silva

Direito, políticas públicas e sustentabilidade / Elisabete Maniglia
(organizadora). –São Paulo : Cultura Acadêmica : Editora
UNESP, 2011.
269 p.

Inclui bibliografia

ISBN: 000-00-0000-000-0

1. Direito ambiental – Brasil. 2. Meio ambiente – Responsabilidade social. 3. Políticas públicas e sociais. 4. Sustentabilidade. 5. Desenvolvimento sustentável. 6. Política ambiental – Aspectos sociais. I. Título. II. Maníglia, Elisabete.

CDD – 341.347

Índices para catálogo sistemático:

- | | |
|---|----------|
| 1. Direito ambiental – Brasil..... | 341.347 |
| 2. Meio ambiente – Responsabilidade social..... | 301.31 |
| 3. Políticas públicas e sociais..... | 361.61 |
| 4. Sustentabilidade..... | 341.374 |
| 5. Desenvolvimento sustentável..... | 341.347 |
| 6. Política ambiental – Aspectos sociais..... | 341.3732 |

Autores

Ana Carolina Fonseca Martinez Perez	Leane Benevides Ferraz Araújo
André Luiz Valim Vieira	Lívia Bartocci Liboni
Antônio Alberto Machado	Luiz Gustavo Vicente Penna
Augusto Martinez Perez Filho	Marcos Simão Figueiras
Carla Arantes de Souza	Maria Claudia Jardim Barbosa
Carlos Eduardo de Abreu Boucault	Naiara Souza Grossi
Daniel Lemos de Oliveira Mattosinho	Patrícia Borba Marchetto
Diego Hermínio Stefanutto Falavinha	Paulo César Corrêa Borges
Elisabete Maniglia	Paulo Roberto Colombo Arnoldi
Euller Xavier Cordeiro	Rebeca Makowski de Oliveira Prado
Fabio Garcia Leal Ferra	Renato Soares de Melo Filho
Fernanda de Mello Matos	Roberto Brocanelli Corona
Genival Torres Dantas Junior	Roberto Galvão Faleiros
Jete Jane Fioratti	Silvio Marques Garcia
José Carlos de Oliveira Junior	Taylisi de Souza Corrêa Leite
José Duarte Neto	Thiago Lemos Possas
José Roberto Porto de Andrade Júnior	Uelton Carlos Porto
Júlia Lenzi Silva	Vinícius Barbosa de Araújo
Juliana Presotto Pereira Netto	Vinicius Fernandes Ormelesi
Juliano Quireza Pereira	Vinícius Reis Barbosa

APRESENTAÇÃO

A notícia de que o mundo terá a partir de então, segundo as previsões demográficas 7 bilhões de pessoas , como população é em parte assustadora numa perspectiva jurídico social . A preocupação com o nível de vida destes povos, do que eles se alimentarão e como será a história de cada nação para manter a dignidade de cada cidadão é algo para se pensar coletivamente. Neste sentido nada mais apropriado que a Universidade, em particular as ciências sociais aplicadas para propor uma discussão que reflita sobre direito, políticas públicas e sustentabilidade. Independente de ideologias, é necessário prover a discussão de caminhos que indique diretrizes de melhoria para o mundo, que neste instante, de forma assustadora discute a crise econômica, deixando a mercê a reflexão sobre a desigualdade, a miséria e a injustiça .

Esta obra sugere a discussão a partir do Direito, repensando nesta ciência como instrumento multidisciplinar capaz de gerar obrigações de fazer, a partir de legislações sociais com perfil humanista, que quebre o paradigma do direito produto de classes privilegiada e eficaz para esta casta. Destaca a importância do conhecimento dos direitos humanos, a partir de uma internacionalização que produza discussões globais, mas com implementações regionais, respeitando a individualidade de cada Estado e dispondo de legislações benéficas para seu povo.

Por Políticas Públicas, a pesquisa ora desenhada propõe que estas sejam derivadas de legislações e se caracterizem por estampar ações do governo, tendo como pano de fundo o interesse social, a relativa duração no tempo, para que ela crie frutos, uma constante análise e discussão sobre suas aprovações e execuções. Neste entender temos que as políticas públicas são o agir do governo na ânsia de cumprir as leis, derivadas de um direito que se espera ser um instrumento de justiça.

Sobre sustentabilidade, temos a visão multifacetária do termo, que se desdobra na perspectiva econômica, social, ambiental, geográfica e política. O olhar crítico de cada segmento aqui desenhado demonstra que muito além do progresso econômico temos que buscar a vida do planeta pelo uso equilibrado dos recursos naturais, das medidas de se combater o desgaste ambiental, de forma respeitosa as ações sociais entendendo que não há desenvolvimento sem respeito às ações sociais de trabalho e bem estar social, isto tudo dentro de um cenário local que toma em conta as diversidades de cada cultura e com apoio político de cada segmento governamental, ou seja, de todos atores sociais que agem diretamente ou de forma indireta nas decisões de cada Estado.

Nesta linha de pesquisa aqui elaborada: Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade, estamos aqui para apresentar os resultados das aulas de Mestrado da UNESP, onde este tema foi amplamente discutido de uma forma bem calorosa , sob a minha coordenação (exerci um papel coadjuvante) cujos atores principais- os alunos- criaram suas reflexões que seguem adiante, num

perfil caracterizado por seu pensar, sobre as discussões reinantes em sala de aula. Obviamente que por falta de tempo, e tendo em vista a participação inflamada de todos trinta alunos que participaram desta disciplina, não foi possível reunir todos os temas que classificamos de suma importância para a mensuração das políticas públicas ou da ausência destas.

Mas os temas hoje que norteiam qualquer Estado, independente de seu poder de negociação no mundo (odeio expressões de primeiro mundo, terceiro mundo) estão aqui presentes, em pesquisas científicas na ânsia de construir um referencial jurídico, construído pela simplicidade de oferecer a sociedade reflexões sadias, com discussões abertas sobre políticas públicas direito e sustentabilidade.

Assuntos como Direitos humanos e a responsabilidade do Estado em concretizá-los, estão cá presentes. Preocupações sócio ambientais, sustentabilidade econômico ambiental seus caminhos que levem ao desenvolvimento, necessidade do Estado em agir juntamente com os atores sociais são discussões aqui propostas. A ética da solidariedade o perfil sustentável do jurista no Brasil constituem temas tratados. Numa perspectiva prática o ensino dos especiais foi discutido em políticas públicas, bem como a questão habitacional o atendimento em creche, a fome, a miséria, a segurança alimentar, e a responsabilidade civil em suas formas. Num outro nicho o direito penal ambiental, a criminalidade infantil e a corrupção foram temas englobados no tripé da coletânea aqui proposta. Não são longos textos, são pequenos ensaios que norteiam discussões que podem se prorrogar por meses. São ao certo, provocações. O material com certeza é instigante para todos que se preocupam com as questões sociais. Enquanto Universidade Pública, entendo que, estamos cumprindo nossa meta de dar a sociedade, a nossa participação nas causas sociais, com textos claros e passíveis de serem apreciados e discutidos por todos.

Agradeço ao Prof. Dr. Paulo Borges, coordenador do Programa de Pós Graduação da UNESP, que incentivou a publicação, aos demais colegas que aceitaram participar com seus orientados, vitalizando desta feita o nosso programa de Pós, a querida Talita Rampim nossa querida aluna de graduação e Mestrado (para mim não existe ex) que se disponibilizou em diagramar este livro num fim de semana. E em especial, a todos meus alunos, que aqui estão, prestando sua cidadania para construção de mundo melhor.

Primavera 2011.

Prof. Dra. Elisabete Maniglia.

SUMÁRIO

Estado e Violência: sobre a ausência de políticas públicas Thiago Lemos Possas Elisabete Maniglia	11
A reforma do Cósigo Florestal: as mentiras contadas e as verdades não ditas José Roberto Porto de Andrade Júnior Elisabete Maniglia.....	19
O desenvolvimento sustentável e as políticas públicas de sustentabilidade: uma análise do documento “our common future” Uelton Carlos Porto Renato Soares de Melo Filho José Duarte Neto.....	29
A efetivação das políticas públicas no Estado brasileiro: possibilidades de concretização dos direitos humanos Roberto Galvão Faleiros Paulo César Corrêa Borges	51
Sustentabilidade econômico-ambiental e a questão da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente Juliano Quireza Pereira Marcos Simão Figueiras.....	59
Do mito do progresso à necessidade de abertura ao princípio ético da solidariedade Rebeca Makowski de Oliveira Prado.....	71
Da necessidade de atuação conjunta entre Estado e atores sociais na sociedade contemporânea Maria Claudia Jardim Barbosa	79
O perfil sustentável do jurista no brasil Vinicius Fernandes Ormelesi	83
Políticas públicas educacionais: do direito à educação e a inclusão dos portadores de necessidades especiais no ensino educacional brasileiro Ana Carolina Fonseca Martinez Perez Roberto Brocanelli Corona.....	93

Políticas públicas, controle jurisdicional e o atendimento em creche Augusto Martinez Perez Filho José Carlos de Oliveira	103
Políticas públicas de dignidade da pessoa humana: o combate à miséria, à pobreza e à fome como ação principal do Estado Democrático de Direito André Luiz Valim Vieira	113
Projeto moradia legal - erradicação e reurbanização de núcleos de favelas em Ribeirão Preto- estudo de caso Fernanda de Mello Matos Lívia Bartocci Liboni.....	123
O dever de reconstrução das políticas públicas de habitação ou em busca da dignidade perdida: um estudo a partir do Parque Vicente Leporace, em Franca/SP Vinícius Reis Barbosa Taylisi de Souza Corrêa Leite Antônio Alberto Machado.....	135
Contornos para a legitimação de um direito penal ambiental Euller Xavier Cordeiro.....	149
A atuação de particulares na implementação de políticas públicas: as reservas particulares do patrimônio natural e a promoção da sustentabilidade Daniel Lemos de Oliveira Mattosinho Jete Jane Fioratti	159
Seguros de responsabilidade civil por riscos ambientais: os benefícios de sua implementação Fabio Garcia Leal Ferra Paulo Roberto Colombo Arnoldi	172
Das políticas públicas como instrumento de efetivação do direito fundamental à alimentação e a atuação do judiciário neste contexto Diego Hermínio Stefanutto Falavinha Genival Torres Dantas Junior Patrícia Borba Marchetto	177

As contribuições da agroecologia para a construção da soberania alimentar autêntica	
Carla Arantes de Souza	
Paulo Roberto Colombo Arnoldi	193
“O veneno está na mesa”: reflexões a partir do conceito de segurança/soberania alimentar	
Júlia Lenzi Silva	
Naiara Souza Grossi	
Roberto Brocanelli Corona.....	205
A dinâmica entre Estado e sociedade civil na efetividade e eficácia de políticas públicas: elementos de teoria geral do direito e de sociologia jurídica para a abordagem do problema	
Vinicius Barbosa de Araújo	
Carlos Eduardo de Abreu Boucault	225
O turismo rural como alternativa sustentável para a efetivação de direitos previdenciários do trabalho rural	
Silvio Marques Garcia	
Juliana Presotto Pereira Netto	237
Políticas públicas e a criminalidade infantil	
Luiz Gustavo Vicente Penna	
Paulo César Corrêa Borges	252
A caminho da sustentabilidade: o desenvolvimento e a sustentabilidade	
Leane Benevides Ferraz Araújo	260

ESTADO E VIOLÊNCIA: sobre a ausência de políticas públicas

Thiago Lemos Possas*

Elisabete Maniglia**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Breves apontamentos sobre a “violência”. 2. A transfiguração do Estado Social em Estado Penal. 3. O Estado e a realidade brasileira: a ausência de políticas públicas. APONTAMENTOS FINAIS. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

A persistência da pobreza mesmo em sociedades ditas “desenvolvidas”, ou “em vias de desenvolvimento” leva necessariamente à reflexão sobre os motivos que permitem convivência tão contraditória entre o que aparentemente se desenvolveu, e o que ficou “de fora” do processo.

Neste trabalho optou-se pelo enfoque da responsabilidade do Estado frente a manutenção (inaceitável) da miséria de um povo que convive tão de perto com a opulência de um diminuto contingente. As separações são cada vez mais despidoradas, havendo alguns contatos convenientes, como no caso da contratação de trabalhadores, por exemplo, a salários muitas vezes irrisórios (eufemisticamente chamados de “mínimo”), outras vezes o contato é inconveniente, como na incômoda visão das favelas que crescem nas cidades, da mendicância nos supermercados, da criança que permanece quase invisível mesmo quando faz malabarismo ou cospe fogo no semáforo.

O Estado também parece insensível a esta separação, e pouco tem feito para ao menos apaziguar o sofrimento desta “gente” *que vai em frente sem nem ter com quem contar*, conforme a música. Esta omissão imperdoável nunca faltou, com o perdão do paradoxo, e o Estado brasileiro segue sua vocação histórica de se fazer ausente aos mais necessitados. Esta omissão deliberada é um tipo de violência que pouco é mencionado.

* Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP (Campus Franca). Bolsista CAPES.

** Livre docente em Direito; professora adjunto da UNESP, Franca-SP; doutora e graduada em Direito pela UNESP, Franca-SP; mestre em Direito pela USP; graduada em Comunicação Social Jornalismo pela USP. Professora dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da UNESP, Franca-SP.

O Estado pode ser violento na ação e na omissão, bem como pode ter atuação positiva na construção de uma nova sociedade, com a implementação de mudanças estruturais através de políticas públicas que nada mais farão que dar cumprimento aos preceitos constitucionais.

Evidenciar que configura violência a opção do Estado pela omissão, e que aquela não se faz presente apenas nos crimes patrimoniais, é a pretensão deste texto.

1 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A “VIOLÊNCIA”

Segundo Hannah Arendt (2008, p. 94) “a essência da ação violenta é regida pela categoria meio-fim, que quando aplicada a questões humanas tem a característica de estar o fim sempre em perigo de ser sobrepujado pelos meios que ele justifica e que são necessários para atingi-los”. Esta face explícita da violência pode ser facilmente ilustrada com inúmeros exemplos históricos. A atuação ostensiva do aparato estatal com a finalidade de opressão do povo, dos dissidentes, teve (e ainda tem) tristes exemplos na história. Há exemplos recentes, inclusive, como a violência perpetrada contra o povo árabe por governantes carentes de legitimidade.

Consoante o pensamento da filósofa alemã (2008, p. 116), quando “discutimos o fenômeno do poder, logo percebemos que existe um consenso entre os teóricos políticos de esquerda e direita, no sentido de que a violência nada mais é que uma flagrante manifestação de poder”, concepção por ela não adotada, pois que diferencia “Violência” e “Poder”. Não cabe aqui aprofundar esta distinção, mas cumpre indagar: mesmo que se aceite que poder e violência são coisas distintas, e que a atuação do Estado não pode ser caracterizada como “violência legítima”, como o fez Max Weber (ARENDR, 2008, p. 116), a ausência de ação estatal, numa realidade de carências materiais como a brasileira, não seria um espécie de violência? A omissão despuída na atuação do Estado brasileiro para atacar frontalmente, com eficácia, as mazelas de sua sociedade redundam em violência contra um povo que vive sem dignidade, padecendo de necessidades das mais básicas.

Este é o ponto a ser focado no presente trabalho: a violência estatal realizada não por sua atuação institucional, mas justamente pela omissão no cumprimento de suas atribuições constitucionalmente determinadas. Por outro lado, a atuação estatal pode se dar através da manifestação positiva de seu “poder”, na construção democrática de uma nova realidade, com participação popular, e implementação de políticas públicas a este fim orientadas.

A violência perpetrada pelo Estado brasileiro se manifesta, destarte, de duas formas diferentes: a ação deliberada (repressão dos movimentos sociais, por exemplo) e a omissão no cumprimento de suas funções (como a persistência da miséria sem uma firme plataforma política para a sua superação). Quando se reduz o espectro de análise ainda mais, fechando o foco na realidade da parte rural do

país, a omissão, “essa violência pouco cantada nos bancos da academia” (MANIGLIA, 2006), parece ainda mais pronunciada.

A ausência de uma plataforma política de desenvolvimento¹, este considerado em seus múltiplos elementos (social, ambiental, político, geográfico, etc.)², com um extenso cabedal de políticas públicas, configura um ausência inaceitável do Estado brasileiro, responsável pela situação de pobreza e de denegação dos direitos fundamentais ao povo.

O quadro de miserabilidade social torna humanamente inaceitável a manutenção do *status quo*. E a atuação positiva do Estado é a primeira forma de reação à indiferença para com os enormes contingentes (que, ao contrário do que pensam as autoridades, não são apenas números de um gráfico), que apresentam as carências mais básicas, e para os quais o Direito e o Estado só se manifestaram através do Direito Penal e da violência institucionalizada, seja a policial, seja a carcerária, ou a dos manicômios judiciais.

E, destacando um pouco mais deste aspecto sociológico do déficit dos direitos fundamentais, é absurdo o cinismo dos detentores do poder (seja ele intelectual, econômico, político, midiático, etc) em contextos como o da América Latina, por exemplo, em negar reiteradamente, ou desconsiderar solenemente, o fato óbvio de que o estado de miséria imposto a grande parte da população é uma forma cruel de violência.

O conceito de violência, neste contexto, se restringe ao tráfico de drogas, ao atentado ao patrimônio alheio, à propriedade agrícola improdutiva ocupada legitimamente. Segundo a filósofa Marilena Chauí (2006, p. 126):

A violência é localizada no crime e circunscrita a apenas um tipo de crime, o crime contra a propriedade: o roubo o furto, o homicídio e o latrocínio. Isto é, a violência é referida à violação de duas propriedades: a das coisas e a da vida, ficando circunscrita às ações referidas pelo Código Penal. Somente com a Constituição (1988), graças à ação dos movimentos sociais, passou-se a considerar crime a tortura e o espancamento, a discriminação racial e sexual. No entanto, para a maioria da população brasileira, a violência continua a ser apenas o ato do bandido e do delinqüente que roubam e/ou matam.

É neste contexto que se reafirma o “mito da não-violência”, de que fala Chauí, com a construção da idéia de uma sociedade naturalmente pacífica, cuja tranquilidade é perturbada pela violência praticada pelos “vencidos”, os pobres, os excluídos do progresso material (Idem).

A autora destaca, do ponto de vista histórico, como os movimentos contestatórios sempre foram reprimidos e rotulados como violentos, atentadores

¹ Conforme a doutrina de Gilberto Bercovici (2005, p. 63): “Analisar o desenvolvimento por meio das políticas públicas só faz sentido se considerarmos o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais”.

² Esta concepção ampla de desenvolvimento pode ser encontrada, entre outros autores, na obra de Ignacy Sachs.

contra a “ordem”. E cita como exemplos Palmares, Canudos, Balaiada, Sabinada, Farrapos, entre outros, onde “a ação dos vencidos é apresentada não como luta contra a violência (isto é, como redução de sujeitos a coisas), mas como violência a ser eliminada para que se construa a imagem da não violência” (2006, p. 130).

Parece que esta equivocada compreensão da violência ressoou nas instâncias estatais aqui e alhures, redundando no abandono por parte do Estado de suas funções primaciais.

2 A TRANSFIGURAÇÃO DO ESTADO SOCIAL EM ESTADO PENAL

Neste passo, relevante aspecto a ser abordado é o que Löic Wacquant (2001) caracterizou com a passagem do Estado Providência para o “Estado Penitência”, após ter-se tratado do conceito de “violência” e de sua desvinculação como a miséria, para a preponderância de sua aproximação (ideológica) com a questão patrimonial.

Wacquant (2001, p. 07), já no prefácio à edição brasileira de “As Prisões da Miséria”, desvela o fenômeno da transformação de um Estado atuante que (pelo menos no contexto europeu e norte-americano) intervinha social e economicamente em um Estado que penaliza os mais pobres que, anteriormente, eram amparados por ele:

A penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo: pretende remediar com “mais Estado” policial e penitenciário o “menos Estado” econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto do Primeiro como do Segundo Mundo.

Foi a forma mais fácil encontrada pelos governantes de Estados outrora providenciais de lidar com aqueles que, da noite para o dia, deixaram de ter o auxílio estatal, e passaram a engrossar as filas dos “excluídos” da sociedade competitiva. E, “à atrofia deliberada do Estado social corresponde a hipertrofia distópica do Estado penal: a miséria e a extinção de um têm como contrapartida direta e necessária a grandeza e a prosperidade insolvente do outro” (Idem, p. 80).

Em outras palavras, já que não podemos (queremos) proporcionar um ambiente de bem-estar geral, a via alternativa é “acomodar” na cadeia os insubordinados (“vagabundos”) que não contribuam para o desenvolvimento econômico.

O Estado retrai-se em seu potencial transformador da realidade e pacificador de conflitos, para encarcerar aqueles que não “servem” ao desenvolvimento, olvidando-se que o conceito de desenvolvimento não se atém à economia, e que o ser humano não é coisa, para ser instrumentalizado.

Wacquant (2001, p. 97) mostra que esta nova “política social” encarceradora contribuiu para diminuir em 2% (dois por cento) a taxa de desemprego nos Estados Unidos na década de 90. É prender os miseráveis para melhorar os índices do desempenho econômico do modelo neoconservador frente

à opinião pública e aos órgãos internacionais. E o sistema prisional passa a servir de “escoadouro” para o novo contingente de desamparados (p. 106), sendo que o mercado agora também condena à prisão.

A este respeito, adverte José Luiz Quadros de Magalhães (2006: 42) que “o criticado cliente do assistencialismo da segurança social foi transformado em cliente do sistema penal da segurança policial”.

Muda-se, também, como decorrência desta nova (im) postura do Estado, os habitantes do sistema carcerário europeu (WACQUANT, 2001, p. 107): “Os ‘clientes naturais’ das prisões européias são, atualmente mais do que em qualquer outro período do século, as parcelas precarizadas da classe operária e, muito especialmente, os jovens oriundos das famílias populares de ascendência africana”.

Para respaldar juridicamente esta ardilosa manobra as legislações passam a abarcar um número maior de crimes, ocorrendo, ainda, o agravamento de penas relacionadas aos crimes contra os costumes e envolvendo drogas (WACQUANT, 2001, p. 119).

Mas, o controle sobre os mais pobres não se dá apenas na órbita penal, tendo, paralelamente à mesma, um aparato de seguridade social que se encarrega de levantar dados pessoais e monitorar pessoas que se enquadram no perfil a ser vigiado:

Com efeito, o cuidado louvável com uma maior eficácia na ação social leva a colocar as populações pobres sob uma supervisão ainda mais rígida e meticulosa, na medida em que as diversas burocracias encarregadas de tratar a insegurança social no cotidiano – agências de emprego, serviços sociais, caixas de seguro-doença, hospitais, serviços de abrigos públicos etc. – sistematizam sua coleta de informações, colocam seus bancos de dados em rede e coordenam suas intervenções. (WACQUANT, 2001, p. 122)

Usar os cadastros de assistência social para monitorar indivíduos “inservíveis” à economia, a despeito de ser prática absurda, torna-se parte da estrutura de dominação do Estado (antes social, agora penal) sobre seus indivíduos.

3 O ESTADO E A REALIDADE BRASILEIRA: A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Referindo-se especificamente ao contexto brasileiro, Lóïc Wacquant aponta a construção do Estado social como uma escolha civilizatória, sendo que a outra opção seria a manutenção da desigualdade social desumana. Vê-se, portanto, que na verdade não há opção: é combater veementemente esse *monumento à negligência social* que é o Brasil, na caracterização de Eric Hobsbawm, e começar desde logo a edificação de uma democracia substancial voltada à superação das desigualdades. É o que adverte Wacquant (2001, p. 13):

Pois, em última análise, o que está em jogo na escolha entre edificação, por mais lenta e difícil que seja, de um Estado social, e a escalada, sem freios nem limites uma vez que se auto-alimentam, da réplica penal é simplesmente o tipo de sociedade que o Brasil pretende construir no futuro: uma sociedade aberta e ecumênica, animada por um espírito de igualdade e concórdia, ou um arquipélago de ilhotas de opulência e de privilégios perdidas no seio de um oceano frio de miséria, medo e desprezo pelo outro.

Assim, a realidade brasileira é ainda mais grave, já que não houve a formação de um Estado Social que, ao menos, amenizasse a precariedade da vida de grande parte do povo. Mesmo assim parece haver receptividade com relação ao discurso encarcerador como panacéia para os problemas sociais do país. A conveniência de não se combater as reais causas do problema é evidente: assumir esta necessidade é aceitar a imprescindibilidade de uma mudança estrutural.

Uma destas causas negligenciadas é a ausência das políticas públicas. Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 802) define política pública como “um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou perseguir um dado projeto governamental para o País”. Projeto este que deverá perseguir a concretização dos direitos fundamentais e demais direitos e objetivos consagrados na Constituição.

O caráter *finalístico* do Estado brasileiro está estampado na Constituição de 1988. Não há como fugir dos objetivos fundamentais inscritos em seu art. 3º, de erradicação da pobreza, combate às desigualdades sociais e regionais, garantia do desenvolvimento nacional, construção de uma sociedade livre, justa, solidária, a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminações. Estes objetivos deveriam nortear a atuação do Estado brasileiro na elaboração das políticas públicas necessárias. Para Gilberto Bercovici (2005, p. 113),

O art. 3º determina um inequívoco programa de atuação para o Estado e a sociedade brasileiros, determinando o sentido e o conteúdo de políticas públicas que, se implementadas, consubstanciariam uma real ruptura com as atuais estruturas sociais e econômicas.

Ocorre que, segundo Fábio Konder Comparato (1998),

A grande maioria das leis insere-se, hoje, no quadro de políticas governamentais e tem por função não mais a declaração de direitos e deveres em situações jurídicas permanentes, mas a solução de questões de conjuntura (*Massnahmegesetze*), ou então o direcionamento, por meio de incentivos ou desincentivos, das atividades privadas, sobretudo no âmbito empresarial (*Lenkungsgesetze*), ou ainda a regulação de procedimentos no campo administrativo (*Steuerungsgesetze*).

A este conjunto de leis esparsas que visa, quando muito, remediar questões conjunturais, não se pode denominar política pública. A despeito das políticas públicas serem sempre “programas setoriais”, elas podem ser harmonizadas no sentido do desenvolvimento nacional (BERCOVICI, 2005, pp. 62-63). Salpicar medidas aqui e acolá para socorrer urgências conjunturais pode

até ter algum valor, mas longe está de ser o modo adequado pelo qual o Estado deve perseguir seus objetivos.

Esta ausência da atuação estatal é responsável pela violência da situação de miséria em que o povo é mantido, sem acesso aos direitos mais básicos, como o direito a educação, saúde, alimentação, terra, liberdade de expressão (que sem os demais direitos não possui eficácia), trabalho digno, dentre diversos outros.

Claro que esta violência não tem o apelo da violência contra o patrimônio, frequentemente noticiado na mídia. Nem mesmo a violência contra a vida, quando cometida contra ativistas pobres, parece ser páreo para os crimes patrimoniais.

E quando a análise se volta para o espaço rural brasileiro a negligência estatal é ainda mais patente, e redundante em diversos tipos de violência. Elisabete Maniglia (2006) destaca alguma destas violências que marcam o campo brasileiro: a violência da concentração de terras nos latifúndios, a da agressão aos movimentos sociais que reivindicam legitimamente direitos constitucionalmente consagrados, a do trabalho escravo, e a do trabalho infantil, o narcotráfico rural, os crimes ambientais, os crimes contra indígenas.

Mesmo que não sejam muitas das vezes situações oriundas da atuação direta do Estado, são possibilitadas pela negligência estatal que “por meio de seus poderes endossa com a morosidade, descumprimento legal de normas constitucionais e omissão” a violência (MANIGLIA, 2006).

APONTAMENTOS FINAIS

*Do rio que tudo arrasta se
diz que é violento
mas ninguém diz violentas as
margens que o comprimem*
Bertolt Brecht

Pretendeu-se com o presente texto trazer à tona uma face oculta da violência que é solenemente negligenciada: a da omissão estatal frente ao quadro social de injustiça e miséria.

Defender a amplitude do conceito de violência é tarefa árdua, já que implica em contestar um conceito arraigado, que a vincula ao patrimonialismo. A crítica ideológica ao conceito é essencial. Caso contrário, permanecendo a incompreensão, persistirá o aprisionamento das consciências em seus “cárceres” ideológicos (MAGALHÃES; MATTOS, 2008), enquanto a pobreza seguirá sendo encarcerada (não na consciência, mas na triste realidade do sistema prisional), ou simplesmente negligenciada, com o respaldo de uma inadequada compreensão do Direito e do Estado.

Cumpra, portanto, ressaltar esta face oculta da violência tão bem simbolizada no poema “As margens”, citado em epígrafe, e bradar contra o discurso cínico que insiste em culpar as vítimas.

Certamente o Estado não é o único culpado, em sua omissão histórica, pela manutenção das injustiças. O poder econômico há tempos abusa de suas prerrogativas para que não haja mudanças estruturais, bem como para silenciar o aspecto violento da pobreza, da exclusão. Mas, no presente texto, a abordagem escolhida foi a do Estado, e de sua (considerável) responsabilidade.

Ademais, a despeito de reconhecer-se que são vários os responsáveis pela trágica situação social brasileira, talvez tenha chegado a hora de apontar alguns deles, pois, como disse certa feita Hannah Arendt (2008, p. 138), “onde todos são culpados, ninguém o é”. Oxalá o Estado brasileiro corra a expiar sua culpa secular pela má sorte de seu povo oprimido.

REFERÊNCIAS

ARENDRT, Hannah. *Da violência*. In: *Crises da república*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

CHAUÍ, Marilena. *Simulacro e Poder: Uma análise da mídia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de inconstitucionalidade de políticas públicas*. Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. de 1998. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/364>.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Direito Constitucional – Tomo III*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros; MATTOS, Virgílio de. *O Cárcere dentro da Cabeça*. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2008. Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/artigos/artigo_47.php.

MANIGLIA, Elisabete. *Criminalidade e violência no âmbito rural: críticas e reflexões*. In: Elisabete Maniglia; Lucas Abreu Barroso; Alcir Gursen de Miranda. (Org.). *A Lei Agrária Nova - Biblioteca Científica de Direito Agrário, Agroambiental, Agroalimentar e do Agronegócio*. Curitiba: Juruá, 2006.

WACQUANT, Löic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

A REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: As mentiras contadas e as verdades não ditas

José Roberto Porto de Andrade Júnior*

Elisabete Maniglia**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Os falaciosos fundamentos da proposta de modificação do Código Florestal 2. Fundamentos científicos do Código Florestal vigente. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

São, ainda, incertos os seus contornos exatos, mas já não há dúvidas de que o Brasil terá uma nova lei regulamentando a proteção florestal nos imóveis rurais do país. A Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal vigente) está com os seus “dias contados” e, ao que tudo indica, a mudança legislativa terá como resultado a significativa diminuição da proteção ambiental.

O Código Florestal vigente possui como principais instrumentos para promoção da preservação ecológica nos imóveis rurais brasileiros os institutos da reserva legal e das áreas de preservação permanente (APP). A reserva legal é constituída através de áreas florestais de tamanho variável, calculadas por meio de uma porcentagem, definida na lei, da área territorial de cada imóvel rural que deve ser destinada a um regime de proteção florestal. Objetiva, sobretudo, a preservação da biodiversidade. As APP, por sua vez, objetivam a proteção de áreas sensíveis da paisagem, em localidades geográficas pré-determinadas na lei (ou determináveis por meio de ato do Poder Público), garantida por meio da preservação ecossistêmica desses territórios. Cumprem funções, sobretudo, de proteção dos recursos hídricos (quantidade e qualidade) e de manutenção da estabilidade edáfica (combate à erosão).

Reserva legal e APP serão institutos densamente modificados com a alteração legislativa do Código Florestal, sofrendo mudanças que poderão minar a capacidade desses espaços territoriais de cumprirem os objetivos funcionais que justificam a sua existência.

* Mestrando em Direito pela UNESP, Franca-SP. Bolsista FAPESP.

** Livre docente em Direito; professora adjunto da UNESP, Franca-SP; doutora e graduada em Direito pela UNESP, Franca-SP; mestre em Direito pela USP; graduada em Comunicação Social Jornalismo pela USP. Professora dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da UNESP, Franca-SP.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é demonstrar que o Código Florestal vigente estabelece determinações de proteção ambiental que possuem sólido embasamento científico, sendo imprescindíveis para a concretização de uma produção agrícola sustentável. Demonstrar-se-á, também, que são falaciosos os argumentos utilizados pelos proponentes da modificação legislativa como sustentáculos da proposta de alteração do Código Florestal. Ao final, discutiremos, ainda, a vinculação estreita que existe entre a demanda pela diminuição da proteção ambiental nos imóveis rurais e a racionalidade exploratória e mercantil que caracteriza as relações humano/natureza hegemônicas em nosso modelo de sociedade.

1. OS FALACIOSOS FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DE MODIFICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

Ouve-se muito, no Congresso Nacional brasileiro e através dos veículos de comunicação de massa, sobre os problemas do Código Florestal vigente e sobre as razões que tornam sua alteração necessária. São editoriais, discursos, notícias e debates clamando a modificação legislativa. Fala-se pouco, contudo, com base em análises científicas e metodologias rigorosas, predominando o discurso do terror (feito com base no sensacionalismo e objetivando o apavoramento social) e a argumentação do senso comum.

A chamada “bancada ruralista” do Congresso Nacional, composta por parlamentares alinhados aos interesses do agronegócio, e seus aliados político-ideológicos na mídia e na sociedade em geral, circundam os alicerces discursivos embaixadores do anseio de reforma legislativa entorno, principalmente, de duas idéias. Segundo eles, faltaria, no Brasil, área territorial disponível para o aumento da produção de alimentos e o Código Florestal vigente inviabilizaria a produção agropecuária no país, por ser demasiadamente restritivo.

Tais argumentos, fundamentos da proposta de modificação do Código Florestal, são, porém, falaciosos, e não resistem a uma análise minuciosa da realidade socioeconômica brasileira, como diversos estudos científicos já demonstraram.

Não falta, no Brasil, área territorial disponível para o aumento da produção de alimentos, sendo plenamente viável o aumento da produção agrícola em áreas já ocupadas, especialmente com base no melhor aproveitamento da exploração pecuária no país.

O Brasil possui território continental de 850 milhões de hectares (Mha), dos quais, atualmente, 57Mha são utilizados predominantemente para produção agrícola e 211Mha são utilizados predominantemente como pastagem ou na combinação de agricultura e pastagem (destinados, portanto, para a pecuária). A produção agropecuária utiliza, assim, 268Mha da área territorial do país, sendo 79% dessa área ocupada com pecuária e 21% ocupada com agricultura (SPAROVEK et al., 2011, p. 115).

Enquanto a exploração agrícola no país apresenta índices de produtividade razoáveis, que permitem considerá-la intensiva, a exploração pecuária possui índices de produtividade extremamente baixos, notabilizando-se por uma inadmissível subexploração econômica do território. Dados do Censo Agropecuário de 2006 demonstram que um rebanho bovino de aproximadamente 180 milhões de cabeças ocupa 158Mha do território nacional, proporcionando uma lotação média de 1,14 cabeças de gado por hectare. O desfrute atual (ou seja: a porcentagem do rebanho abatido por ano) é de 22%, gerando um abate de 40 milhões de cabeças de gado por ano (SPAROVEK et al., 2011, p. 119).

Tais dados revelam o uso extensivo da terra, otimizável por meio da adoção de poucos recursos tecnológicos, já plenamente disponíveis. Afirmam os especialistas que, com a adoção desses recursos tecnológicos, chegar-se-ia facilmente a uma lotação média de 1,5 cabeças por hectare e a um desfrute do rebanho de 30% no Brasil, números suficientes para permitir que as mesmas 40 milhões de cabeças de gado anualmente abatidas ocupassem apenas 89Mha do território.¹ Liberar-se-ia, com isso, 69Mha atualmente ocupados com pastagem, que passariam a poder ser utilizados para outras finalidades, especialmente para ocupação agrícola (SPAROVEK et al., 2011, p. 119).

Uma mudança simples na estrutura da ocupação pecuária, portanto, permitiria que uma área maior que a atualmente explorada com agricultura fosse liberada (69Mha), possibilitando a duplicação do território agrícola brasileiro em poucos anos. Explica Sparovek et. al., ainda, que, das terras atualmente ocupadas com pasto, 61Mha possuem aptidão elevada ou média para lavouras, sendo terras de pouca declividade, com fertilidade boa ou razoável, já desmatadas, situadas em regiões onde é possível produzir sem irrigação e, atualmente, utilizadas com pouca eficiência, podendo servir para uma expansão expressiva das lavouras brasileiras (SPAROVEK et al., 2011, p. 119).

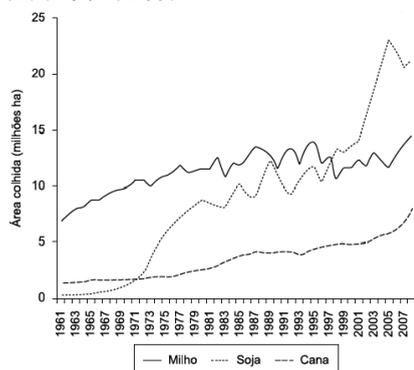
O Brasil não precisa, portanto, de novas terras para expansão agrícola. Necessita, contudo, de um melhor aproveitamento das terras já disponíveis, com aumento da produtividade da pecuária e expansão agrícola nas áreas de elevada aptidão atualmente utilizadas com pecuária extensiva. O crescimento da área com agricultura no país não se relaciona, nessa perspectiva, à modificação do Código Florestal, mas à construção de uma política agropecuária sólida e conseqüente, com base no aproveitamento racional do território.

No que se refere à demanda agrícola por crescimento territorial, é preciso que fique claro, ainda, que a expansão reverenciada pela “bancada ruralista” não é aquela destinada ao aumento da área agrícola dos produtos que compõem a base alimentar brasileira. A expansão agrícola almejada é a das monoculturas de exportação, em especial da soja e da cana.

¹ Modificações produtivas como correção do solo, adubação, estocagem de forragens para evitar a sazonalidade da produtividade dos pastos, integração da agricultura com a pecuária, manejo intensivo, e outros, poderiam aumentar ainda mais a produtividade da pecuária brasileira (SPAROVEK et al., 2010, p. 6).

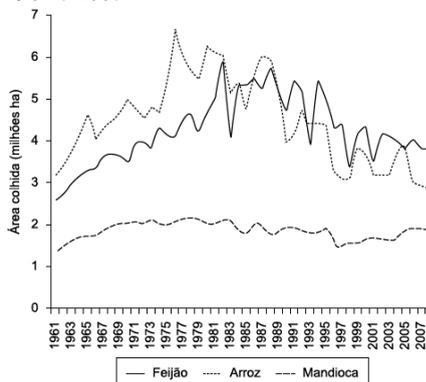
O gráfico apresentado abaixo (Gráfico 1) revela que, entre 1981 e 2007, a área colhida com arroz e feijão esteve em constante diminuição, enquanto a área colhida com mandioca manteve-se constante. Incluindo-se na análise gráfica períodos anteriores, verifica-se que, em 2007, foi realizada a colheita de arroz, feijão e mandioca em área total ligeiramente inferior àquela colhida em 1961, denotando modesta diminuição quantitativa na ocupação territorial dessas culturas (arroz, feijão e mandioca) nos últimos 50 anos. Em sentido oposto, o Gráfico 2 (abaixo) demonstra que a área colhida de soja, cana e milho esteve em constante aumento entre 1981 e 2007. Recuando a análise gráfica para o período entre 1961 e 2007 verifica-se ser expressivo o crescimento da produção agrícola dessas culturas nos últimos 50 anos, indicando a existência de pressão por aumento territorial da soja, da cana-de-açúcar e do milho.

Gráfico 1. Área colhida, em milhões de hectares, de milho, soja e cana-de-açúcar, entre 1961 e 2007



Fonte: MARTINELLI et al, 2010, p. 327

Gráfico 2. Área colhida, em milhões de hectares, de feijão, arroz e mandioca, entre 1961 e 2007



Fonte: MARTINELLI et al, 2010, p. 327

Vê-se claramente, assim, que “a área ocupada com alimentos consumidos diretamente pela população [– arroz, feijão e mandioca –] tem diminuído” (MARTINELLI et al., 2010, p. 328), ou, no máximo, mantido-se estável, enquanto a pressão por aumento do território agrícola advém das monoculturas de exportação e de consumo indireto (soja, cana e milho), notabilizadas por serem culturas onde predomina a concentração fundiária e a intensa exploração socioambiental.² Não há, portanto, indícios da existência de

² Martinelli et. al. afirmam que na cultura de soja menos de 35% da área colhida advém de pequenas propriedades, enquanto na cultura de cana esse índice é inferior a 25%. Na cultura da mandioca, por outro lado, mais de 90% da área colhida advém de propriedades com menos de 300ha, enquanto na cultura de feijão 80% da área colhida advém de pequenas e médias propriedades (MARTINELLI et. al., 2010, p. 328). As culturas de cana-de-açúcar e soja apresentam, também, problemas socioambientais como utilização de agrotóxicos, transgenia (caso da soja), ocupação agrícola em APP, queima prévia da cana-de-açúcar, entre outros.

demanda ou pressão para aumento da área plantada com alimentos consumidos diretamente pela população, advindo a pressão agrícola estatisticamente perceptível do aumento territorial de produtos ligados, principalmente, à exportação.

Falaciosa, em vista dos argumentos delineados, a idéia de que a pressão agrícola por território origina-se de culturas destinadas à produção de alimentos, sendo nítido que a demanda por crescimento territorial advém de grandes monoculturas como a cana e a soja.

Falaciosa, também, a suposta inviabilização da produção agropecuária no país pelo Código Florestal (outro fundamento da proposta de reforma).

O Código vigente, além de garantir a preservação ambiental, a conservação da biodiversidade e o cumprimento de funções ambientais imprescindíveis para a própria agricultura, não demanda esforço absurdo ou inexigível para sua implementação. Conforme explicam Rodrigues e Brancalion (2010, p. 66), o Código Florestal vigente “poderia ser cumprido sem inviabilizar a produção”.

Com base em dados extraídos de Programas de Adequação Ambiental realizados em propriedades canavieiras do estado de São Paulo, em área total que corresponde a 9,7% do território cultivado com cana-de-açúcar no estado (533.097 hectares), os autores demonstraram que as ocupações irregulares em áreas de preservação permanente (APP) representavam apenas 2,2% da área total dos imóveis rurais (representativos de 21,2% da área total das APP), sendo 1,2% da área total ocupada com cana-de-açúcar (o outro 1% representa ocupação com outras culturas). Os autores demonstraram, também, que a ocupação com cultivos de cana-de-açúcar incidia, em média, em 76,5% da área total dos projetos, o que revelou a existência de déficit ocupacional destinável à composição florestal para regularização da reserva legal nos imóveis (BRANCALION; RODRIGUES, 2010, p. 64).

Já existia, nesses imóveis, uma porcentagem razoável de remanescentes florestais, representativos de 5% da área total. Existiam, também, áreas não ocupadas com cultura de cana-de-açúcar que poderiam ser utilizadas para ocupação florestal, destacando-se entre elas as áreas abandonadas (em média 2,3% da área total) e as áreas com outros usos (em média 6,3% da área total).³ Somando-se, assim, os remanescentes florestais, as áreas abandonadas e as áreas com outros usos, resultar-se-ia em 13,6% da área total dos imóveis rurais que poderia ser utilizada para composição da reserva legal, gerando um déficit médio de apenas 6,4% (BRANCALION; RODRIGUES, 2010, p. 64).

Diferentemente do que alegam os “ruralistas”, Brancalion e Rodrigues demonstraram que a regularização ambiental, em relação aos institutos da APP

³ As áreas a serem destinadas à reserva legal no imóvel rural, embora não possuam correspondente locacional previamente determinado no Código Florestal, possuem diretrizes locais indicadas, conforme se verifica no artigo 16, §4º. A utilização de áreas abandonadas e áreas com outros usos para regularização da reserva legal será possível, assim, se contempladas as diretrizes locais referidas na Lei n. 4.771/1965.

e reserva legal, dos imóveis rurais de 9,7% da área ocupada com cana-de-açúcar no estado de São Paulo demandaria uma diminuição da área agrícola bastante inferior a 20% (na faixa de 7,8% da área de cana-de-açúcar e 7,3% da área com outros usos agrícolas). Tais dados estatísticos são importantes, pois, como afirmam os autores, o território agrícola paulista possui ocupação antrópica secular, tendo ocorrido conversão de florestas naturais em cultivos agrícolas entre as metades do século XIX e XX com o ciclo do café. Conseqüentemente, a exploração dessas áreas é intensa, ocorrido o desflorestamento em período histórico anterior à própria vigência do Código Florestal (BRANCALION; RODRIGUES, 2010, p. 64).

Razões não faltam para afirmar, tendo em vista que a ocupação territorial da cana-de-açúcar é expressiva em comparação com outras culturas e com outras regiões do país, que o cenário é ainda melhor em outras regiões, que certamente apresentarão um número maior de remanescentes florestais e de áreas agrícolas não utilizadas. Apresentarão, conseqüentemente, um déficit menor de áreas para composição florestal da reserva legal.

Não há, portanto, inviabilização da produção agropecuária pela implementação do Código Florestal, uma vez que, nos imóveis rurais, não se explora a totalidade da área agrícola, existindo áreas destináveis à regularização florestal do instituto da reserva legal, e é relativamente pequeno o território total de APP ocupado antropicamente. É falsa a dicotomia proclamada entre desenvolvimento agropecuário e preservação ambiental, sendo imprescindível a conciliação desses vetores para o crescimento sustentável do Brasil.

2. FUNDAMENTOS CIENTÍFICOS DO CÓDIGO FLORESTAL VIGENTE

Embora não haja indícios claros sobre a existência, na época da redação do texto original do Código Florestal e durante o período em que foram realizadas as principais alterações na lei, de sólido embasamento científico para as metragens, porcentagens e determinações cristalizadas na lei, é fato indubitável que, nos dias atuais, os estudos desenvolvidos pela comunidade científica sustentam o regime jurídico vigente para os institutos da reserva legal e das áreas de preservação permanente (APP).

Mais que isso: a comunidade científica tem demonstrado, através de inúmeras análises e experiências, que uma eventual alteração legislativa, para atender ao estado atual do conhecimento científico sobre a natureza e sobre as relações humano/natureza, deveria aumentar a proteção ambiental, ao invés de diminuí-la.

É esse o recado fornecido pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e pela Academia Brasileira de Ciências (ABC) no trabalho intitulado “O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo”. Através dele, os mais importantes órgãos de representação da comunidade científica no país se posicionaram contra as principais tendências da proposta de

modificação do Código Florestal vigente, esclarecendo, através de ampla compilação dos estudos científicos existentes, a importância da proteção da reserva legal e da APP nos imóveis rurais, as demandas para preservação da biodiversidade brasileira, a contribuição das áreas florestais para a produção agropecuária, a importância da proteção ambiental em ambientes urbanos, entre outros temas.

Afirmam os cientistas (SILVA et al., 2011, p. 10-14):

Há necessidade de medidas urgentes dos tomadores de decisão para reverter o estágio atual de degradação ambiental. Para estancar esse quadro, as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legais (RLs) deveriam ser consideradas como parte fundamental do planejamento agrícola conservacionista das propriedades.

[...]

Essas áreas [...] são fundamentais para manter a produtividade em sistemas agropecuários, tendo em vista sua influência direta na produção e conservação da água, da biodiversidade e do solo, na manutenção do abrigo para agentes polinizadores, dispersores de sementes e inimigos naturais de pragas, entre outros. Portanto, a manutenção de remanescentes de vegetação nativa nas propriedades e na paisagem transcende seus benefícios ecológicos e permite vislumbrar, além do seu potencial econômico, a sustentabilidade da atividade agropecuária e sua função social.

Jean Paul Metzger, do Departamento de Ecologia da Universidade de São Paulo (USP), na mesma linha, escreveu artigo científico em resposta à pergunta “O Código Florestal tem base científica?”. Após delinear pormenorizadamente argumentos contra as principais demandas da proposta de reforma do Código Florestal vigente, o cientista concluiu:

Contrariamente ao que se tem dito, o estado das pesquisas atuais oferece forte sustentação para critérios e parâmetros definidos pelo Código Florestal, sendo que em alguns casos haveria necessidade de expansão da área de conservação definida por esses critérios, em particular na definição das Áreas de Preservação Permanente. A literatura científica levantada mostra ainda que as recentes propostas de alteração deste Código, em particular alterando a extensão ou as regras de uso das Reservas Legais, podem trazer graves prejuízos ao patrimônio biológico e genético brasileiro. (METZGER, 2010, p. 97)

Enumerando prejuízos que a modificação legislativa trará para o ambiente, Galetti et al. afirmaram (2010, p. 48) que as modificações pretendidas para as APP e para a reserva legal trarão “sérios impactos negativos nos serviços ecossistêmicos que essas áreas prestam”, afetando diretamente os “recursos renováveis e não renováveis bióticos (proteção da biodiversidade), geológicos, hídricos (proteção das nascentes e corpos d’água), atmosféricos (seqüestro de carbono) e recursos da terra”. Tundisi e Tundisi, no mesmo

sentido, concluíram (2010, p. 74) que a remoção da vegetação e a diminuição da proteção ambiental comprometerão, no futuro, “a reposição de água nos aquíferos, a qualidade de água superficial e subterrânea com custos econômicos, perda de solo, ameaças à saúde humana e degradação de mananciais”, trazendo “danos irreversíveis à quantidade e qualidade da água nas bacias hidrográficas” e comprometendo “a saúde humana e a produção de alimentos”.

Ribeiro e Freitas (2010, p. 244), buscando elucidar os fatos e razões que motivam a mudança legislativa, indicaram que os proponentes da alteração não consideram que existem benefícios diretos aos proprietários rurais advindos, no médio e longo prazo, da manutenção de porções de vegetação nativa no interior das propriedades, enxergando apenas a suposta existência de um prejuízo individual em face de um benefício coletivo muito difuso. O grande geógrafo Aziz Ab’ Sáber, por sua vez, retirando os véus da falsidade e encarando de frente a insensatez, explicou que a proposta legislativa objetiva favorecer, de modo simplório, “os desejos patrimoniais de classes sociais que só pensam em seus interesses pessoais, no contexto de um país dotado de grandes desigualdades sociais” (AB SÁBER, 2010, p. 332).

Por isso uma modificação legislativa ignorante em relação ao conhecimento científico e às demandas preservacionistas. Como estes, inúmeros outros estudiosos confirmam que graves problemas socioambientais decorrerão de uma mudança legislativa que diminua a proteção ambiental nos imóveis rurais brasileiros. Os prejuízos serão múltiplos, e incidirão até mesmo na produção agrícola, que carece da existência de áreas florestais para cumprimento de diversas funções ambientais de beneficiamento agropecuário, como a polinização e o combate e controle de pragas. Prejudicados seremos todos, inclusive as gerações futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fala-se muito, em toda a sociedade, da necessidade e urgência de modificarmos o direcionamento da produção de bens e serviços para patamares ambientalmente conciliadores. Faz-se pouco, contudo, de concreto para efetivação dessa demanda, e a proposta de reforma do Código Florestal retrata adequadamente o descompasso entre uma ação social predatória e um momento histórico de hegemonia dos discursos preservacionistas. Beira o absurdo que, nesse quadrante do processo histórico, no qual as consequências danosas da atuação antrópica sobre o ambiente são conhecidas e reconhecidas e no qual o ser humano inicia uma discussão política e ética sobre os rumos que a humanidade tomará na sua relação com a natureza, uma proposta de modificação legislativa ofenda e ignore o conhecimento científico disponível, promovendo nova oficialização de um padrão de produção agrícola insustentável.

Sustentabilidade, segundo José Eli da Veiga, caracteriza-se como um requisito qualificador do processo produtivo, que objetiva indicar se, e em que

condições, ele pode ocorrer sem comprometer os alicerces naturais que sustentam o fenômeno. Origina-se, assim, da percepção de que a biosfera está sendo submetida a padrões insuportáveis e prejudiciais para manutenção das vidas no planeta (VEIGA, 2006, p. 186).

Sustentabilidade, para ser promovida realmente, demandará a assimilação e aplicação do conhecimento científico disponível sobre a natureza e sobre as formas possíveis de relação entre o ser humano e o ambiente, indicando, com isso, quais padrões deverão ser priorizados e quais padrões deverão ser modificados. Invariavelmente, a sustentabilidade do processo produtivo demandará que repensemos nossos modelos de produção e consumo atualmente vigentes, pois não haverá sustentabilidade enquanto a produção estiver direcionada para o enriquecimento privado e para o aumento dos lucros.

Assistimos, nas discussões referentes ao Código Florestal, apenas a mais um episódio de uma velha trama. Acostumamo-nos a enxergar na natureza apenas um objeto para exploração humana, e sofreremos as consequências desse equívoco, caso não promovamos modificações estruturais e velozes. Nessa seara, mudanças superficiais não bastarão, sendo indispensável que a ação incida sobre as raízes do problema: nosso modelo de produção e consumo (que se convencionou chamar de capitalismo). A proposta de reforma do Código Florestal advém dessa racionalidade mercantilista e utilitária, que se fundamenta em argumentos falaciosos para satisfazer sua sanha por lucros.

Não se trata, contudo, de uma mentalidade marginal ou periférica. Ao contrário, trata-se da racionalidade hegemônica. Por isso, que se faça mais uma vez o aviso: ou modificamos nosso modelo de produção e consumo ou prosseguiremos vivenciando a barbárie. E a proposta de reforma do Código Florestal não é outra coisa, senão uma demonstração dela.

REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, Aziz Nacib. Do Código Florestal para o Código da Biodiversidade. **Biota Neotropica**, [São Paulo], v. 10, n. 4, p. 331-335, 2010.

BRANCALION, Pedro Henrique Santin; RODRIGUES, Ricardo Ribeiro. Implicações do cumprimento do Código Florestal vigente na redução de áreas agrícolas: um estudo de caso da produção canavieira no Estado de São Paulo. **Biota Neotropica**, [São Paulo], v. 10, n. 4, p. 62-66, 2010.

GALETTI, Mauro; PARDINI, Renata; DUARTE, José Maurício Barbanti; SILVA, Vera Maria Ferreira da; ROSSI, Alexandre; PERES, Carlos Augusto. Mudanças no Código Florestal e seu impacto na ecologia e diversidade dos mamíferos no Brasil. **Biota Neotropica**, [São Paulo], v. 10, n. 4, p. 331-335, 2010.

MARTINELLI, Luis Antonio; JOLY, Carlos Alfredo; NOBRE, Carlos Afonso; SPAROVEK, Gerd. A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária. **Biota Neotropica**, [São Paulo], v. 10, n. 4, p. 322-330, 2010.

METZGER, Jean Paul. O Código Florestal tem base científica?. **Natureza & Conservação**, [São Paulo] v. 8, n. 1, p. 92-99, 2010.

RIBEIRO, Katia Torres; FREITAS, Leandro. Impactos potenciais das alterações no Código Florestal sobre a vegetação de campos rupestres e campos de altitude. **Biota Neotropica**, [São Paulo], v. 10, n. 4, p. 238-246, 2010.

SILVA, José Antônio Aleixo da; NOBRE, Antonio Donato; MANZATTO, Celso Vainer; JOLY, Carlos Alfredo; RODRIGUES, Ricardo Ribeiro; SKORUPA, Ladislau Araújo; NOBRE, Carlos Afonso; AHRENS, Sérgio; MAY, Peter Herman; SÁ, Tatiana Deane de Abreu; CUNHA, Maria Manuela Ligeti Carneiro da; RECH FILHO, Elíbio Leopoldo. **O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo**. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, SBPC; Academia Brasileira de Ciências, 2011.

SPAROVEK, Gerd; BARRETTO, Alberto; KLUG, Israel; BERNDEN, Göran. **Considerações sobre o Código Florestal brasileiro**. 2010. Disponível em: <http://www.ekosbrasil.org/media/file/OpCF_gs_010610_v4.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2011.

SPAROVEK, Gerd; BARRETTO, Alberto; KLUG, Israel; PAPP, Leonardo; LINO, Jane. A revisão do Código Florestal brasileiro. **Novos Estudos**, São Paulo, 89, p. 111-135, 2011.

TUNDISI, José Galizia; TUNDISI, Takako Matsumura. Impactos potenciais das alterações do Código Florestal nos recursos hídricos. **Biota Neotropica**, [São Paulo], v. 10, n. 4, p. 66-75, 2010.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUSTENTABILIDADE:

uma análise do documento “our common future”

Uelton Carlos Porto *

Renato Soares de Melo Filho **

José Duarte Neto ***

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Direito humano ao desenvolvimento sustentável. 1.1. Origens da proteção jurídica do direito ao desenvolvimento sustentável. 1.2. Direito ao desenvolvimento. 1.2.1. Conceito. 1.2.2. Titularidade. 1.2.3. Dimensões. 1.3. Direito do desenvolvimento. 1.4. desenvolvimento sustentável. 2. políticas públicas de sustentabilidade. 2.1. políticas públicas. 2.1.1. análise conceitual. 2.1.2. origem do termo políticas públicas. 2.2. sustentabilidade. 2.2.1. conceito. 2.2.2. origem. 2.2.3. dimensões do termo “sustentabilidade”. 2.2.4 exemplos de formulação e implementação de políticas públicas de sustentabilidade no brasil. 3. documento “our common future” e o desenvolvimento sustentável definido em plano internacional. 3.1. análise conceitual. 3.2. análise do teor documental de “our common future”. 3.2.1. origem das discussões. 3.2.2. análise das principais questões apontadas pelo documento. 3.2.2.1. a viabilidade do desenvolvimento sustentável. 3.2.2.2. o crescimento populacional. 3.2.2.3. a produção alimentícia. 3.2.2.4. a devastação ambiental. 3.2.2.5. a produção energética. 3.2.2.6. a produção industrial. CONCLUSÃO. Referências.

INTRODUÇÃO

O mundo está em uma fase de consolidação do modo de produção capitalista industrial, em meio ao desenvolvimento científico, com o surgimento de tecnologias cada vez mais avançadas que aumentam a produção de forma

* Mestrando em Direito pela UNESP, Franca-SP. Professor de Direito Ambiental, Processual Civil e Previdenciário da FASPI. Servidor do TRF – 1ª Região. E-mail: ueltonporto@gmail.com.

** Mestrando em Direito pela UNESP, Franca-SP. Juiz de Direito no Estado de São Paulo. E-mail: renatofilho@gmail.com.

*** Doutor em Direito pela USP; Mestre em Direito pela PUC-SP; Professor Assistente Doutor de Ciência Política e Teoria do Estado da UNESP, Franca-SP; professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. Juiz de Direito no Estado de São Paulo.

desenfreada para manter os anseios de uma classe média consumista a qual cada vez mais quer ter acesso às novas tecnologias e comodidades.

Em contrapartida, há uma grande parte da população que não tem acesso aos avanços tecnológicos em razão de não ter poder aquisitivo para tal, o que amplia a distância entre ricos e pobres.

Em meio a esse contexto, verifica-se que os recursos naturais estão se esgotando e, se a velocidade de esgotamento dos recursos naturais não diminuir, as gerações futuras não terão acesso nem ao desenvolvimento tecnológico e nem a um meio ambiente equilibrado, o que colocará a própria sobrevivência das próximas gerações em risco.

Sendo assim, as discussões acerca da implementação do desenvolvimento sustentável anseiam por ser retomadas, razão pela qual será produzido o presente trabalho, demonstrando que é possível haver o desenvolvimento tecnológico em harmonia com a sobrevivência do meio ambiente, mediante a implementação de políticas públicas nacionais e internacionais voltadas para este fim.

Para tanto, será necessária a análise dos termos “desenvolvimento sustentável” e “políticas públicas de sustentabilidade”, com suas respectivas implicações e desdobramentos, bem como a análise das preocupações e propostas do documento “Our Common Future”, datado de 1987, mas extremamente atual.

1. DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1.1. ORIGENS DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Seguindo as lições de IANNI (1997, p. 39), o desenvolvimento pode ser analisado sob um caráter multidisciplinar, o qual tem o homem como objeto central e deve fundamentar tratados gerais e especiais, bem como resoluções que tratem de interesses dos Estados e das Organizações Intergovernamentais, tais como a Carta de São Francisco, que criou a Organização Internacional das Nações Unidas - ONU e que estabeleceu as bases do Direito Internacional como direito de estruturação da sociedade global.

O art. 1º da Carta de São Francisco reconheceu o caráter universal do homem e dos seus direitos, já a Declaração Universal dos Direitos do Homem, por intermédio de seu preâmbulo, reafirmou vários princípios contidos na Carta de São Francisco, além de conteúdos que seriam objeto da definição do direito ao desenvolvimento, tais como os presentes no artigo 22.

Neste contexto, vale ressaltar que o mencionado art. 22 dispôs que toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização - pelo esforço nacional, pela cooperação internacional de acordo com a organização e recursos de cada Estado - dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Conforme TRINDADE (1999, p.17), os Pactos Internacionais de 1966, somados à Declaração Universal de 1948, foram os responsáveis pela formação da Carta Internacional dos Direitos Humanos, alcançando anseios antigos acerca de um plano geral consubstanciado em uma Carta Internacional de Direitos Humanos, da qual a Declaração seria apenas a primeira parte, a ser complementada por uma convenção ou convenções – posteriormente denominadas Pactos.

Também seguindo o lecionado pelo autor supra, tem-se que a Declaração Universal, de dezembro de 1948, foi precedida em meses pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (de abril de 1948).

A Carta de Bogotá de 1948 adotou o Homem como fundamento da sua ordem,¹ definindo em seu capítulo VII o desenvolvimento integral, conforme preceitos do artigo 29, sendo que a Conferência de São José da Costa Rica, em 1969, negociou e aprovou, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que em seu artigo 26, dispõe acerca do desenvolvimento progressivo.

Após uma análise do conteúdo dos tratados de Direitos Humanos retrocitados, observa-se a amplitude destes direitos afirmados por intermédio das Nações Unidas, bem como por Organismos Regionais, v.g., OEA, adquirindo-se condições para o oferecimento das bases estruturais do Direito Internacional dos Direitos Humanos, campo autônomo do Direito Internacional Público, tornando-se possível, também, a perfeita distinção entre os conteúdos do Direito do Desenvolvimento e do Direito ao Desenvolvimento.

Segundo ACCIOLY (1996, p. 391), tendo em vista o crescente aumento da tecnologia, a aceleração repentina e extremamente rápida da produção industrial e o aprimoramento tecnológico assustador levou ao processo também rápido de degradação ambiental, surgindo a necessidade de estudos comuns acerca do meio ambiente e do desenvolvimento.

A mencionada inter-relação ficou demonstrada na Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente, cuja convocação coube ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), em 1972, sendo considerada o marco inicial do movimento ecológico.

Entretanto, mesmo após dez anos da histórica Conferência de Estocolmo de 1972, a destruição do meio ambiente associada ao uso irracional dos recursos não renováveis da natureza assustava cada vez mais as organizações ambientais, levando a Assembléia Geral das Nações Unidas a convocar uma nova Conferência.

Entretanto, previamente à mencionada Conferência seriam tomadas diversas medidas de preparação, dentre elas a formação de uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983, presidida por Gro Harlem Brundtland, da Noruega.

Tal Comissão fez uma peregrinação por todos os países, consultando diversos líderes e outros formadores de opinião; foram realizadas várias reuniões deliberativas em inúmeras cidades, sendo que o término dos trabalhos aconteceu em 31 de dezembro de 1987, com o Relatório Brundtland - "Nosso Futuro Comum",

determinando o conceito de desenvolvimento sustentável tal qual definido na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Em 1992, no Rio de Janeiro, a Sociedade Internacional, por intermédio da maioria dos Chefes de Estado e de Governo, realizou a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, demonstrando a necessidade de tratamento conjunto dos problemas do desenvolvimento sócio-econômico e do meio ambiente e estabelecendo o conceito de Desenvolvimento Sustentável, no princípio 3º c/c o princípio 4º.

Tais princípios determinavam o seguinte:

“Princípio 3º. O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras.

Princípio 4º. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste”.

Daí por diante, ficou consagrada a visão de que o direito ao desenvolvimento dever ser encarado, de modo indissociável, quanto ao aspecto da sustentabilidade.

Em 1993, a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena reafirmou, em seu art. 10, o Direito ao Desenvolvimento, como inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais.

Em Cairo, no ano de 1994, ocorreu a Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento, que dedicou atenção especial ao direito ao desenvolvimento em seu princípio 3º:

"Princípio 3º. O direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais, e a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento. Se bem o desenvolvimento facilita o gozo de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não deve ser invocada para justificar a redução dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a atender equitativamente as necessidades da população, do desenvolvimento e do meio-ambiente das gerações presentes e futuras"

A Conferência do Cairo reafirmou o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, já mencionado da Declaração de 1986 e na Declaração de Viena de 1993, sendo que em 1995, ocorreu a Reunião de Cúpula de Copenhague para o Desenvolvimento Social, na qual afirmou-se, mais uma vez, o conceito de desenvolvimento sustentável.

Sendo assim, por meio da Declaração de 1986 e do ciclo de Conferências Mundiais posteriores, houve a inserção e cristalização do direito ao desenvolvimento no âmbito conceitual dos Direitos Humanos, principalmente quanto ao aspecto da sustentabilidade, permitindo que medidas e programas

capazes de auxiliar na promoção do desenvolvimento fossem traçadas de forma a se evitar o esgotamento dos recursos naturais.

1.2. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

1.2.1. CONCEITO

O Direito ao Desenvolvimento pode ser conceituado como um direito do homem, dos Estados e dos povos, ao passo que o Direito do Desenvolvimento configura um direito dos Estados.

Segundo MOISÉS (1999, p. 186), o Direito ao Desenvolvimento está inserido no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo que a ele têm acesso natural todos os homens, independentemente da sua nacionalidade, cidadania, de serem povos da floresta ou miseráveis, quer seja em sociedades desenvolvidas ou subdesenvolvidas.

Neste contexto, cabem aos homens os mesmos direitos ao conhecimento, ao mesmo tipo de valores sobre os elementos fundamentais da vida, portadores que são do referencial comum que os caracteriza como integrantes da humanidade.

Sob a ótica da ONU, o Direito ao Desenvolvimento é uma potencialidade, na medida em que possibilita aos seres humanos a opção pelo exercício de sua cidadania conservando-se no equilíbrio (entre estagnação e crescimento), adotando posturas que impliquem no desenvolvimento (sob os relevantes aspectos social, educacional, cultural, econômico, político, religioso e ambiental).

Ainda consoante MOISÉS (1999, p. 50), sob o aspecto do desenvolvimento progressivo de uma nova ordem mundial e reafirmando o conteúdo do art. 1º, § 3º da Carta das Nações Unidas, a expressão "direito ao desenvolvimento", necessariamente implica em uma *atividade*, devendo ser prevista a cooperação dos países desenvolvidos e daqueles em desenvolvimento, sob forma de consagração da justiça econômica distributiva.

1.2.2. TITULARIDADE

Há três correntes sobre a titularidade do direito ao desenvolvimento: uma o considera um direito individual; outra um direito coletivo; e a última o considera um direito individual e coletivo simultaneamente.

A primeira corrente se baseia na tradição histórica ocidental, a qual concebe os direitos humanos como direitos individuais. Essa posição é minoritária, porque o direito ao desenvolvimento como direito individual passaria a ser uma síntese dos direitos existentes, acrescentando muito pouco.

O caráter coletivo do direito ao desenvolvimento foi defendido pelo bloco soviético e por grande parte dos países em desenvolvimento, bem como por muitos internacionalistas, sendo que para tais autores se apenas os aspectos

individuais do direito ao desenvolvimento forem considerados, haverá uma pequena contribuição para a solução do problema do subdesenvolvimento, um problema que tem raízes de tipo coletivo e estrutural.

Já a postura que considera o direito ao desenvolvimento como individual e coletivo é defendida por alguns países, como França, Bélgica, Holanda, Brasil, optando por uma postura de equilíbrio entre o lado individual e o lado coletivo deste direito humano, mas o indivíduo ostenta uma posição privilegiada e é sujeito central do desenvolvimento, tal qual preleciona o art. 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Para BOBBIO (1996, p. 128), o direito ao desenvolvimento é um direito humano e da humanidade, sendo um direito individual no plano interno, e coletivo no plano internacional.

Neste contexto, há de se ressaltar que – a nosso ver – a terceira corrente configura a mais sensata e a mais coerente, partindo-se o princípio de que a humanidade é formada pela união de seres individuais, ao se agredir o direito de um indivíduo, agride-se o direito de toda a humanidade, sendo assim, há de se considerar o direito ao desenvolvimento em seu aspecto individual e coletivo.

1.2.3. DIMENSÕES

ISA (1998, p. 23) encontra diversos fundamentos para embasar a existência do Direito ao Desenvolvimento em princípios filosóficos, éticos, morais e religiosos e destaca os argumentos oferecidos pelo Secretário Geral da ONU em informe consubstanciado no estabelecimento de dimensões internacionais do direito ao desenvolvimento como direito humano em relação aos outros direitos humanos baseados na cooperação internacional, dentre os quais o direito à paz (E/CN. 4/1334, de 11 de dezembro de 1978).

Uma das dimensões internacionais do direito ao desenvolvimento configura o caráter fundamental deste consubstanciado no fato de que a promoção do desenvolvimento é uma preocupação fundamental de todos os esforços humanos.

Outra dimensão é a do dever internacional de solidariedade para o desenvolvimento, cuja origem encontramos na própria Carta de São Francisco de 1945, tratando-se da afirmação do direito dos povos mais pobres participarem das riquezas do mundo.

A interdependência moral é outra dimensão a ser estudada, impondo a todos os níveis uma responsabilidade crescente no que atine à aplicação de princípios morais nas relações entre os povos pela busca do desenvolvimento sustentável.

Nesse diapasão, a fome e o subdesenvolvimento de uma parcela muito importante da humanidade tornam-se um dos problemas morais mais graves da contemporaneidade, sendo que existem diversas respostas para solucioná-los ou abrandá-los por parte da comunidade científica e econômica mundial.

Há a interdependência econômica, significando que a promoção do direito ao desenvolvimento traz benefícios tanto para os países em desenvolvimento quanto para os países desenvolvidos, caracterizando a "solidariedade egoísta" ou do "egoísmo ilustrado", na medida em que a promoção do desenvolvimento do terceiro mundo é movida não por considerações de cunho ético, moral e humanitário, mas pela possibilidade de trazer benefícios aos países desenvolvidos.

Uma dimensão de suma importância é a manutenção da paz e da segurança mundial, já que as diferenças econômicas, sociais e culturais demasiadamente grandes entre os povos do mundo provocam tensões e discórdias, colocando a paz em perigo.

O dever moral de reparação é a última dimensão internacional do direito ao desenvolvimento, afirmando que este direito decorre do dever moral de reparação que recai sobre os países desenvolvidos, em decorrência dos excessos cometidos por eles no seu passado colonial.

1.3. DIREITO DO DESENVOLVIMENTO

Segundo MOISÉS (1999, pp. 406/407), tal direito tem por desiderato o de estabelecer modelos de vida para uma sociedade, sendo formado por normas que tratam de políticas econômicas e visam a modificação estrutural da ordem jurídica, tanto no âmbito nacional quanto no internacional.

O Direito Internacional do Desenvolvimento não é formado por um conjunto homogêneo de normas, pois estas formam um mosaico, na medida em que os princípios e normas de tal Direito estão estabelecidos em declarações e resoluções de organismos internacionais, diferentemente do Direito Internacional tradicional, cujas principais fontes continuam sendo o Tratado e o costume, bem como o próprio Direito Internacional Econômico, cuja fonte principal é o Tratado Internacional.

As principais declarações e Resoluções que tratam do Direito do Desenvolvimento são as Resoluções: a) Res. n° 2.626, que trata da Estratégia Internacional do Desenvolvimento; b) Res. n° 3.201 e 3.202, que trata da declaração da Nova ordem Econômica Internacional e do Programa de Ação, respectivamente; c) Res. n° 3.291, que trata da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.

Cumprido ressaltar que o Brasil é signatário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, a qual assim dispõe:

Art. 1º, § 1º. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Art. 2º, § 1º. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

§3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Art. 3º, §1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento.³

Neste sentido, ANTUNES (2011, p. 28) leciona que o princípio do desenvolvimento “materializa-se no direito ao desenvolvimento sustentável”.

Na opinião de A. Pellet citado por Celso Mello (1997, v.2 p. 1517) o Direito Internacional do Desenvolvimento apresenta duas características:

Em primeiro lugar, o termo "desenvolvimento" é um conceito antigo, apesar de ter assumido significados diversos, quer sob a ótica puramente econômica, quer sob a ótica multidisciplinar, abarcando os aspectos econômicos, sociais e culturais.

E, em segundo lugar, o objetivo primordial do Direito Internacional do Desenvolvimento é procurar soluções para as questões apresentadas pela diferença econômica entre os diversos Estados, lembrando que a nova ordem econômica não era concebida somente para o combate das desigualdades materiais, mas das desigualdades refletidas nas estruturas jurídicas e políticas como forma de auxiliar na reestruturação do Direito Internacional.

MELLO (1997, v.2 p. 1517) afirma que em virtude da nova conceituação do Direito do Desenvolvimento, o Direito Internacional Econômico e o Direito Internacional do Desenvolvimento têm em parte o mesmo campo de atuação na medida em que o subdesenvolvimento é um problema econômico, entretanto, este último tem um campo mais amplo porque ele é também político, social e cultural.

ANTUNES (2011, p. 27), por seu turno, assevera que, como há uma perversa relação entre miséria e degradação ambiental, é necessário políticas públicas de desenvolvimento que proporcionem uma mais adequada distribuição de renda o que, conseqüentemente, acarretará em melhora da qualidade ambiental.

1.4. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

BENJAMIM (1999, p. 48) leciona que o termo desenvolvimento sustentável surgiu em 1980 e foi consagrado em 1987, no relatório Nosso Futuro Comum, na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente a qual o considerou como um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de

³ In: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html> acessado em 01/08/2011.

atender às necessidades e aspirações futuras, como sendo aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.

Em 1992, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (ECO 92), muitos países signatários da Agenda 21 passaram a trabalhar reunidos no compromisso e no desafio de concretizar, em suas políticas públicas, as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentado com metas para a melhoria das condições ambientais do planeta.

No fórum internacional de Johannesburgo, 2002, com a denominação de Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, a ONU anunciou um conjunto de metas que têm em vista a redução pela metade do número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, bem como questões importantes sobre fornecimento de água, energia, saúde, agricultura e biodiversidade.

Dessarte, o desenvolvimento se apóia e deve observância aos novos paradigmas e aos novos valores no domínio da economia concebida como de livre mercado, integrando-se para tanto, com as dimensões social, ambiental e institucional, ao que é chamado desenvolvimento sustentável para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Sendo assim, o direito ao desenvolvimento sustentável configura um direito humano fundamental tanto no aspecto individual como no aspecto coletivo, pois cada ser humano, bem como a humanidade inteira, deve ter acesso tanto às condições de desenvolvimento quanto a um ambiente ecologicamente equilibrado e saudável.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUSTENTABILIDADE

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1.1. ANÁLISE CONCEITUAL

O termo “políticas públicas” pode ser conceituado como as políticas estatais de assistência social, tais como aquelas que buscam promover a assistência a amplos setores da população, especialmente aos mais desfavorecidos e aos trabalhadores.

Seguindo os ensinamentos de Faleiros (1987, p. 55), tem-se que as políticas sociais do Estado não são instrumentos de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesmas, também não são medidas más em si mesmas, como alguns apologistas de esquerda soem em dizer, afirmando que as políticas sociais são instrumentos de manipulação, e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe operária.

Em busca de promover o bem-estar social, o Estado necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente, utilizando-se das chamadas das Políticas

Públicas que atualmente podem ser definidas da seguinte forma: “(...) Políticas Públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...).”⁴

Pode-se dizer, também, que as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público, buscando sempre atender às demandas ou expectativas da sociedade.

Faz-se mister ressaltar o entendimento hoje dominante de que o chamado *bem-estar da sociedade* é sempre definido pelo governo e não pela sociedade propriamente dita, pois tem-se que esta não consegue expressar-se de forma integral, sendo possível apenas fazer solicitações a seus representantes para que estes mobilizem os membros do Poder Executivo (e também Legislativo e/ou Judiciário) e procurem atender as demandas da população.

Neste sentido, importa ressaltar a distinção entre políticas de Governo e políticas de Estado. A política de Governo é a praticada em prol dos interesses somente de quem está no poder (eventual e reflexamente pode beneficiar grupos sociais fora do eixo governamental). Já política de Estado é a praticada em prol dos interesses supremos e maiores de um Estado, independentemente se irá favorecer ou não os interesses de quem está no poder naquele momento.

Os clamores sociais são apresentados aos dirigentes públicos por meio de grupos organizados, caracterizados pelos sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e ONGs em geral. Assim, o interesse público reflete as demandas e expectativas da sociedade, formando-se a partir da atuação dos diversos grupos, mediante a apresentação de reivindicações e tentativa de obtenção de apoio de outros grupos.

Sendo assim, Faleiros (1987, p. 58) caracteriza o termo “Política Pública” como um conjunto de ações estudado, planejado e organizado pelo governo, com ou sem a participação dos setores privado e não-governamental, voltado para resolução de problemas específicos ou simplesmente para o desenvolvimento da sociedade.

2.1.2. ORIGEM DO TERMO POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o desenvolvimento da sociedade tornou-se imperioso que a função social desempenhada pelo Estado sofresse inúmeras transformações ao passar do tempo, tendo a finalidade de se adequar às novas necessidades advindas das transformações sociais.

Como exemplo, observa-se que nos séculos XVIII e XIX o principal objetivo Estatal era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque estrangeiro (inimigo), ocorre que, na medida em que houve o aprofundamento e a expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram, sendo

⁴ CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord.). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. In: <http://www.portaldodesenvolvimento.com.br/conceitos-basicos/81-politicas-publicas/123-conceitos-de-politicas-publicas>. Acessado em 01/08/2011.

comum se afirmar que na atualidade a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade.

Enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica o termo “Políticas Públicas” nasce nos EUA sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Segundo Muller (1990), pode-se elucidar a peculiaridade do termo políticas públicas em três focos: conteúdos particulares que se expressam em diferentes matérias ou campos de atuação governamental com vistas ao bem social; preferências, escolhas e decisões formadas mediante mecanismos individuais e coletivos; ou resultado de forças e interesses que se posicionam socialmente frente a outras forças e interesses pudessem ser adequadas (ou readequadas) para a convivência frente às regras do Estado

Bourdieu (1989, p. 64) esclarece que as políticas públicas podem ser caracterizadas como um campo de forças no qual se disputa a primazia por indicar, ao mesmo tempo, quais são os problemas ou quais questões devem se tornar problemas, qual(is) a(s) melhor(es) soluções técnicas e políticas para enfrentá-las e quais as formas de avaliar seus resultados.

Problemas sociais surgem em vários aspectos, quer seja o setor da saúde, da educação, do lazer, do transporte, ou o setor ambiental o qual reflete diretamente na saúde e no bem-estar da população. Em meio a tais situações problemáticas, o Estado busca meios de fornecer saúde, educação, transporte, lazer e, principalmente, garantir um meio ambiente saudável àqueles menos favorecidos (sobremaneira nos aspectos social e econômico).

Dessarte, trata-se de uma necessidade decorrente da era pós-Revolução Industrial, quando se fortaleceu o capitalismo, bem como se ampliou os extremos de riqueza e pobreza, fazendo-se necessário que o Estado, mediante as necessidades e clamores sociais, criasse políticas públicas que amparassem os menos favorecidos e evitasse o caos social causado pela extrema distância entre miseráveis e abastados.

2.2. SUSTENTABILIDADE

2.2.1. CONCEITO

Sustentabilidade é a habilidade, no sentido de capacidade, de sustentar ou suportar uma ou mais condições, atualmente configuradas na produção industrial concomitante à manutenção do meio ambiente equilibrado. Tal conceito cada vez mais se torna um princípio configurado no o uso dos recursos naturais para a satisfação de necessidades presentes de forma equilibrada para não comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras, evitando-se o esgotamento dos recursos naturais.

O termo "sustentável" provém do latim *sustentare* (sustentar; defender; favorecer, apoiar; conservar, cuidar). Segundo o Relatório de Brundtland (1987),

o uso sustentável dos recursos naturais deve "suprir as necessidades da geração presente sem afetar a possibilidade das gerações futuras de suprir as suas".

2.2.2. ORIGEM

As discussões acerca do termo começaram na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (United Nations Conference on the Human Environment - UNCHE), realizada em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972.

Em seguida, ocorreu a Conferência de Estocolmo, a qual lançou as bases das ações ambientais em nível internacional e foi responsável por chamar a atenção internacional para questões relacionadas com a degradação ambiental e a poluição.

A Declaração de Estocolmo definiu princípios de preservação e melhoria do ambiente natural, destacando a necessidade de apoio financeiro e assistência técnica a comunidades e países mais pobres.

A ECO-92, Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, consolidou o conceito sustentabilidade, colocando os termos *meio ambiente* e *desenvolvimento* juntos e concretizando a possibilidade apenas esboçada na Conferência de Estocolmo, em 1972, consagrando o uso do conceito de desenvolvimento sustentável, defendido, em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland).

ANDERSON (1998) acrescenta que o termo "sustentabilidade" passou a ser entendido como o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias.

Em 2002, a Cimeira (ou Cúpula) da Terra sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo reafirmou os compromissos da Agenda 21, propondo a maior integração das três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental) por meio de programas e políticas centrados nas questões sociais e, particularmente, nos sistemas de proteção social.

2.2.3. DIMENSÕES DO TERMO "SUSTENTABILIDADE"

SILVA (1995) afirma que termo "Sustentabilidade" possui cinco dimensões: a Ecológica, a Cultural, a Espacial, a Social e a Econômica.

A sustentabilidade social pode ser entendida como a tentativa de se criar um processo de desenvolvimento amparado por uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e de bens, visando a redução do abismo entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres.

Assim, o Governo tenta minimizar a ampla desigualdade social, fornecendo aos menos favorecidos benefícios que estes não teriam acesso se não fosse a atuação Estatal, tais como o acesso à saúde, educação e transporte.

A sustentabilidade econômica busca o gerenciamento e alocação mais eficiente possível dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos

e privados. O Governo Federal, por exemplo, estabelece quais as áreas que mais necessitam de recursos públicos e, por meio da arrecadação global (e também de Estados mais ricos e produtivos), direciona os recursos econômicos a Estados mais pobres e com produção mais baixa, na tentativa de se fazer uma justiça social por meio da distribuição de renda entre os entes da federação.

Já a sustentabilidade ecológica visa a utilização de recursos renováveis e menos esgotáveis, tentando preservar os recursos naturais não-renováveis e facilmente esgotáveis. Por exemplo: tenta-se limitar o consumo de combustíveis fósseis e de outros recursos e produtos que são facilmente esgotáveis e estimular a respectiva substituição pelo consumo de combustíveis renováveis decorrentes da água, álcool, da energia eólica ou mesmo solar.

Por sua vez, a sustentabilidade espacial é caracterizada pelo melhor direcionamento na ocupação das regiões urbanas e rurais com vistas à melhor distribuição dos assentamentos de forma a não degradar o meio ambiente e não prejudicar o desenvolvimento tecnológico-industrial, bem como a melhoria de vida da população.

Por fim, a sustentabilidade cultural procura a valorização das raízes endógenas relacionadas aos processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, que facilitem a geração de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área. Assim, busca-se o desenvolvimento tecnológico em harmonia às características culturais da população, bem como às características do meio ambiente ocupado pelo respectivo setor social.

A busca de sustentabilidade é um processo, sendo necessária a conscientização dos Governos e de suas respectivas populações com vistas a se evitar o esgotamento dos recursos naturais e se garantir a continuidade do desenvolvimento tecnológico e social para as gerações futuras, mediante o desenvolvimento e a aplicação atuante das políticas públicas de sustentabilidade.

2.2.4. EXEMPLOS DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SUSTENTABILIDADE NO BRASIL

Antes de serem apresentadas algumas políticas públicas relacionadas à sustentabilidade, há de se ressaltar as dimensões jurídicas das políticas públicas na realização dos direitos humanos.

Segundo COMPARATO (2003), a partir do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a posição do Estado passou do pólo passivo para o pólo ativo da relação jurídica, tendo em vista que anteriormente, cabia ao Estado manter-se inerte e não violar os direitos e liberdades civis e políticas dos cidadãos.

Como já mencionado, a partir de meados do século XX, o Estado passa a atuar ativamente na elaboração de políticas públicas ou programas de ação governamental para implementação e efetivação dos direitos humanos de conteúdo econômico, social e cultural, bem como da garantia de um desenvolvimento sustentável, concretizando as políticas públicas de sustentabilidade.

Cabe destacar que a realização de políticas públicas pressupõe a relação combinada entre Estado e sociedade civil (agentes econômicos, organizações civis e particulares), dando real significado à democracia participativa.

Como exemplo de política pública de sustentabilidade já implementado no Brasil tem-se que o governo federal, por meio do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, apresentou um conjunto de ações estratégicas, consideradas prioritárias por sua relevância para a contenção do desmatamento na Amazônia Legal, bem como para a viabilização de estratégias alternativas de proteção e uso sustentável da floresta, mediante o Decreto de 3 de julho de 2003.

O mencionado plano de ação previa o fomento às atividades sustentáveis, mediante o aperfeiçoamento de instrumentos de financiamento e créditos existentes, que utilizam recursos públicos para promover atividades produtivas sustentáveis e desestimular o desmatamento ilegal.

Prevvia também desenvolver e implementar o programa de capacitação, formação e divulgação do manejo florestal sustentável; apoiar as comunidades extrativistas e indígenas; o fomento ao ecoturismo; implantar e consolidar pólos pioneiros de produção familiar sustentável; apoiar o desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva de madeira e móveis; implementar ações para uma política agrícola sustentável para a Amazônia legal; e adotar como exigência básica para os produtores rurais contemplados nos programas e ações do Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento o cumprimento da legislação ambiental.

Na esfera internacional, o governo brasileiro tem defendido “que a comunidade internacional estabeleça uma verdadeira política pública mundial da alimentação e de agricultura”. Para isso, foi celebrada uma “Parceria Global para a Agricultura, a Segurança Alimentar e a Nutrição” e foi criada a partir do Comitê de Segurança Alimentar da FAO. Neste diapasão, VALENTE (2002) ressalta que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – o direito à alimentação adequada e a estar livre da fome.

Os exemplos acima permitem observar que é possível a implementação de políticas públicas de sustentabilidade. Ocorre que, até agora, os governos (nacional e internacional) têm agido de forma tímida e pontual, o que ainda não é o bastante frente à crescente e preocupante degradação ambiental que pode comprometer a sobrevivência saudável das gerações futuras.

3. DOCUMENTO “OUR COMMON FUTURE” E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DEFINIDO EM PLANO INTERNACIONAL

3.1. ANÁLISE CONCEITUAL

O documento “Our Common Future”, também conhecido como Relatório Brundtland, da Organização das Nações Unidas da Comissão Mundial

sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) foi publicado em 1987. Os pontos focais do documento eram o multilateralismo e a interdependência das nações, mediante o crescente desenvolvimento tecnológico e industrial, e a necessidade de compatibilizar tal crescimento com a busca de um desenvolvimento sustentável.⁵

Houve a tentativa de recuperação do espírito da Conferência das Nações Unidas a respeito do Ambiente Humano, caracterizada como Conferência de Estocolmo, na qual ficou claro que em um Futuro Comum seria crucial que as questões ambientais fossem colocadas firmemente sobre a agenda política a fim de se discutir a manutenção do meio ambiente em harmonia com o desenvolvimento humano como um problema grave⁶.

A publicação de Nosso Futuro Comum e do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento lançou as bases para a convocação no ano de 1992 da Cimeira da Terra e da adoção da denominada Agenda 21, a Declaração do Rio e para o estabelecimento da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável. Evidenciou-se que em prol da evolução e o desenvolvimento da sociedade contemporânea não é preciso comprometer a evolução e o desenvolvimento das gerações futuras, sendo necessário garantir a sobrevivência sadia dos descendentes das nações hodiernas para se evitar o fim do ecossistema e da humanidade.

3.2. ANÁLISE DO TEOR DOCUMENTAL DE “OUR COMMON FUTURE”

3.2.1. ORIGEM DAS DISCUSSÕES

Em 1983, o Secretário-Geral da ONU convidou a primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, para presidir uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em razão da preocupação com a forte pressão do crescimento populacional, a moderna tecnologia, bem como e a demanda do consumidor sobre o tecido planetário, especialmente desde 1970.

Desde então, surgira uma nova geração de preocupações ambientais – aquecimento global, desmatamento, perda de espécies, os resíduos tóxicos, em meio ao esgotamento rápido dos recursos naturais em nome do desenvolvimento.

Ocorre que, mesmo diante do crescente desenvolvimento, a pobreza também estava se difundindo assustadoramente, ampliando cada vez mais a distância entre os limiares da distribuição de renda.

Em 1987 a Comissão Brundtland havia entregue seu relatório intitulado “Our Common Future”, mas na época o crescimento populacional não era mais visto como a principal ameaça para a harmonia do planeta, tendo em vista que tal crescimento incidia, na sua maior parte, entre os mais pobres, enquanto que os

⁵ In: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland>, acessado em: 16/05/ 2011.

⁶ In: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland>, acessado em: 16/05/ 2011.

grandes industriais eram os maiores responsáveis pelo consumo excessivo de combustíveis fósseis, pelo aquecimento do globo com as suas emissões de carbono, envenenamento do solo e da água com seus produtos químicos, bem como mediante estragos ecológicos com vazamentos de petróleo etc.

Assim, o conceito de "desenvolvimento sustentável" foi lançado tendo como grande desafio manter o avanço social e econômico para assegurar aos seres humanos uma vida saudável e produtiva, mas que não chegasse a comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.

3.2.2. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS QUESTÕES APONTADAS PELO DOCUMENTO

3.2.2.1. A VIABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Como visto, o documento "Our common future" entende que o desenvolvimento sustentável pode ser caracterizado como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. A novidade é que este documento contém, em si, conceito de *necessidades*, em particular as necessidades essenciais dos pobres do mundo, para os quais prioridade absoluta deve ser dada⁷, bem como a ideia de limitações impostas pelo estado da tecnologia e da organização social sobre a capacidade do meio ambiente para atender às necessidades presentes e futuras.

O desenvolvimento global sustentável exige a mudança de atitude daqueles que têm mais acesso à tecnologia no sentido de adotarem estilos de vida dentro dos meios ecologicamente sustentáveis do planeta – em seu uso de energia, por exemplo.

Populações em rápido crescimento tendem a aumentar a pressão sobre os recursos naturais, assim o desenvolvimento sustentável só pode ser exercido se o ritmo de crescimento populacional estiver em harmonia com o potencial produtivo de alteração do ecossistema.

Sendo assim, segundo o documento "Our Common Future", o desenvolvimento configura um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico, bem como a mudança institucional são coerentes com futuro⁸.

⁷ "Qualquer análise que se faça do estado do meio ambiente no Brasil – e, nisto, nada temos de diferente dos demais países do mundo – demonstrará que os principais problemas ambientais se encontram nas áreas mais pobres e que as grandes vítimas do descontrole ambiental são os mais desafortunados. De fato, há uma relação perversa entre condições ambientais e pobreza" (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 13ª ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 27).

⁸ "(...) A administração do meio ambiente e a manutenção do desenvolvimento impõem sérios problemas a todos os países. Meio ambiente e desenvolvimento não constituem desafios separados; estão inevitavelmente interligados. O desenvolvimento não se mantém se a base de recursos ambientais se deteriora; o meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as consequências da destruição ambiental. Esses problemas não podem ser tratados separadamente por instituições e

Observa-se que os desafios são interdependentes e as soluções são integradas, exigindo abordagens abrangentes, bem como a participação de toda a sociedade.

No âmbito do direito pátrio a positivação do princípio do desenvolvimento sustentável ocorreu no art. 225 da CRFB de 1988, no capítulo que trata do Meio Ambiente⁹.

3.2.2.2. O CRESCIMENTO POPULACIONAL

Há o “problema populacional” o qual requer esforços para eliminar a pobreza em massa, de modo a garantir um acesso mais equitativo aos recursos planetários e melhorar o potencial humano para gerir tais recursos.

Neste sentido, cresce a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas que tenham objetivos demográficos gerais e específicos que visem fortalecer as motivações sociais, culturais e econômicas em torno do planejamento familiar.

3.2.2.3. A PRODUÇÃO ALIMENTÍCIA

Verifica-se também a crescente produção mundial de cereais a qual supera o crescimento da população mundial sendo que, em contrapartida, a cada ano mais pessoas no mundo não recebem comida suficiente, concluindo-se que a agricultura mundial tem o potencial de produzir alimentos suficientes para todos, mas a comida não está frequentemente disponível onde é necessário.

Dessarte, a questão da produção alimentícia exige atenção a elementos como a distribuição e logística dos alimentos, bem como distribuição de renda.

3.2.2.4. A DEVASTAÇÃO AMBIENTAL

Com relação à devastação ambiental, asseverou o documento em análise que a primeira prioridade é estabelecer o problema das espécies e ecossistemas ameaçados, discutindo-se uma agenda de políticas públicas voltada para a proteção da biodiversidade.

políticas fragmentadas. Eles fazem parte de um sistema complexo de causa e efeito” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1988, p. 40).

⁹ “(...) ao contrário da gênese dos demais direitos fundamentais, não foi a Constituição dos Estados que liderou o processo de tomada de consciência jurídica da existência de um direito humano ao meio ambiente, bem como a necessidade de proteção autônoma dos diversos ecossistemas e dos elementos biológicos, físicos e químicos que os integram. Foi o direito internacional, através de documentos como a Declaração de Estocolmo de 1972 e o Informe Brundtland de 1982, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, que afirmou de forma irrefutável e pioneira a proteção do meio ambiente e a necessidade de que o desenvolvimento humano passasse a ser sustentável” (BONAVIDES, Paulo [Coord.]; RODRIGUES, Geisa de Assis *et alii*. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2.345).

Outro aspecto importante seria a implementação de medidas que tratem da precaução e da prevenção de danos ambientais, bem como a promoção da utilização mais eficiente dos recursos de longo prazo das florestas e reduzir o desmatamento.

3.2.2.5. A PRODUÇÃO ENERGÉTICA

Com relação à preocupação de se buscar uma fonte energética mais segura e sustentável, o documento demonstrou que uma pessoa média em uma economia de mercado industrial emprega mais de 80 vezes mais energia do que alguém na África subsaariana, sendo que qualquer cenário energético global realista deve ter ciência de que o uso de energia primária aumentou substancialmente nos países em desenvolvimento.

Entretanto, para trazer o desenvolvimento da energia dos países menos industrializados ao nível dos países industrializados até o ano 2025, seria necessário multiplicar o consumo de energia global atual por um fator de 05 (cinco) o que causará impactos ambientais sem precedentes, caso não seja baseado na diversidade das fontes energéticas, com a ampliação do uso de fontes de energias renováveis sustentáveis (ERS's).

Em tal contexto, observa-se que qualquer nova era de crescimento econômico deve priorizar a utilização mais eficiente e racional de energia do que o crescimento no passado, mediante políticas de eficiência energética, respeitando-se os recursos naturais de cada nação e utilizando-se as fontes energéticas mais disponíveis e renováveis em cada ecossistema.

Ressalta-se que há muito espaço para melhorias nesse sentido, existindo aparelhos modernos os quais podem ser redesenhados para oferecer a mesma quantidade de energia, serviços com apenas dois terços ou mesmo metade das entradas de energia primária necessária para fazer funcionar equipamentos tradicionais, respeitando-se as fontes energéticas características do ecossistema singular de cada nação, de forma a priorizar o mercado interno e evitar o esgotamento das fontes energéticas.

Deve ser dada prioridade à investigação e ao desenvolvimento de alternativas ambiental e ecologicamente viáveis, incrementando-se programas de pesquisa e financiamento necessário para assegurar o rápido desenvolvimento das energias renováveis, aplicando-se as políticas públicas de sustentabilidade também neste sentido.

3.2.2.6. A PRODUÇÃO INDUSTRIAL

Com relação ao ano de 1950, observa-se que o mundo produz industrialmente sete vezes mais hoje do que nessa data, entretanto tal produção atende apenas a uma pequena parcela da população mundial em razão de fatores como a distribuição de renda.

Sendo assim, o que se presencia atualmente é um excesso de produção de itens supérfluos, que não atendem às necessidades humanas e ambientais. A questão é canalizar a produção para itens realmente úteis às pessoas e ao meio ambiente e a consequente melhoria na distribuição de renda para que os benefícios da produção industrial atendam ao maior número possível de pessoas.

Neste diapasão, verifica-se que a experiência nas nações industrializadas provou que a tecnologia anti-poluição tem sido rentável em termos de saúde, economia de mercado e evitar danos ambientais, tornando muitas indústrias mais rentáveis, bastando política públicas que incentivem a produção industrial de forma sustentável, o que é possível também em países emergentes, pois estes cada vez mais estão abertos ao capital estrangeiro e podem se aliar a este para incentivar a aplicação de tal tecnologia.

CONCLUSÃO

Demonstrou-se com o presente artigo, que o desenvolvimento sustentável implica um novo conceito de crescimento econômico, consubstanciado na proposição de uma justiça e oportunidade para todos, em ter acesso ao conforto, lazer e conhecimento proporcionados pelas novas tecnologias, em total sintonia com a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, minimizando os impactos ambientais nos recursos naturais finitos do planeta.

Demonstrou-se a relevância da aplicação dos tratados, convenções e documentos internacionais, principalmente o “Our Common Future”, na tentativa de se implementar o desenvolvimento sustentável, mediante políticas públicas de sustentabilidade nacionais e internacionais coesas e harmônicas no alcance de tal objetivo.

Demonstrou-se, por fim, que estudos já estão sendo feitos desde a década de 70 e que já foram elaborados tratados, convenções e documentos internacionais; falta coesão e vontade política, em âmbito nacional e internacional, na busca da implementação de política públicas que garantam o desenvolvimento sustentável, assegurando a sobrevivência sadia das gerações futuras em harmonia como o respectivo acesso aos produtos tecnológicos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 12^a ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

ALLEN, P. (Editor). *Food for the Future: Conditions and Contradictions of Sustainability*. New York: Paperback, 1993.

ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 13ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011
- BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. *Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, n. 14. abr./jun. 1999.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- BONAVIDES, Paulo (Coord.); RODRIGUES, Geisa de Assis *et alii*. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- BRUM, Argemiro J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. 20ª ed. Petrópolis: Vozes c/ Ed. Unijuí, 1999.
- BUARQUE, Cristovam. *A desordem do progresso*. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- BUCI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord.). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. In: <<http://www.portaldodesenvolvimento.com.br/conceitos-basicos/81-politicas-publicas/123-conceitos-de-politicas-publicas>> acessado em 01/08/2008.
- CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação*. 25ª ed. São Paulo: Cultrix, 1999.
- DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização: paradoxos e desafios*. São Paulo: Renovar, 2001.
- FALEIROS, Vicente. *A política social do Estado capitalista. As funções da previdência e da assistência sociais*. 5ª ed., São Paulo: Cortez, 1987.
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- GARCIA-AMADOR, F.V. *El derecho internacional del desarrollo una nueva dimension del derecho internacional econômico*. Madrid: Editorial Civitas S. A., 1987.
- HAQ, Mahbub ul. *O paradigma do desenvolvimento humano sustentável*. In: <www.undp.org.br> acessado em 31/03/2001.
- HARGROVES, K.; SMITH, M. (Editors). *The Natural Advantage of Nations: Business Opportunities, Innovation and Governance in the 21st Century*. New York: Earthscan/James&James, 2005.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

- IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- YOUNG, Lincoln; HAMSHIRE, Jonathon. *Promoting Practical Sustainability*. Canberra (Australia): Australian Agency for International Development (AusAID), 2000 (and reprints).
- ISA, Felipe Gomez. *Cuadernos Deusto de derechos humanos: los derechos humanos al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*. Bilbao: Universidade Deusto, 1998.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.
- MARCIAL, Danielle; ROBERT, Cínthia; SÉGUIN, Elida. *O direito do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2000.
- MATHIAS, G.; SALAMA, P. *O Estado Superdesenvolvido*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito Internacional público*. Vols. 01 e 02. 11ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MOISÉS, Cláudia Perrone. *Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- _____. *Direitos humanos e desenvolvimento : a contribuição das nações unidas*. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral, MOISÉS, Cláudia Perrone (org). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999.
- MORIN, Edgar. *Introdução à política do homem – argumentos políticos*. São Paulo: FORENSE, 1965.
- _____. *Terra-pátria*. 2ª ed. Porto Alegre: Sulina, 1995.
- NAVARRO, Vicente. *Produção e Estado de bem-estar: O Contexto das Reformas*. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.
- POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e relações internacionais*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Thex, 1995.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 4ª ed. São Paulo: LTD, 1999.

STACCONE, G. *Gramsci: 100 anos – Revolução e política*. São Paulo: Petrópolis, 1991.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O legado da declaração universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos*. In: JÚNIOR, Alberto do Amaral, MOISÉS, Cláudia Perrone (org). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999.

VIANA, Nildo. *O capitalismo na era da acumulação integral*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2007.

DOCUMENTOS:

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

United Nations World Commission on Environment and Development (WCED). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

PERSPECTIVAS CRÍTICAS DOS DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO

Roberto Galvão Faleiros Junior*

Paulo César Corrêa Borges**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Abordagem histórico-social dos direitos humanos. 2. A concretização dos direitos humanos e a efetividade das políticas públicas 3. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Desde a formulação dos Estados Nacionais, preocupou-se, primordialmente, com a edificação de fundamentos estruturais e finalidades delimitadas. Desse modo, os Estados, ao limitarem os poderes irrestritos dos soberanos, acabaram assumindo o direcionamento de realizações concretas, e, em última instância, submetendo-se, aos ditames das leis.

Essas questões, contemporaneamente, dentro da ciência política fazem parte da ressignificação do próprio Estado e, paralelamente, da reformulação paradigmática do próprio direito. Assim, a crescente necessidade de intermediações entre os anseios populares e o Estado e a ampliações de focos de consolidação da cidadania, desencadeiam outras mudanças teóricas e reestruturações das políticas públicas.

O desenvolvimento de políticas públicas e conseqüente expansão de espaços que consolidam a cidadania possibilitam que tanto os direitos individuais como os transindividuais aumentem suas possibilidades de concretizações.

Dentro desse processo de ampliação de cidadania encontra-se o aumento da participação popular na formulação e destinação dos recursos estatais. Assim, a população luta pela concretização dos direitos humanos, a ampliação de sua cidadania, através, sobretudo, da implementação das políticas públicas.

1. ABORDAGEM HISTÓRICO-SOCIAL DOS DIREITOS HUMANOS.

* Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. Integrante do Núcleo de Estudos da Tutela Penal dos Direitos Humanos. Contato: robfaleiros@yahoo.com.br.

** Doutor e mestre em Direito pela UNESP, Franca-SP. Professor Assistente-doutor de Direito Penal e Criminologia do Departamento de Direito Público da UNESP, Franca-SP. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. Promotor de Justiça do Estado de São Paulo. Líder do Núcleo de Pesquisas da Tutela Penal dos Direitos Humanos (NETPDH).

Como todo campo do conhecimento, as abordagens, formulações teóricas e classificações doutrinárias dos direitos humanos não são uniformes. Diferentes pesquisadores se preocuparam em solidificar entendimentos próprios e específicos o que demonstra a enorme complexidade do tema e o permanente cuidado que permeia estes estudos, sempre com a preocupação de não reduzir a perspectiva almejada.

A doutrina menciona como precursor T.H. Marshall, que dividiu os direitos humanos em três gerações¹. Este autor sustentava que a primeira geração, dos direitos civis, teve início no século XVIII; a segunda geração, a dos direitos políticos, foi estruturada no século XIX; e a terceira geração, dos direitos sociais e econômicos, foi edificada nos primórdios do século XX.

No Brasil, refere-se de forma recorrente à tipologia utilizada pelo professor José Alcebíades de Oliveira Junior, que acrescenta mais duas dimensões a essa divisão clássica.

O mencionado professor reconhece como de primeira dimensão os direitos civis e políticos, reconhecidos nas declarações entre os séculos XVIII e XIX. Estes direitos irradiados pelo Iluminismo possuem um alcance negativo, ou seja, contra o Estado, e exigem certa abstenção dos órgãos políticos.

A Declaração da colônia inglesa da Virgínia, de 1774, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, são consideradas as primeiras formulações sistematizadas dessa dimensão.

A segunda dimensão envolve os direitos sociais e econômicos e se edificou entre o século XIX e o início do século X. Sua amplitude foi concomitante ao surgimento e crise do Estado liberal e o surgimento do Estado do bem-estar social. Considera-se a Constituição mexicana de 1917, a Constituição russa de 1918 e a Constituição da República de Weimar de 1919 as sistematizações precursoras dessa segunda dimensão.

Como de terceira dimensão reconhecem-se os direitos coletivos e difusos, denominados também transindividuais, com exteriorização estimada entre as décadas de sessenta e setenta do século XX. Esses direitos, com conteúdo de solidariedade, transplantam a subjetividade do ser humano, pois, consideram sujeitos indeterminados como os titulares dos mesmos. Dentre os doutrinados do tema, verificam-se diversas especificidades quando tratam sobre os direitos de terceira dimensão. Alguns afirmam que os direitos à comunicação e à paz estão situados dentro desse espectro. Outros alertam para o direito à autodeterminação dos povos, perpassando pelo debate acerca da soberania, disposição dos recursos naturais próprios, identidade cultural e também patrimônio comum da humanidade. De outro lado, surgem doutrinas que relacionam essa dimensão apenas ao meio ambiente equilibrado, aos direitos da criança e do adolescente e aos direitos do consumidor.

¹ Cf. Wolkmer (2004, p. 4)

De qualquer maneira, essas diversas classificações demonstram a relevância e o crescente surgimento e ampliação dos Direitos Humanos com este caráter coletivizado, mais solidário.

Embora amplamente controverso, já aventam que os Direitos Humanos de quarta dimensão surgiram no cenário mundial no final do século XX, em função do desenvolvimento tecnológico e das pesquisas genéticas que forçosamente inseriram a questão dentro da ordem jurídico-social.

Essa nova dimensão, comumente denominada de bioética trata da relação médico-paciente; das regulamentações de experiências e pesquisas com seres humanos; de questões envolvendo a procriação, a eutanásia, o genoma humano, transplante de órgãos, organismos geneticamente modificados, etc.

No entanto, parece que não se finda as formulações teóricas sobre o desenvolvimento humano. Nesse sentido, já se percebe e como anuncia Wolkmer (2004, p.12): “A passagem do século XX para o novo milênio reflete uma transição paradigmática da sociedade industrial para a sociedade da era virtual.” Assim, dentro desta percepção consideram-se os direitos virtuais como de quinta dimensão, demonstrando a influência dos anseios historicamente situados.

Com a sistematização citada pode-se constatar que foi historicamente construída a noção contemporânea de direitos humanos. Denota-se, também, a crescente necessidade de uma efetiva tutela por parte do Estado, evidenciada com o crescente surgimento de novos direitos e novos sujeitos e principalmente após a difusão da idéia dos direitos de segunda e terceira dimensão, fundada, sobretudo, em preceitos constitucionais e na realidade concreta.

Esse processo, também, demonstra o quanto que o conteúdo do princípio da dignidade humana foi se ampliando com esses novos direitos e, paralelamente, para possibilitar sua completa fruição exigindo-se do Estado garantias e políticas concretas.

Assim, com o pós-guerra ocorreu a reformulação do constitucionalismo e a anunciação dos direitos de terceira dimensão e permitiu a identificação concreta da necessidade de intersecções entre os diversos ramos do direito e uma atuação decisivamente protetiva por parte do Estado. É, pois, neste cenário que se propala pela ressignificação do Estado com seu fortalecimento, direcionando seu foco de abordagem e atividades para a tutela, promoção e difusão dos direitos humanos através, principalmente das políticas públicas.

2. A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os discursos e práticas acerca, sobretudo, das funções dos direitos humanos, comumente é retórico e vazio, podendo ser direcionado tanto para aspectos teóricos retrógrados como para políticas de manutenção da organização social.

De maneira oposta, constantemente percebe-se a necessidade de modificação nos seus fundamentos com o objetivo claro de viabilizar maior efetividade. Neste viés transformativo ocorre a emergência dos direitos

transindividuais e a centralidade dos direitos fundamentais como uma obrigação do Estado através de suas finalidades e políticas.

Deste modo, entende-se que os direitos humanos, principalmente os sociais, acabam sendo o próprio conteúdo das políticas públicas, o que demonstra a vontade coletiva da sociedade na busca pela efetividade dessas normas de interesse geral. Assim, é evidente que para a formulação e direcionamento das ações públicas planejadas é necessário a observância das disposições legais e constitucionais, moldando seu conteúdo e existência.

As políticas públicas - entendidas como programas, atividades, direcionamentos da ação estatal - estão, em grande medida, vinculadas a promoção e realização dos direitos sociais. A possibilidade de concretização desses direitos é ampliada com o próprio alargamento do foco dos direitos fundamentais em função tanto dos inúmeros pactos internacionais - que declaram estes direitos - quanto com a abertura de espaços para consolidação do ser humano no sentido empregado por David Sánchez Rubio (p. 18, 2010):

Direitos humanos têm mais a ver com processos de lutas para abrir e consolidar espaços de liberdade e dignidade humana. Podem ser concebidos como o conjunto de práticas sociais, simbólicas, culturais e institucionais que regem contra os excessos de qualquer tipo de poder que impedem aos seres humanos constituírem-se como sujeitos.

Assim, com os processos de lutas pela dignidade humana, as políticas sociais permitem uma ampliação das liberdades humanas e maior viabilização para a concretização dos direitos humanos.

De maneira mais aprofundada, entende-se que as políticas públicas podem ser um instrumento para a aglutinação de interesses coletivos comuns. Assim, como são instrumentalizadas e planejadas racionalmente, indissociavelmente devem contar com uma forte e decisiva participação popular.

Deste modo, a participação popular é um dos principais instrumentos na realização das políticas públicas e concretização dos direitos humanos, contribuindo para a formulação dos objetivos, meios e finalidades da atividade estatal.

Essa participação popular é tratada, dentre outros mecanismos, através dos conselhos previstos na Constituição e em diversas leis que regulamentam os direitos sociais, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso e a Lei Orgânica da Saúde.

De qualquer maneira, a mera previsão legislativa não encerra a questão e não viabiliza, por si só, a concretização dos direitos. Para tanto, há a necessidade, também de reformulação da teoria jurídica vigente para que forneça respostas adequadas diante da emergência dos direitos transindividuais e os problemas gerados pela centralidade dos direitos fundamentais.

Caso não sejam encontradas repostas, provavelmente estaremos constatando o envelhecimento do sistema jurídico atual, e até da própria ciência jurídica.

Evidente, portanto, um complexo fosso entre a norma que prevê os direitos sociais e a realidade, o que dificulta a efetividade e aplicabilidade dos direitos transindividuais emergidos da própria sociedade.

Com o intuito de identificar e explicitar corretamente as funções dos direitos fundamentais, os alemães recuperaram a classificação de Jellinek do final do sec. XIX, a denominada teoria do “Status”, ou também teoria dos direitos subjetivos.

Assim, no “status negativus”, considera-se quando os direitos fundamentais impõem uma intervenção negativa do Estado (direitos de defesas ou direitos de resistência). De outro modo, as liberdades civis e algumas liberdades políticas (ex. se filiar a um partido, voto secreto). Esse “status negativus” não é do titular dos direitos fundamentais, mas sim ao do Estado.

Já o “status positivus” esta relacionado com a postura estatal. Seriam os direitos prestacionais (ou material (dar saúde) ou normativa (criar a previdência)), os direitos socioeconômicos. E é neste cenário que se insere a formulação e implementação de políticas públicas.

Este resgate teórico contribui para que as políticas públicas ganhem substrato teórico robusto, contribuindo para sua viabilização concreta, atingindo o fim primordial do Estado.

Há, ainda, o “*status activus*” se refere aos titulares de direitos fundamentais, a participação dos sujeitos, dos homens e mulheres na formação da vontade do Estado. Seriam os direitos de participação (voto, formação partidária, se candidatar), os direitos políticos na formação da vontade do Estado e de outras organizações, ou na maneira exposta acima, na participação popular na formulação das políticas públicas.

Esse resgate teórico é importante, pois, para alguns autores estaria relacionada aos direitos de 1ª e 2ª geração e teria dificuldade com os direitos difusos e coletivos. De modo que poderia facilitar o entendimento da dificuldade de compreensão e irradiação prática dos direitos fundamentais, já que, atualmente, ainda é utilizada para fundamentá-los.

Grande parte da doutrina discute a questão nominal acerca desses direitos, assim, para alguns, os direitos humanos designariam os que estão reconhecidos nos Tratados Internacionais e parte dos sistemas de controle, ao passo que os direitos fundamentais corresponderiam os que fundamentam, dão sustentação e alicerce aos Estados constitucionais.

Para além da discussão da nomeação, a dificuldade de efetividade e eficácia dos direitos sociais é um problema amplificado, tanto de juristas, do Estado e da própria sociedade.

Inicialmente, entende-se que a inefetividade relaciona-se com a titularidade dos direitos fundamentais. Enquanto um posicionamento progressista procura ampliar a capacidade de titularidade e exercício, um viés conservado procura restringir essas práticas.

Outro aspecto interessante está relacionado com os efeitos dos direitos fundamentais. Conforme o §1º do art. 5º, os direitos fundamentais seriam normas

auto-aplicável, de aplicação imediata, irradiariam, portanto, uma máxima eficácia. Um entendimento restritivo considerá-los-ia como normas de eficácia contida, mitigada, pois seriam normas programáticas.

Na formulação teórica, consideram que os direitos fundamentais ainda emanem efeitos objetivos e subjetivos. Os primeiros obrigariam a todos os sujeitos (Ex. cláusulas pétreas e a teoria do não retrocesso); já o efeito subjetivo, a partir da problematização de casos concretos, decorreria da consideração de que os direitos fundamentais poderiam ser judicializados.

Dentro da teoria de Jellinek já mencionada, esses efeitos subjetivos, estariam mais facilmente relacionados com a ideologia jurídica liberal e privatística dos sec. XIX e XX, representando, em grande medida, os direitos de primeira dimensão. Por isso, que outras gerações de direitos, como emanção de direitos fundamentais, teriam certa dificuldade de reconhecimento judicial e, portanto, efetividade, inviabilizando indiretamente as políticas públicas.

Há ainda outro aspecto interessante que envolve essa temática. Na busca para o aumento da efetividade e eficácia dos direitos fundamentais, em alguns momentos nos deparamos com a colisão e restrições entre os princípios. Assim, para uma maior taxa eficaz, a teoria da argumentação, pelo princípio da proporcionalidade, teria importante função.

De qualquer forma, não devermos nos iludir na busca de soluções para a baixa taxa de efetividade dos direitos humanos ou da dificuldade na implementação das políticas públicas.

É evidente o distanciamento entre as disposições normativas e a realidade social. Assim, para a defesa contundente da dignidade humana deve-se permanentemente construir políticas públicas condizentes com outros paradigmas teóricos, com uma concepção de Estado social, presente e interventor.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo estudo apontado, as políticas públicas podem contribuir para que os direitos humanos resem mais efetivos, através, dentre outras possibilidades, das cotas afirmativas; educação para direitos humanos e cidadania nas escolas e centros populares; a realização da reforma agrária; a implementação e estruturação dos conselhos participativos, que devem contar com uma objetiva participação popular.

Evidente, portanto, que a incorporação e ampliação das políticas públicas relaciona-se com a concretização dos direitos sociais. Neste esforço contra-hegemônico, a implementação destas ações e programas realça uma racionalidade de resistência, em desconformidade com a estruturação social hegemônica.

Os direitos humanos como um todo, e especificamente os direitos sociais, possibilitam a construção de condições sociais, econômicas e políticas que estruturam um acesso mais justo a diversos bens imprescindíveis para a vida humana, permitindo um empoderamento dos sujeitos. Neste sentido explicita Joaquín Herrera Flores (p. 189-190, 2009):

Uma política, portanto, dos direitos humanos, ou, em outros termos, uma prática “rizomática” e imanente dos mesmos que nos impulsiona a mudar de direção, a curvar o linear e aproximarmos da verdadeira raiz do termo política: o “empoderamento” que supõe a composição de novas relações dinâmicas, quer dizer, de novos marcos compositivos, interativos de modos de existência diferentes, ainda que apontando para o aumento do poder mútuo: poder de atuar/afetar e poder de sensibilizar/ser afetado.

Este entendimento sócio-histórico rompe, de maneira profunda, com a perspectiva positivista, liberal e individualista do direito, indicando substratos concretos de sustentabilidade para uma nova prática sócio-política. Possibilita-se, desta maneira, que sujeitos de carne e osso possam consolidar seus diversos modos de ser, compreender e existir no/para o mundo.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*. Relatório 2006 Rio de Janeiro: Elsevier ; Washington, DC : BID, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992

_____. *Fundamentos dos direitos humanos*. In MARCÍLIO, Maria Luiza e outros (Coord.) *Cultura dos direitos humanos*. São Paulo: LTr, 1998. p. 53-74

BONAVIDES, Paulo. (2001). *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência: por uma hermenêutica: por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo, Malheiros.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 4ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *Fundamentos dos direitos humanos*. In MARCÍLIO, Maria Luiza e outros (Coord.) *Cultura dos direitos humanos*. São Paulo: LTr, 1998. p. 53-74

FARIA, José Eduardo. (1994). *Os direitos humanos e o dilema latino-americano às vésperas do século XXI*. Novos Estudos CEBRAP, n. 38, p. 61-78, 1994.

FLORES, Joaquín Herrera. *Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os Direitos Humanos como produtos culturais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. *Los Derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales*. In: RÚBIO, David S.; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de (Org.). *Direitos humanos e globalização fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, p. 65-101, 2004.

FROMM, Erich. *Ter ou Ser?* Tradução de Nathanael C. Caixeiro. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan.

GALLARDO, Helio. *Teoría Crítica: matriz y posibilidad de derechos humanos*. Cartagena: F. Gómez, 2008.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. *A ciência do direito: conceito, objeto, método*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RUBIO, David Sánchez. *Fazendo e desfazendo Direitos Humanos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

_____.; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de (Org). *Direitos Humanos e Globalização Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica*. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática: a crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência, 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005. v.1.

_____. Uma concepção multicultural de direitos humanos. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 39, p. 105-124, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. 2.ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Novos pressupostos para a temática dos direitos humanos*. In: RÚBIO, David S.; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de (Org.). *Direitos Humanos e Globalização Fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, p. 03-19, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-AMBIENTAL E A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AO MEIO AMBIENTE

Juliano Quireza Pereira*

Marcos Simão Figueiras**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA GESTÃO PÚBLICA. a) Desenvolvimento Sustentável. b) Responsabilidade socioambiental na Gestão Pública. 2. INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES. a) PIB: Produto Interno Bruto. b) IDH – Indicador de Desenvolvimento Humano. 3. RESPONSABILIZAÇÃO PELA POLUIÇÃO. 4. RESPONSABILIDADE CIVIL NAS ATIVIDADES NUCLEARES. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O direito não pode ficar inerte ante a triste realidade da devastação ecológica, pois o homem está, com suas conquistas científicas, destruindo os bens da natureza, que existem para seu bem-estar, alegria e saúde; contaminando rios, lagos, com despejos industriais; devastando florestas; destruindo reservas biológicas; represando rios, usando energia atômica ou nuclear.

O dano ecológico tem causado graves e sérias lesões às pessoas, às coisas ou ao meio ambiente, urgindo a sua reparação, por envolver não só abuso no exercício de um direito (CC, art. 160,I), mas também perigosos riscos, pois, nas palavras de Coulombel, o verdadeiro problema para numerosos indivíduos atingidos em sua pessoa e nos seus interesses não é saber o que vale sua causa, no plano jurídico, mas verificar se são bastante fortes sociais, pecuniária e moralmente para afrontar um adversário que nada será capaz de fazer recuar.

Poderá haver responsabilidade subjetiva do causador do dano ecológico, se se verificar que o evento danoso poderia ter sido evitado, mediante

* Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. E-mail: julianoquireza@bol.com.br.

** Doutor em Direito pela UNESP, Franca-SP; mestre em Direito Econômico e Financeiro pela USP; graduado em Direito pela UNESP, Franca-SP, e em Administração pela PUC-SP. Professor assistente doutor no curso de direito da UNESP, Franca-SP.

providências cautelares, com base na sustentabilidade ambiental. Mas como a sua culpa nem sempre poderá ser demonstrada, a jurisprudência tem-se firmado pela responsabilidade objetiva baseada no risco. Assim a empresa privada deverá reparar todas as vítimas pelo prejuízo decorrente de seu funcionamento, desde que haja liame de causalidade entre o dano e a atividade do sujeito passivo da obrigação ressarcitória. Assim sendo, se vários forem os fatos lesivos, mesmo culposos, mas se um deles, podendo evitar o dano, interveio e causou o prejuízo, só ele é causa. Se todos contribuíram para o evento danoso, que não ocorreria se não houvesse a conjugação deles, todos serão tidos como causas concorrentes. Logo será imprescindível apurar se a atividade incriminada causou o prejuízo.

O magistrado, para restabelecer o equilíbrio, deverá impor a reparação para os casos de necessidade e inevitabilidade da atividade danosa e a interdição para os casos que o ato pernicioso seja incompatível com a conservação da vida ambiente tolerável.

É óbvio que a norma jurídica não pode impedir que um navio derrame petróleo no mar ou que um avião caia carregado de bombas atômicas, mas poderá responsabilizar severamente aquele em cujo proveito se transporta petróleo e impedir que o risco da explosão atômica ameace a destruição progressiva da humanidade.

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA GESTÃO PÚBLICA

a) Desenvolvimento Sustentável

A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro.

b) Responsabilidade socioambiental na Gestão Pública

A responsabilidade socioambiental é um sistema de gestão adotado por empresas públicas e privadas à qual tem por objetivo providenciar a inclusão social (Responsabilidade Social) e o cuidado ou conservação ambiental (Responsabilidade Ambiental).

É adotado por empresas e escolas. As principais ações realizadas são: inclusão social, inclusão digital, coleta seletiva de lixo, educação ambiental, dentre outras.

Este tipo de prática ou política tem sido adotado desde a década de 1990, do século XX, entretanto, a luta pela sociedade e principalmente pela natureza é mais antiga, por volta da década de 1920, do século XX.

O ápice da luta ambiental se deu por volta dos anos 70, quando organizações não-governamentais ganharam força e influência no mundo.

Com a internacionalização do capital (globalização), o uso dos recursos naturais pelas empresas aumentou de maneira intensa e quase predatória, ou seja, sem a devida preocupação com os possíveis danos, sendo fortemente combatida desde a década de 70 pelos movimentos ambientalistas. As empresas, no intuito de ganhar a confiança do novo público mundial (preocupado com a preservação e o possível esgotamento dos recursos naturais), procuraram se adaptar a essa nova tendência com programas de preservação ambiental – utilização consciente dos recursos naturais. Muitas buscam seguir as regras de qualidade idealizadas pelo programa I.S.O. 14000 e pelo Instituto Ethos.

Na atual gestão pública, o Brasil está fazendo um esforço diplomático, juntamente com a Índia, China e México, para pressionar os países industrializados a reconhecerem que historicamente poluíram mais do que as nações emergentes.

A articulação vai definir a versão final da terceira parte do relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os quatro grandes emergentes querem incluir no texto oficial uma referência atribuindo aos países ricos responsabilidade pelo aquecimento global.

Mas ainda não há indícios de que as nações industrializadas vão concordar com esta menção.

“A ideia é situar o fenômeno do aquecimento global em uma perspectiva histórica”, disse um delegado do IPCC sob sigilo à BBC Brasil.

“Se o aquecimento global for compreendido como um processo irreversível é preciso colocar isso em uma perspectiva histórica e quantificar a responsabilidade que cada país tem neste processo”, defendeu o delegado.

2. INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES

Os principais indicadores sócio-econômicos de desenvolvimento das nações são o PIB e o IDH.

a) PIB: Produto Interno Bruto

O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos em uma determinada região (qual seja, países, Estados, cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano, etc). O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia, com o objetivo de mensurar a atividade econômica de uma região.

Na contagem do PIB, considera-se apenas bens e serviços finais, excluindo da conta todos os bens de consumo de intermediários (insumos). Isso é feito com o intuito de evitar o problema da dupla contagem, quando valores gerados na cadeia de produção aparecem contados duas vezes na soma do PIB.

b) IDH: Indicador de Desenvolvimento Humano

O Indicador de Desenvolvimento Humano é o índice calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para verificar o nível de desenvolvimento ou de subdesenvolvimento de um país.

O cálculo desse índice considera três níveis sociais básicos:

- nível de instrução da população (levando em conta, por exemplo, a taxa de analfabetismo e os anos de escolaridade);
- o nível de saúde (abrangendo, por exemplo, a expectativa de vida e a taxa de mortalidade infantil);
- o nível de renda (considerando a capacidade de compra em cada país).

A vantagem do índice é que ele não se limita a observar os dados econômicos de um país, como o crescimento do produto interno bruto.

Mede também o aumento das potencialidades humanas resumido em três fatores: a educação, a expectativa de vida e a renda. Com eles é possível aferir se as pessoas estão capacitadas a usufruir os benefícios mais subjetivos e imensuráveis do desenvolvimento, como o acesso à informação, à cultura e à participação política.

A análise do texto jurídico, dentro de sua totalidade complexa, é o único modo de adequar o direito ambiental a uma política real e conseqüente de conservação dos recursos naturais. Procurando ajustar prática econômica com o uso equilibrado dos recursos naturais, adota o direito a idéia de desenvolvimento sustentável.

O direito ao desenvolvimento sustentável tem a preocupação primeira de garantir a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com seu ambiente.

A introdução do conceito de desenvolvimento sustentável no direito positivo abre um imenso campo de atuação para o Estado. A norma para utilização da melhor tecnologia independente do estado concreto do bem ambiental a ser protegido, a norma que impede maior poluição do ambiente do que a já eventualmente existente e o princípio da precaução, segundo o qual o Estado também deve atuar com proibições e restrições, mesmo quando o potencial danoso de um determinado material ainda não estiver provado.

Parece-nos que o conceito do desenvolvimento sustentável ainda não foi extensivamente trabalhado.

Desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como um conjunto de instrumentos “preventivos”, ferramentas de que se deve lançar mão para conformar, construir, estruturar políticas, que teriam como cerne práticas econômicas, científicas, educacionais, conservacionistas, voltadas à realização do bem-estar generalizado de toda uma sociedade.

O direito ao desenvolvimento sustentável aporta essencialmente normas capazes de instrumentalizar políticas de desenvolvimento com base no aumento da qualidade das condições existenciais dos cidadãos. A normatização do

desenvolvimento, para procurar uma disposição racional dos seus elementos, procura geri-los sob um ponto de vista macro, ou seja, como desenvolvimento socialmente analisado, sintetizado na expressão “desenvolvimento econômico”. Este, por sua vez, só pode ser compreendido integralmente quando vinculado a sua forma individualizada, expressa na garantia do desenvolvimento das expressões humanas (cultura, saúde, atividades individuais ou intersubjetivas que proporcionariam felicidade).

Assim, políticas que reencontrem uma compatibilização da atividade econômica com o aumento das potencialidades do homem e do meio natural, sem exauri-las; apoiadas por normas de incentivo à pesquisa científica de proteção dos recursos naturais e de garantia de uma qualidade ambiental, são expressões do direito ao desenvolvimento sustentável – uma outra forma de ver e compreender o direito ambiental.

O direito ao desenvolvimento sustentável deve ser visto como um enfoque novo e inovador que assume necessariamente a coordenação das normas de direito econômico com os preceitos que visam uma utilização sustentável dos recursos naturais.

Uma concretização desta interação é a Avaliação de Impacto Ambiental, que não pode ser considerado isolado de outras perspectivas que compõem a sociedade, mas precisa ser aplicado tomando a compreensão dos fatores econômicos, sociais, culturais, a fim de que compra sua ambição de contemplar a unidade do Direito.

A Lei nº 6.938/81 introduz o instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é responsável por estratégias preventivas e antecipadoras da política ambiental. Isto é, ao mesmo tempo que serve a um dos princípios básicos da política ambiental – e, conseqüentemente, do direito ambiental -, que é o princípio da precaução, termina a AIA por criar em cada resultado uma nova política ambiental específica para cada ambiente avaliado. Política esta que, uma vez em acordo com os princípios e normas do direito, tem aplicabilidade imediata, podendo ser exigida a sua execução.

A Avaliação de Impacto Ambiental engloba esforços para melhor informar sobre possíveis impactos ambientais, e deve permitir a tomada de ações mais apropriadas antes de que o dano ocorra. Neste sentido, a AIA pode ser classificada como parte de uma política ambiental preventiva, fundada no planejamento das atividades humanas.

Portanto, o processo de avaliação de impacto ambiental não tem como objetivo impor barreiras àquilo que seria um procedimento habitual. É ele o foro para ponderações e contribuições. Sua realização não se manifesta como um óbice, uma paralisação, mas como um processo constitutivo, seja pela conformação de uma atividade, seja pela formação de uma política, ou seja, na produção de um planejamento.

Planejar para um desenvolvimento sustentável significa essencialmente um gerenciamento de recursos, pelo qual a direção e qualidade das condições

ambientais são permanentemente monitoradas, de modo a obter a mais completa quantidade de informações para uma resposta política efetiva. O planejamento para sustentabilidade requer uma mudança no modo de pensar o desenvolvimento. Há uma necessidade evidente para um pensamento mais estratégico, mais coeso e mais multidimensional, a fim de assegurar a compatibilização dos interesses econômicos e ambientais. Trata-se de um processo que comporta planejamento para a sustentabilidade das atividades econômicas, integrado por um conjunto de ações estratégicas, visando uma melhoria e melhor distribuição da qualidade de vida.

Para uma economia preocupada com a conservação efetiva dos recursos naturais, uma nova teoria de gerenciamento de investimentos se faz necessária.

Ao analisarmos o valor da AIA para a efetiva conservação das bases naturais, deve-se ter em vista que sua implementação satisfatória não depende unicamente do alto nível técnico das pessoas envolvidas. É igualmente fundamental a garantia de instrumentos de mediação política idôneos, a fim de que se possa encontrar uma decisão para os dados apresentados pelo documento de Avaliação de Impacto Ambiental.

A prática da Avaliação de Impacto Ambiental apresenta um problema bastante delicado: o de decidir exatamente sobre aquilo que deve ser preservado. Esta, aliás, é uma preocupação que permeia toda discussão sobre desenvolvimento sustentável, sobretudo quando se afasta o simplismo da idéia de mera poupança dos recursos naturais.

A economia do desenvolvimento sustentável assenta-se na análise de custo-benefício da preservação do recurso natural a ser utilizado.

Concluindo, a decisão, ao final do processo de qualquer Avaliação de Impacto Ambiental, é um posicionamento político, juridicamente orientado.

A consecução de um meio ambiente sadio e equilibrado consiste na busca de múltiplos objetivos, que envolvem, por sua vez, medidas amplas, nas diversas estruturas da sociedade, requerendo eficiência econômica e naturalmente definição sobre a finalidade da produção (o que e para quem produzir), avaliação de riscos e julgamentos éticos na distribuição de custos e benefícios da atividade econômica, bem como opções políticas para consecução de um conjunto de fatores convencionalmente chamados de bem-estar.

3. RESPONSABILIZAÇÃO PELA POLUIÇÃO

O progresso técnico nos trouxe um preço altíssimo e inevitável: a poluição, atingindo o ar, as águas, o solo, prejudicando a saúde, a segurança e o bem-estar do homem, ou causar dano à flora e a fauna.

A poluição sobre o meio aquático, resultante do lançamento de resíduos comerciais ou residenciais, em lagos, rios e mares, apresenta aspectos de toxidez de numerosos compostos sintéticos, que alteram as funções vitais dos organismos aquáticos, podendo afetar a multiplicação celular, a reprodução, etc.; radioatividade, que causa graves danos, inclusive alterações genéticas nos

organismos aquáticos e no homem que os consumir; biodegradabilidade nula, que se caracteriza por substâncias resistentes à ação dos organismos que as decompõem; como não são eliminadas do meio receptor pela autodepuração, seu teor pode sofrer um rápido aumento; eutroficação, que é devida ao enfraquecimento das águas por sais nutritivos; degradação das qualidades organolíticas das águas, pois os objetos despejados dão à água gosto e cheiro desagradável, o que vem repercutir nas qualidades alimentares dos organismos aquáticos; temperatura, afetando a flora e a fauna.

A poluição sonora é freqüente nas grandes cidades; o excesso de ruído produz graves conseqüências psicológicas: fadiga nervosa, perturbações auditivas, respiratórias, cardiovasculares e digestivas.

A poluição atmosférica é extremamente nociva; os gases poluentes despejados continuamente na atmosfera pelas chaminés de fábricas e veículos automotores comprometem os integrantes naturais do ar. O desmatamento é um dos fatores geradores da poluição do ar, pois as áreas verdes influem no clima.

A poluição, portanto, produz sérias e graves alterações físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, prejudiciais: a) à saúde, segurança e o bem-estar do homem; b) à flora, à fauna e a outros recursos naturais; c) às atividades sociais e econômicas.

Nas Convenções Internacionais há um firme propósito de garantir uma indenização às pessoas que venham a sofrer danos por poluição, garantindo uma reparação eqüitativa.

O direito brasileiro, com a Lei n. 5.318/67 institui a Política Nacional de Saneamento, e o Decreto n. 73.030/73, criou a Secretaria Especial do meio Ambiente (SEMA) como órgão autônomo de administração direta, para a conservação do meio ambiente e usos dos recursos naturais.

O Decreto n. 79.367/77 dispõe sobre normas e o padrão de potabilidade de água e a Lei n. 6.453/77, sobre o dano nuclear.

A Lei n. 6.938/81 dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, prevendo indenizações ou reparações pelos danos ambientais, legitimando Ministério Público para propor a ação de responsabilidade civil e criminal.

Observa Eros Roberto Grau¹ que a Lei n. 6.938/81, ao sujeitar o poluidor a indenizar, mesmo que não tenha obrado com culpa, os danos causados ao meio ambiente e a terceiros lesados por sua atividade, nada dispôs a respeito dos meios processuais a serem ativados para tanto, apenas atribuindo ao Ministério Público, federal e estadual, legitimidade para propor as ações de responsabilidade civil e penal. Assim sendo, o anteprojeto supre esta lacuna ao conferir “legitimidade processual às associações que revelem representatividade adequada, para atuarem como assistentes do Ministério Público nas ações penais e para intentar ação privada subsidiária à responsabilização penal pelos danos

¹ GRAU, Eros Roberto. Proteção do Meio Ambiente (*Caso do Parque do Povo*). *Revista dos Tribunais*, 702/247-260, abr. 1984.

causados ao meio ambiente ou a bens direitos de valor artísticos, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

Quanto às ações civis, que poderão ter por objeto a condenação em dinheiro ou ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, dispõe o anteprojeto que poderão ser propostas pelo Ministério Público ou por associações que revelam tal representatividade.

A Constituição Federal de 1988, art. 5º, LXXIII, dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao meio ambiente.

A proteção ambiental poderá ser preservada por meio dos seguintes instrumentos jurídicos:

1) Normas que:

a) reconheçam e tornem efetivo ao ser humano o direito a um ambiente são (CF, arts. 170, VI, 200, VIII, e 225), tutelando-o na medida de seus interesses, sem prejudicar a defesa dos interesses gerais pelas entidades públicas e associações particulares. A Constituição de 1988 contém preceitos para assegurar não só a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, preservando-o e defendendo-o, vedando práticas contra a sua degradação e obrigando a recuperação do ambiente degradado;

b) fixem os limites máximos da poluição, não nocivos à saúde e bem-estar da pessoa, a partir dos quais se desencadearão medidas repressivas e indenizatórias contra os agentes;

c) adotem a teoria da responsabilidade objetiva, fundada no risco;

d) estabeleçam presunções de causalidade e definição prévia de zonas afetadas;

e) exijam a adoção do seguro obrigatório da responsabilidade civil e o estabelecimento de fundos de garantia aos beneficiários de atividades perigosas, assegurando, assim, a indenização do lesado, mesmo quando não for possível determinar a pessoa do responsável.

2) Convênios administrativos para cumprimento e fiscalização das normas jurídicas preventivas e repressivas às atividades poluentes.

3) Limitações administrativas ao uso da propriedade privada, pelas quais o Poder Público, procura impedir o prejuízo causado pela poluição ambiental.

4) Controle da poluição pelos organismos federais e estaduais.

5) Expropriação por utilidade pública, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, tendo por base legal a salubridade pública.

4. RESPONSABILIDADE CIVIL NAS ATIVIDADES NUCLEARES

Devido às conseqüências danosas e aos grandes perigos das atividades nucleares, as convenções internacionais e as legislações optaram pela responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco.

O Brasil, seguindo as diretrizes das convenções internacionais existentes e as orientações definidas no direito comparado, promulgou a Lei n. 6.453/77 e outros diplomas legais e regulamentares alusivos à atividade nuclear ou atômica.

No Brasil, é o Estado quem monopoliza a produção de energia nuclear, autorizando a instalação de usinas nucleares; fiscalizando suas atividades; controlando a tecnologia e o pessoal que manipula esse material e que trabalha em suas instalações; regendo e executando a sua política por meio da Comissão Nacional de Energia Nuclear.

Pela Constituição Federal, art. 21, XXIII, a, b e c, compete à União explorar os serviços e instalações nucleares e exercer monopólio estatal sobre pesquisa, lavra industrialização e comércio dos minérios nucleares, atendendo os seguintes requisitos: a) toda atividade nuclear só será admitida para fins pacíficos, mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas; c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe de culpa.

Apesar das vantagens na cura de certas doenças, no progresso econômico, científico e tecnológico que trazem, as atividades nucleares estão marcadas pela sua periculosidade, pelos seus riscos, em função das falhas humanas, das máquinas, dos materiais utilizados, causando destruição na natureza e dizimação das pessoas.

Há um regime jurídico especial de responsabilidade civil por danos nucleares informado por princípios próprios, devido a gravidade das atividades nucleares e a necessidade de se assegurar aos eventuais lesados uma proteção eficaz, consagrados em normas internacionais e pelo direito interno dos países que ingressaram na seara nuclear ou atômica. São eles:

a) Princípio da canalização da responsabilidade, pelo qual a responsabilidade se concentrará no explorador da atividade nuclear que reparará, o prejuízo causado a pessoa ou a bens materiais pelo seu desenvolvimento. Há uma responsabilidade nuclear automática, pois nossa lei, declara o operador responsável pelo dano causado por acidente nuclear, ocorrido na instalação nuclear ou provocado por material dela procedente ou a ela enviado. Se se tratar de mais de um explorador a responsabilidade será solidária.

b) Princípio da limitação da responsabilidade, pois a lei pode descrever seus contornos: 1) prescrevendo prazos, caso em que a limitará no tempo. No Brasil, o direito de pleitear indenização prescreverá em dez anos contados da data do acidente nuclear e, se este for causado por material subtraído, perdido ou abandonado, o prazo prescricional contar-se-á do acidente, mas não excederá vinte anos contados da data da subtração, perda ou abandono; 2) definindo cláusulas exonerativas, como exclusão de acidentes nucleares provocados por guerra; 3) estabelecendo um teto máximo de indenização, isto é, determinando a priori um valor até o qual responderá o explorador da atividade.

c) Princípio da responsabilização pelo exercício da atividade nuclear, segundo a qual a exploração dessa atividade já torna o explorador responsável civilmente, devido à periculosidade decorrente do desenvolvimento de tal atividade. Logo não haverá em que se falar em ato ilícito para a responsabilização civil dos danos nucleares, visto que a atividade nuclear é lícita e regulada. Nossa lei reconhece a responsabilidade objetiva por dano nuclear porque é ele quem retira proveito econômico dessa atividade.

d) Princípio da fundamentação no risco, daí ser objetiva a responsabilidade por dano nuclear, não admitindo sequer a excludente das força maior ou caso fortuito, embora se considerem como exoneradores dessa responsabilidade apenas fatos de excepcional gravidade, como guerra civil, conflito armado, a responsabilidade civil por dano nuclear independe, portanto, da prova da existência da culpa.

e) Princípio da obrigatoriedade da garantia prévia, que impõe ao explorador da atividade a cobertura dos riscos que poderão produzir, mediante seguro, caução ou fiança bancária.

f) Princípio da vinculação do Estado ao pagamento da indenização devida às vítimas do dano nuclear, a fim de se assegurar a efetivação do ressarcimento.

Ter-se-á uma solicitação dos riscos, porque a atividade nuclear interessa à coletividade que, então, assume ou autoriza a assunção dos riscos, assegurando uma proteção eficaz às eventuais vítimas. Há uma participação ativa do Estado, por si ou por empresas constituídas especialmente para nele atuar. A União participa como garante, pois monopoliza as atividades nucleares no Brasil. Compete à Presidência da República a definição da política nuclear, assessorada pelo Conselho de Segurança Nacional.

A Eletrobrás e a Nuclebrás são sociedades de economia mista, sendo por isso pessoas jurídicas de direito privado, regidas pelo direito obrigacional comum, conforme Constituição Federal, art. 173, § 1º, mas no plano nuclear seus patrimônios estão subordinados à responsabilidade canalizada.

Para a configuração da responsabilidade civil nuclear será imprescindível a ocorrência dos seguintes requisitos:

a) Exercício ou exploração autorizada da atividade produtora do acidente nuclear. O explorador da atividade nuclear responderá civilmente pelo acidente nuclear, pelo simples fato de desenvolver tal atividade. Afasta-se qualquer idéia de ilicitude ou de culpabilidade sua; a mera superveniência acarretará sua responsabilidade.

b) Dano nuclear, seja ele pessoal ou material. O dano nuclear pode atingir pessoas, produzindo lesões epidérmicas, alterações genéticas, deformações psíquicas, intoxicação, doença cancerígena, esterilidade, necrose óssea e até morte, e bens, alcançando plantas, animais, coisas inanimadas, pela poluição da atmosfera, pela deterioração do meio ambiente, e pela contaminação e explosões, acarretando-lhes destruição ou avarias.

CONCLUSÃO

Como se vê, para efeito ressarcitório, de existência denexo causal ou de dolo ou culpa do explorador da atividade, que acarretará o ônus da indenização, embora tenha direito regressivo contra o causador do dano, não há qualquer liame causal entre a ação do explorador e o acidente nuclear verificado, pois este pode ocorrer até sem seu conhecimento. Daí ser uma responsabilidade agravada, pois o vínculo causal é tão tênue, que se reduz à mera ocorrência do evento lesivo. Não há em que se falar em causalidade para haver responsabilidade do explorador, bastará que a vítima demonstre que o dano sofrido resultou de acidente nuclear.

Embora a responsabilidade nuclear se configure mesmo se o dano for oriundo de caso fortuito ou força maior, que não tem o condão de a elidir, a legislação tem admitido algumas atenuantes, pois: a) no art. 6º dispõe que, “provado haver o dano resultado exclusivamente de culpa da vítima, o operador será exonerado, apenas em relação a ela, da obrigação de indenizar”; b) no art. 7º prescreve que o operador “somente tem direito de regresso contra quem admitiu, por contrato estrito, o exercício desse direito, ou contra pessoa física que, dolosamente, deu causa ao acidente”; c) no art. 8º admite a exoneração do explorador por fatos excepcionais, salientando que não responde diretamente por conflito armado, hostilidades, guerra civil, insurreição ou fato de natureza excepcional.

Nosso direito considera nula qualquer cláusula contratual que restrinja a responsabilidade do explorador.

REFERÊNCIAS

- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*, 3ª ed., São Paulo. Saraiva, 2008.
- GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- _____. *Disciplina Jurídica da Atividade Econômica. Cadernos de Direito Econômico*. São Paulo: Resenha Tributária, n. 1, 1983.
- _____. *Proteção do meio ambiente (Caso do Parque do Povo)*. *Revista dos Tribunais*, 702/247-260, abr. 1984.
- _____. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- _____. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Tradução de Vamireh Chacon. 2. Ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- _____. *Mudança estrutura da esfera pública*. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 8. Ed. São Paulo:Freitas Bastos, 1965.

NEVES, Marcelo. *Teoria da inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1988.

NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e ecologia*. São Paulo: Saraiva, 1975.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. *Direito Ambiental Constitucional*. 2. ed. revista. São Paulo: Malheiros.

DO MITO DO PROGRESSO À NECESSIDADE DE ABERTURA AO PRINCÍPIO ÉTICO DA SOLIDARIEDADE

Rebeca Makowski de Oliveira Prado*

Sumário: INTRODUÇÃO. 1 Uma sintética dose de realidade. 2 O mito do progresso. Reaprendendo a noção de desenvolvimento. 3 O paradigma ecológico e o princípio ético da solidariedade. Epílogo. Referências.

INTRODUÇÃO

A investigação sobre sustentabilidade carece de profundidade na abordagem dos pressupostos que matizam o debate acerca da temática de desenvolvimento socioambiental¹; haja vista o discurso hegemônico, pouco comprometido com o ambientalismo, tentar forjar harmonia na construção de um desenvolvimento socioeconômico pautado na atual lógica de produção mercadológica e nas práticas de sustentabilidade – como se isso fosse possível e/ou desejável pelos grupos dominantes.

Sob essa premissa, inicia-se a apresentação destas reflexões perquiridas mediante o desvelamento do imaginário de progresso e da necessidade de adotar-se o paradigma ecológico quando diante da complexidade do contexto atual.

O século XXI carrega em si a lógica dominante da produção agrícola e industrial pautada em critérios mercadológicos de quantidade-exportação (ainda sinônimo de desenvolvimento) a incentivar o crescimento de uma sociedade acumuladora, insaciável e consumista, absorta na falácia do progresso para todos e de recursos naturais infindos; ignoram-se (ou não se dá a devida relevância) os resultados advindo desse sistema de exploração: degradação de recursos naturais, exclusão social, pobreza, catástrofes ambientais, fome, concentração de renda, insegurança alimentar, desrespeito à dignidade humana, subdesenvolvimento. Isso para falar o mínimo.

O fetiche do desenvolvimento implacável/inexorável, resultado da racionalidade cientificista construída e herdada da modernidade, apesar de ter trazido consideráveis avanços para a organização social (comunicação, transporte,

* Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. E-mail: rebecamakowski@gmail.com.

¹ A terminologia *socioambiental* orienta-se na assertiva de que problemas ambientais são problemas sociais e econômicos.

medicamentos), trouxe consigo patamares de exclusão social, miserabilidade, guerras, fome, e degradação ambiental alarmantes; pois aqueles avanços foram conquistados, num primeiro momento, em bases de exploração e aniquilamento de povos colonizados/escravizados, e num segundo, sob a doutrina neoliberal de liberdade de mercado e do *self made man*.

Nessa medida, reputa-se necessário antecipar-se a consideração quanto à noção de progresso a serviço de uma restrita elite global a beneficiar-se desse “inexorável” desenvolvimento à custa da dignidade e sobrevivência humana.

Ao longo desse ensaio, a percepção apresentada propõe desconstruir o discurso hegemônico de progresso vendido pela meios de comunicação e pelos grandes grupos econômicos financiados pela política de desenvolvimento industrial e agrícola dos governos mundiais, os quais tentam agregar o maior número de pessoas à lógica mercadológica sob o véu do progresso, da fonte inesgotável de recursos naturais, do crescimento econômico balizado por taxas de exportação², da satisfação pessoal em um deleite consumista e irracional, ocultando-se as consequências advindas para o meio ambiente e para o humano.

[...] O que está em jogo aqui também é que alguns, com interesses escusos, querem cooptar, apossando-se subliminarmente e imoralmente do nosso desejo, dos nossos valores mais íntimos para a vida, enfeitando-nos com as demandas da socialização pelo consumismo e pelo poder, com fetiches que vulgarizam a dignidade humana. (PELIZZOLI, 1999, p. 156)

Partindo dessa desconstrução, inicia-se a tentativa de um processo de incitamento à reaprendizagem da noção de desenvolvimento a embalar outros pressupostos na relação homem-natureza: o princípio ético da solidariedade como condição de possibilidade primeira à abertura e concreção de novas formas de sócio-desenvolvimento (sustentável³); que priorizem o humano, não a lucratividade.

1 UMA SINTÉTICA DOSE DE REALIDADE

No desenvolvimento deste capítulo inaugura-se a reflexão do tema a partir da apresentação de alguns dados (bem) reais acerca dos resultados da lógica desenvolvimentista neoliberal⁴; o intuito dessa apresentação é despertar a humanidade do leitor e prepará-lo, a partir dessa pulsante realidade, para os temas

² Talvez, não se possa atribuir ao acaso a simbologia cor verde do dinheiro, afinal, o capitalismo transformou-se numa fábrica que objetifica a natureza e a transforma em dinheiro.

³ A concreção do desenvolvimento sustentável não se limita à categoria econômica, abrangendo outros níveis complexos e relevantes: ecológico, ambiental, demográfico, cultural, social, político e institucional; cujas interações se interpenetram no estabelecimento de novo patamar relacional entre o homem e a natureza.

⁴ Neoliberalismo assenta-se na ampla abertura comercial a privilegiar grupos mais competitivos, restando muito pouco para os pequenos produtores, além de enorme dano socioambiental (dominação da natureza e da alteridade).

subsequentes em que tentaremos apresentar a consciência de resistência à lógica de produção mercadológica e a solidariedade socioambiental.

A insustentabilidade das diretrizes da lógica de desenvolvimento atual são imediatamente inferidas nos seguintes dados: 20% da população mundial consome 80% da matéria e energia produzidos; 1,6 bilhão de dólares é o orçamento fiscal que os EUA destina, a cada 24 horas, a gastos militares; 1,6 bilhão de dólares o que Brasil oferece, toda semana, aos mercados financeiros, na forma de juros⁵; aumento da temperatura média do planeta em 0,7 graus em apenas 60 anos; os níveis dos oceanos estão subindo duas vezes mais rapidamente que há 150 anos; no último século, a concentração de gás carbônico subiu de 260 para 280 partes por milhão (ppm); estudos apontam que a exposição à poluição tem sérias consequências ao organismo e influencia no DNA; 300 mil pessoas irão morrer prematuramente na Europa até 2020 se nada for feito em relação ao nível de contaminação do ar; cerca de 2 milhões de hectares do planeta, quase ¼ das terras cultiváveis, estão degradados; 1/5 das florestas tropicais desapareceu; 90% da água dos países em desenvolvimento precisa ser tratada para tornar-se potável; 30 milhões de pessoas morrem anualmente em razão de poluição da água; 60% de todos os ecossistemas mundiais estão sendo explorados de forma não sustentável; o crescimento do consumo de água de 25% até 2025 resultará em crise de abastecimento; o nível de consumo insustentável fará com que metade da população mundial sofra de escassez de água em 2025; extinção de 50% das espécies do planeta até metade do século; 800 milhões de pessoas não têm alimento para satisfazer suas necessidades nutricionais básicas; 1 pessoa produz 1,5kg de lixo por dia; o consumo de recursos naturais já supera em 20% ao ano a capacidade de regenerá-los; 1,7 bilhões dos atuais 6,3 bilhões de habitantes têm hoje condições de consumir além das necessidades básicas; dados do World Watch Institute de 2004 constatou que se toda a população mundial consumisse como os norte-americanos nós precisaríamos de 4 planetas Terra.

Esses dados não são variáveis que podem ser secundarizadas e escamoteadas em face das diretrizes do desenvolvimento nacional/global que visa o aumento da escala de produção e não se deixa frear por questões éticas – afinal, o progresso não pode ser paralisado por questões mínimas como a sobrevivência da espécie humana, segurança da saúde e da fonte alimentar. (E isso é uma ironia).

O admirável desenvolvimento do tecnológico e do conhecimento humano científico resultou num conhecimento humano *expert* em cientificidade e *ignorante* em humanidade, dignidade, respeito e solidariedade. Desconhece-se

⁵ “1,6 bilhão de dólares é o que a ONU reivindica, numa única prestação, para acabar com o drama humanitário na Somália e outros países do “chifre da África”, onde 12 milhões de pessoas sofrem com a seca; veem-se obrigadas a deixar suas terras; vivem, vegetam ou morrem em campos de refugiados superlotados e desumanos. Mas os somalis, ao contrário da indústria de armamentos norte-americana ou do sistema financeiro brasileiro, não fazem lobby, nem têm voz na mídia. Por isso, o padrão de globalização sob o qual vivemos nega-lhes os recursos que não faltam nem ao complexo industrial-militar norte-americano, nem aos banqueiros do Brasil.” (NAGAO, 2011, online)

que qualidade de vida não pode ser quantificada por critérios econômicos, cujos princípios são pautados numa lógica mercadológica, focada na lucratividade, mas sim no desenvolvimento das potencialidades do humano.

Entretentes, enquanto a massa populacional alieneia-se, deixando-se seduzir pelas meios de comunicação que limitam a felicidade ao prazer consumista, irracional e acumulador de bens, observa-se que o direcionamento das políticas de desenvolvimento é ditado pelos interesses do capital privado de lógica insustentável.

2 O MITO DO PROGRESSO. REAPRENENDO A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

A modernidade trouxe consigo um desenvolvimento capitalista-burguês-liberal pautado na racionalidade industrial e na lógica de destruição e exploração de recursos naturais; todavia, no imaginário social, a palavra progresso sempre esteve associada ao primado do crescimento ilimitado, recursos inesgotáveis e bem-estar civilizatório geral⁶.

[...] O processo todo está marcado, em suma, pela pseudopossibilidade de emancipação social e felicidade individual, pela conquista mítica “da liberdade” – de fundo objetual e narcísico e que desresponsabiliza o sujeito diante dos acontecimentos degradatórios. (PELIZZOLI, 1999, p. 92)

Contudo e a despeito desse mito, o crescimento moderno que se desenvolveu mediante a filosofia antropocêntrica de posturas antiecológicas e antisolidárias, a partir do segundo pós-guerra desencadeou-se o início de uma conscientização ambiental a recomendar a reinserção de valores éticos e solidários na relação homem-natureza; pois a miserabilidade humana e os danos ambientais parecem não afligir o ideal neoliberal de desenvolvimento e progresso que estabelece a prioridade do mercado sobre a dignidade humana.

[...] A lógica que impera ainda é a do investimento que não prioriza a satisfação das necessidades básicas da população ou de redução da pobreza, mas priorizar o aumento de exportações e atração de capitais estrangeiros que não nos dão garantias sociomambientais reais. (PELIZZOLI, 1999, p. 115)

Assim, em plena era de transição para a pós-modernidade, em plena era de catástrofes ecológicas, num mundo em que 963 milhões de pessoas passam

⁶ A ideia de progresso como desenvolvimento econômico a partir de recursos naturais inesgotáveis e regulados pelo livre mercado, que traria o bem-estar para todos; entretentes, nunca as contradições foram tão expressivas em face da afirmação do poder individual a partir da transformação e posse material de coisas e pessoas através do Mercado. (PELIZZOLI, 1999, p. 13).

fome diariamente⁷, num mundo degenerado por doenças pós-modernas, pensa-se ser irrasoável e desumano não se questionar os rumos do desenvolvimento capitalista e reputar forçoso a desmi(s)tificação e o reaprendizado da noção de desenvolvimento.

Conforme muito bem ponderado por Edgar Morin, em *Introdução ao pensamento complexo*, o processo de reaprendizado é algo difícil, pois implica em alteração de estruturas do pensamento; tal dificuldade advém especialmente porque o conhecimento tem de ser reconstruído nas bases do mundo exterior a partir de um ponto de vista crítico (= complexo), integrado com o contexto social, econômico, político, cultural etc., abrindo-se para oportunidades de conhecer outros caminhos.

Aqui reside outra dificuldade; pois não se pode “tratar os problemas em um tubo fechado” (MORIN, 2000, p.43), é preciso romper com a racionalidade e o cientificismo modernos, criando uma consciência político-ambiental, e, portanto, social, humana; pois, a despeito daquilo que a racionalidade moderna reputa necessário à sobrevivência da civilização, a natureza não mais atenderá à lógica desenvolvimentista pautada em critérios quantitativos.

A expressão *sustentabilidade do desenvolvimento* não significa um ajustamento suplementar à racionalidade do desenvolvimento moderno. O âmago do conceito – o princípio ético da solidariedade – guarda o imenso desafio contemporâneo de assegurar a sustentabilidade da humanidade no planeta, no interior de uma crise de civilização de múltiplas dimensões interdependentes e interpenetrantes: ecológica, social, política, humana, ética, moral, religiosa, afetiva, mitológica [...]. A sustentabilidade do desenvolvimento é um problema complexo, porque a sua essência está imbricada em um tecido de problemas inseparáveis, exigindo uma reforma epistemológica da própria noção de desenvolvimento. (MORIN, 2000, p. 9)

Nesse sentido, combate-se *mito do progresso* no ideário civilizatório ocidental⁸, por décadas introjetado na cultura global e aspira-se que a humanidade conscientize-se quanto ao futuro de sua sobrevivência; paratanto, o desenvolvimento sustentável exurge como possibilidade de uma agricultura humanista, de desenvolvimento local e produção orgânica, a conduzir satisfatoriamente a reaproximação entre homem e natureza⁹.

⁷ Dados de 2008 da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Disponível em <<http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/crise-mundial-fez-mais-40-milhoes-de-famintos-segundo-estudo-da-fao/>>.

⁸ Em pleno século XXI, já passou-se do tempo de “suplantar o individualismo e as concepções unilaterais e redutoras da vida; isto sem elidir a dignidade mínima do indivíduo humano, já altamente oprimido numa sociedade que vem prometendo oferecer o ápice da ‘liberdade’ mas não a justiça.” (PELIZZOLI, 1999, p. 16).

⁹ “[...] Certamente, se a questão fática visível é econômica-política, o fundamento cultural remete a valores; e assim à ética, a saber, à *relacionalidade* – tudo são, como se diz, imbricações e interfaces.” (PELIZZOLI, 1999, p.72).

3 O PARADIGMA ECOLÓGICO E O PRINCÍPIO ÉTICO DA SOLIDARIEDADE

Cada dia a natureza produz o suficiente para nossa carência. Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário, não havia pobreza no mundo e ninguém morreria de fome. (Mahatma Gandhi)

A necessidade de outros pressupostos, refutando-se o paradigma do progresso, faz-se premente. A complexidade das questões socioambientais contemporâneas desafia o desvendar de alternativas ao embate entre economia neoliberal, desenvolvimento da sociedade humana e preservação da natureza.

Assim, exsurge o paradigma ecológico de visão marcadamente *biocêntrica e ética*, cujos valores centram-se na solidariedade e na alteridade, na relação sustentável e harmônica entre homem e natureza em defesa de uma postura socioambientalmente sustentável e consciente..

No mesmo sentido, “[...] a crise ecológica (...) não tem alternativas realistas fora de um ambientalismo sustentado numa ética complexa e multidimensional que recupere o sentido da fraternidade, o sentido espiritual da vida social e natural” (LEIS; D’AMATO apud PELIZZOLI, 1999, p.71).

A posição aqui defendida é do resgate da sensibilidade humana, extraviada no processo de reificação das relações (homem-homem; homem-natureza); resgate de um modelo ético a superar o insustentável antropocentrismo *egológico*, um convite ao homem para reponderar seu relacionamento com o meio do qual sobrevive, implementando novos padrões civilizatórios e relacionais.

Nesse ponto deve-se abordar o princípio ético da solidariedade, pois um novo ideal de desenvolvimento e progresso perpassa por novas concepções de vida em contraste com a lógica mercadológica, o consumismo e o deleite individualista da sociedade. Logo, inadiável pergunta que cada indivíduo tem de fazer refere-se ao balanceamento quanto ao nível de comprometimento ambiental e amor pelo ser humano em contraste com a indiferença de continuar a fazer as mesmas coisas que sempre fez, ignorando o fatídico contexto global socioambiental.

Hoje a natureza se converteu em uma questão ética; ela está tão degradada por ações humanas que a nossa relação com ela converteu-se em problema decisivo na constituição do ser, afetando as condições de vida sociais e a possibilidade de sobrevivência futura da espécie. (DUPAS, 2006, p. 78)

O dever ético-humano de mudar sua relação com o meio ambiente e agir solidariamente diz respeito à qualidade de vida que está degradada em razão de práticas antropocêntricas¹⁰.

¹⁰ Numa “ética antropocêntrica que é legitimadora de um contrato social excludente – homem X homem, todos os homens X natureza.” (PELIZZOLI, 1999, p. 138).

A temática ética, em imanente relação com a ecologia, propõe um caráter integrador e biocêntrico na persecução de uma solidariedade e participação como valores de resistência à ideologia hegemônica mercadológica e legitimadora do *apartheid* social. O projeto ético da solidariedade e sustentabilidade surge a partir da conscientização e sensibilização de cada ser humano, a abranger questões de justiça social, cooperação, cidadania, direitos humanos, distribuição de renda e alteridade, em vista de qualidade de vida.

Já parei para pensar que se eu mudasse meu *hábitos alimentares*, priorizando produtos “limpos”, artesanais, caseiros, anturais, os efeitos positivos seriam muito grandes, em termos de: valorização dos pequenos negócios mais sustentáveis e menos perniciosos à natureza e à saúde, com redução dos gastos astronômicos dos países com saúde pública, enfraquecimento do poder das multinacionais que comandam os mercados e até os Estados nacionais hoje, diminuição da poluição geral e do gasto de energia, produção menos de desperdícios (lixo), vida mais frugal e simples, mais equilíbrio para amente, mais empregos a médio prazo, fortalecimento das cooperativas e da prática de agroecologia, diminuição do uso de agrotóxicos que poluem a vida do planeta e do homem, questionamento à sociedade de consumo que transforma inclusive as pessoas em mercadoria sofisticada? (PELIZZOLI, 1999, p. 154-155)

Essa alteração de um pequeno hábito, entre tantos outros que se fazem forçosos, é uma inflexão imprescindível ao ser humano que esteja comprometido com o ambientalismo/ com o humano, pois são inúmeros os hábitos que passam despercebidos na cotidianidade, mas cuja amplitude é devastadora no âmbito socioambiental. *São posturas mínimas cada vez mais inescapáveis de serem tomadas* (PELIZZOLI, 1999, p. 139), pois, conforme Haroldo M. Lemos, “a ameaça para a humanidade nunca foi tão grave, mas a imperiosa necessidade de agir coletivamente e localmente nunca foi tão forte”.

EPÍLOGO

Idéias e políticas são passíveis de escamoteamento, não o tempo, não o ambiente, e muito menos a vida humana. (Marcelo Luiz Pelizzoli)

O princípio de separação entre homem e natureza advindo da racionalidade cientificista moderna tem somente um resultado: o desenvolvimento de uma sociedade que não deu certo e que, com seus valores falaciosos de desenvolvimento, caminha para um futuro incerto de sua sobrevivência.

O arquetípo do progresso ainda presente no ideal de desenvolvimento da sociedade do século XXI projeta um futuro promissor e inexorável, cuja exploração infinda da natureza é um *mau necessário* ao desenvolvimento civilizatório a garantir do bem-estar de todos – fetiche desconstruído a partir da paradoxal relação entre mercado e humanidade.

Logo, convoca-se o leitor a se abrir para a ética da solidariedade, para reaprender a noção de desenvolvimento a partir da sustentabilidade ambiental, cuja harmonia na relação homem-natureza estabelece-se a partir de novos referenciais econômicos, sociais, políticos, ambientais e culturais.

Anseia-se pela abertura ética à prática de solidariedade, ressignificando a relação homem-natureza a impingir nova ordem global a partir do paradigma ecológico com aspirações de um mundo socio-econômico-ambiental justo e sustentável. Este é o primado da recuperação da sensibilidade e humanidade do homem

REFERÊNCIAS

COSTA, Luiz Flávio de; FLEXOR, Georges; SANTOS, Raimundo. Política econômica, neoliberalismo e agricultura. In: COSTA, Luiz Flávio de; et. al. **Mundo rural brasileiro: ensaios interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008. p.199-229.

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**. São Paulo: Unesp, 2006.

_____. O mito do progresso. **Novos estudos**, n. 77, p. 73-89, mar. 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, ano 1, n. 1, p. 165-221, dez. 1953.

MORIN, Edgar. participação Marcos Terena. **Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

NAGAO, Luís F. C. **Somália, planeta Terra**. jul. 2011. Disponível em: <<http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/somalia-planeta-terra/>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

PELIZZOLI, Marcelo Luiz. **A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

PROCÓPIO, Argemiro. O agronegócio na modernidade periférica. In: PROCÓPIO, Argemiro. **Subdesenvolvimento sustentável**. 3. ed. rev e atual. Curitiba: Juruá, 2008. p. 103-126.

SACHS, Ignacy. Brasil, terra de pesquisas. O futuro que tarda. In: SACHS, Ignacy. **A terceira margem**. Em busca do ecodeenvolvimento. trad. Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 292-311.

SANTILI, Juliana. O socioambientalismo na constituição brasileira. In: SANTILI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Petrópolis, 2005. p. 55-99.

DA NECESSIDADE DE ATUAÇÃO CONJUNTA ENTRE ESTADO E ATORES SOCIAIS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Maria Claudia Jardim Barbosa*

Sabe-se que a sociedade hodierna, pós-moderna, é dotada de uma alta complexidade. Tal complexidade se dá em razão de vários fatores, tais como a interdependência entre os Estados-nação, o desenvolvimento surpreendente dos meios de telecomunicação (graças ao avanço da tecnologia), e os problemas cada vez mais corriqueiros e comuns que afetam grande parte da humanidade, como é o caso das conseqüências ambientais desastrosas decorrentes das mudanças climáticas.

Segundo Kant (1989, p. 35):

“os povos da terra ingressaram, em graus distintos, numa comunidade universal, que se desenvolveu a um ponto em que a violação de direitos em uma parte do mundo é sentida em todos os lugares. A idéia de um direito cosmopolita não é então fantástica ou superestimada; é um complemento necessário ao código não-escrito do direito e da política internacional, transformando-os num direito internacional da humanidade. Somente sob essas condições poderemos nos orgulhar pelo contínuo avanço em direção à paz perpétua”.

É certo que as relações humanas têm se intensificado e se tornado cada dia mais truncadas e, ao mesmo tempo, interligadas. Com efeito, problemas econômicos ocorridos em um pequeno país do continente europeu ameaça desestruturar a economia de toda uma comunidade européia e, ainda, estender seus efeitos danosos a outros continentes.

O certo é que, hodiernamente, problemas locais como os enfrentados pela Grécia não são pura e simplesmente solucionados localmente, tendo em vista que, muitas vezes, afetam interesses de outros países, clamando por soluções “globais”.

É inegável que a existência de questões comuns a grande parte da humanidade, tal como os problemas decorrentes das mudanças climáticas e as diversas crises econômicas enfrentadas pelos mais diversos países fez com que o mundo voltasse os olhos para a necessidade de ações conjuntas visando o bem-estar mundial.

* Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. E-mail: e-mail: mjardinibarbosa@yahoo.com.br

Segundo entendimento do sociólogo alemão Niklas Luhmann, em artigo realizado por Caroline de Moraes Kunzler (2004, p. 126), a razão do sistema, e como sistema pode-se incluir a sociedade, evoluir é sobreviver à complexidade do ambiente que cria constantemente novas possibilidades de forma inesperada. Para ele, a função de todo e qualquer sistema social é reduzir a complexidade do ambiente para manter-se uma ordem na sociedade. A evolução, segundo Luhmann, não pode ser planejada, ela se nutre dos desvios da reprodução normal.

Pode-se afirmar que o sistema do Direito também evoluiu nesse contexto de pós-modernidade, muito embora tal evolução tenha se dado de forma um tanto quanto letárgica.

A idéia de um Estado Democrático Social constitui-se ambiente propício para referido desenvolvimento do Direito, uma vez que as liberdades públicas negativas asseguradas pelo Estado Liberal já não se mostravam suficientemente capazes de preencher os anseios dessa sociedade tão complexa.

Com efeito, necessitava-se de um Estado intervencionista, paternalista, enfim, um Estado Social. De acordo com Paulo Bonavides (2004, p. 200), “o Estado social, por sua própria natureza, é um Estado intervencionista, que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que este se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas”.

A tutela jurídica dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos constitui-se exemplo de avanço na seara do Direito na tentativa de abarcar os anseios de uma sociedade moderna.

É notadamente sabido que, no Estado Social, a figura do Estado representa a esperança messiânica da salvação do homem contemporâneo. O homem angustiado e neurótico do século XX move-se com insegurança num círculo de interesses que estreitam e acentuam cada vez mais sua dependência em face do Estado.

Dessa situação de carência e de fragilidade própria do homem, faz nascer a figura do governante como salvador da pátria, super-herói, o qual, segundo o já mencionado doutrinador Paulo Bonavides, pode ser capaz de abusar do poder que lhe foi conferido, transformando o cidadão (sujeito de direito) em mero instrumento dos fins estatais.

Contudo, o que se vivencia nos dias atuais é uma atuação cada vez maior dos atores sociais (sujeitos de direitos), seja em parceria com a Administração Pública na implementação de políticas governamentais seja individualmente. De fato, segundo o ex-presidente da França, Charles de Gaulle (1890-1970), “a política é um assunto muito sério para ser deixado a cargo dos políticos”.

Os movimentos sociais, dos quais fazem parte os atores sociais, segundo estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), denominado “A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina” (2007, p. 112), “são compostos por indivíduos racionais, socialmente ativos e bem integrados à comunidade, mas que procuram fazer valer seus interesses por meio de

canais diferentes dos oferecidos pelas instituições estabelecidas”. Pode-se citar como exemplo de atores sociais as Igrejas, as ONGs, as empresas, entre outros.

Ademais, de acordo com o estudo acima mencionado (2007, p. 91), “existem outros atores (e arenas) informais que podem exercer papéis significativos na elaboração de políticas nacionais em alguns países, apesar de a Constituição não lhes atribuir tais papéis em termos formais nem esses atores estarem associados ao sistema formal de políticas”.

É certo que deve haver uma interação entre o que é atividade prática dos atores sociais e as políticas governamentais, a fim de se buscar novas formas de respostas para os problemas da sociedade contemporânea. Ao se conjugar a atuação dos atores sociais com a atuação do Estado propriamente dito, promove-se um desenvolvimento social inegável, construindo-se um novo paradigma de atuação em busca do bem comum.

Exemplo claro do que foi dito é a mobilização espontânea de particulares de vários Estados brasileiros, em conjunto com o Estado em sentido estrito, no intuito de minorar, mesmo que parcialmente, as necessidades das vítimas da tragédia ambiental ocorrida na região serrana do Estado do Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo em que a sociedade brasileira ficou estarrecida com a dimensão da tragédia supramencionada, em relação ao número de óbitos, vivenciou-se problema semelhante ocorrido em um país desenvolvido como a Austrália, onde o percentual de mortos foi quase nada em relação à extensão da tragédia.

Independente da ação das políticas governamentais, o que se vê com relação à extensão do problema brasileiro é a falta de conhecimento e a inércia da população, que, muitas vezes, sujeita-se a permanecer em locais de risco iminente sob a alegação de que não há para onde correr ou o que fazer.

Fica, portanto, evidente que, os seres humanos são construtores de mundo e que, lançados na desenfreada noção que o capitalismo favoreceu, estão destruindo o próprio mundo, em termos ambientais, intensificando os problemas sociais. Assim, faz-se necessária a atuação conjunta dos atores sociais e da Administração Pública para oferecerem uma resposta não imediata, mas a indicação de um possível início de resposta para o que se estabeleceu enquanto Estado Social Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: relatório de progresso econômico e social na América Latina*. Rio de Janeiro: Campus/ Elsevier, 2007.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

KANT, Immanuel. *À Paz perpétua*. Tradução: Marco A. Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1989.

KUNZLER, Caroline de Moraes. *A Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann*. Estudos de Sociologia, Araraquara, n. 16, p. 123-136, 2004.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

O PERFIL SUSTENTÁVEL DO JURISTA NO BRASIL

Vinicius Fernandes Ormelesi*

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Histórico dos cursos jurídicos no Brasil 2. O que seria um perfil sustentável 3. Análise das grades de algumas instituições de ensino jurídico no país 4. Políticas públicas de educação e sustentabilidade. CONCLUSÃO. Referências.

INTRODUÇÃO

Muito se discute acerca de como o crescimento exponencial do capitalismo do século XX acarretou uma destruição nunca presenciada do meio ambiente. Os olhos do mundo se voltaram para essa questão principalmente depois dos anos 60, ainda que grande parte dos países mais responsáveis pela degradação ambiental tenha começado a se conscientizar apenas recentemente.

O problema ambiental talvez seja um dos poucos legitimamente globais, o verdadeiro filho da globalização, ou americanização do mundo caso se prefira. É uma dificuldade a ser superada no século XXI, em curto prazo, é isso ou podemos não chegar ao século XXII.

Se a ameaça de extinção da humanidade não conscientizar os líderes mundiais e a população em geral, é possível que não reste nenhuma alternativa que possa fazer isso. A comunidade científica vem se alvoroçando nos últimos anos para tentar despertar os Estados e os organismos internacionais deste estado de letargia, mas parece que a questão ambiental ainda não assumiu a visibilidade que merece.

Tudo indica ser sustentabilidade a palavra de ordem. Assim, embalados por ela, nosso trabalho quer identificar em nossa área, a jurídica, se o perfil dos profissionais que dela fazem parte corresponde às expectativas globais de desenvolvimento sustentável, e qual o papel do jurista nessa luta.

1. HISTÓRICO DOS CURSOS JURÍDICOS NO BRASIL

Façamos uma imersão histórica na instituição dos cursos de Direito no Brasil. Diferentemente do que ocorreu na América espanhola, durante o período colonial os estabelecimentos de ensino superior foram proibidos no Brasil (CARVALHO, 2002: 23). Isso acarretou uma falta de profissionais identificados

* Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. Advogado e professor universitário.

com a situação social e política brasileira, uma vez que a colônia precisava “importar” seus bacharéis de Coimbra. Somente em 1827, após a independência, a lei de 11 de agosto veio a institucionalizar os cursos jurídicos no Brasil, com as faculdades de São Paulo e de Recife-Olinda. Isso “refletiu a exigência de uma elite, sucessora da dominação colonial, que buscava concretizar a independência político-cultural, recompondo, ideologicamente, a estrutura de poder e preparando uma nova camada burocrático-administrativa, setor que assumiria a responsabilidade de gerenciar o país.” (WOLKMER, 2003: 80).

Durante o Império, vigorou nas cátedras das universidades brasileiras um pensamento mais voltado ao jusnaturalismo, talvez em virtude do ideal de justificação das estruturas vigentes e da própria formação dos professores, oriundos, em sua maioria, dos bancos coimbrãos. Todavia, proclamada a República, o ensino do Direito experimentou uma reviravolta de valores, ocasionada pela introdução maciça da filosofia positivista. Embora tenha sido alterada a estrutura política, o Estado continuou a conduzir as políticas de ensino superior de forma centralizada (BITTAR, 2001: 68). Mesmo com as mudanças estruturais trazidas pelo Estatuto das Universidades em 1931, não há uma modificação significativa no ensino jurídico, feito ainda nos moldes do Império, mas com ideologia nova, que permaneceu avesso às transformações político-sociais do período (GALDINO, 1997:160).

Substancialmente, somente após a Portaria n. 1.886 de 30 de dezembro de 1994 do antigo Ministério da Educação e do Desporto, os currículos dos cursos jurídicos no país passaram a comportar obrigatoriamente dois conjuntos de disciplinas, sendo um fundamental e um profissionalizante. No bojo do inciso primeiro do art. 6º da Portaria estavam delineadas as ditas propedêuticas jurídicas. Entretanto, a Resolução n. 9 de 29 de setembro de 2004 alterou as diretrizes curriculares do curso de Direito para repartir a formação jurídica em três eixos, um fundamental, um profissionalizante e um prático. É importante observar que sobreditas alterações são fruto de vários anos de discussão entre docentes, magistrados, promotores, autoridades ministeriais e integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil.

2. O QUE SERIA UM PERFIL SUSTENTÁVEL?

Acreditamos ser necessário pensar a sustentabilidade em dois aspectos. Sustentável em sentido amplo, que engloba todos os contornos do que se possa elencar como durabilidade, confiabilidade, possibilidade e maleabilidade. E o sustentável contextualizado, havendo um desenvolvimento sustentável, um mercado sustentável, uma política sustentável, um meio-ambiente sustentável, etc. Vamos encarar nosso problema a partir da primeira premissa, depois a inseriremos em nosso objeto de estudo, qual seja o dito perfil sustentável do profissional do Direito.

A idéia de sustentabilidade se consolidou com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)

ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, sendo o desaguadouro do que a Conferência de Estocolmo já havia discutido duas décadas antes. Ela se firmou sobre o conceito de *ecodesenvolvimento* formulado por Sachs (1986), propondo ações que propiciassem a melhoria da qualidade de vida em sintonia com a urgente necessidade de preservação ambiental.

O desenvolvimento sustentável precisa ser um processo no qual as mais notáveis restrições sejam a exploração dos recursos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e o marco institucional. Deste modo, a noção de sustentabilidade visa fazer prevalecer a premissa de uma limitação nas possibilidades de crescimento e propor iniciativas voltadas para a existência de interlocutores e atores sociais relevantes e ativos por meio de práticas educativas e de um processo de diálogo esclarecido, que reforce um sentimento de co-responsabilização e de solidificação de valores éticos (FLORIANI, 2003; BOFF, 1999).

O quadro atual, claramente demonstrado por estudos científicos, indica que os ecossistemas continuam sentindo o impacto de padrões insustentáveis de produção e de urbanização. A base de recursos naturais continua estando sujeita às pressões antrópicas crescentes, e os serviços ambientais estão absorvendo um maior volume de poluição. Além disso, durante a última década muitos países aumentaram sua vulnerabilidade a uma série mais intensa e freqüente de fenômenos que tornam mais frágeis os sistemas ecológicos e sociais, provocando insegurança ambiental, econômica e social, minando a sustentabilidade e gerando incertezas em relação ao futuro. (JACOBI, 2006)

Deve-se reconhecer a importância do papel do jurista nas questões ambientais, importância esta que cresceu nas últimas décadas com o exorbitante aumento da legislação ambiental, inclusive em se considerando o direito ao meio ambiente um direito humano e difuso (MAZZILLI, 2007: 51-52). Claramente, essa defesa do meio ambiente não pode ser realizada de maneira eficaz se o preparo do profissional for insuficiente. As recentes discussões acerca da implantação de um novo Código Florestal no Brasil reiteram nossa posição.

Inegavelmente, as universidades são responsáveis pelo perfil do profissional que formam, mas não são elas apenas que o delineiam. A formação profissional perpassa a formação familiar, social e acadêmica do indivíduo. Não iremos discutir os fatores familiares ou sociais por extrapolarem o objetivo deste artigo, limitando-nos a lançar um olhar apenas sobre a formação acadêmica do jurista. Sobre o perfil do profissional do Direito no Brasil, Horácio Rodrigues faz uma triste constatação:

A maioria dos bacharéis de **Direito** nunca irá exercer essa profissão liberal. [...] uma boa parte daqueles que batem às portas dos cursos jurídicos estão apenas em busca do diploma que lhes proporcionará realizar uma série de concursos públicos para cargos que se às vezes não são tão bem remunerados, possuem ainda, pelo menos um

status social que a figura do advogado já perdeu. São os concursos para a magistratura e o ministério público. A esses se somam outros talvez não tão bem cotados socialmente, mas com vantagens econômicas. (grifo do autor, 1993: 147)

A jornada do estudante do Direito se inicia na graduação, sobretudo, com as chamadas disciplinas propedêuticas. O dicionário Priberam da Língua Portuguesa define propedêutica como sendo: “*propedêutica*: s. f.1. Introdução, prolegômenos de uma ciência. 2. Instrução preparatória, ciência preliminar, introdução a estudos mais desenvolvidos de determinada disciplina”. Costuma-se chamar propedêuticas as disciplinas fundamentais ou basilares que se prestam a auxiliar um ramo da ciência e que com ele possuem afinidade e parentesco. No contexto universitário, compõem os períodos iniciais dos cursos de graduação. Na área de ciências sociais, é comum estarem presentes na grade curricular Antropologia, História, Filosofia, Sociologia, Psicologia, Economia etc. Em geral, são de caráter obrigatório e constituem-se como pré-requisitos de outras disciplinas. No campo do Direito, podemos afirmar ser a realidade a mesma, com uma simples olhadela nos currículos das principais universidades do país.

A formação do profissional do Direito pode ficar ameaçada caso não seja dada a atenção necessária às disciplinas propedêuticas, sobretudo História e Filosofia. Todavia, pode-se dizer que a filosofia da educação dos profissionais do Direito continua a mesma do nascedouro dos cursos jurídicos no Brasil, essencialmente generalista e divorciada da realidade prático-teórica. (SABBÁ GUIMARÃES, 2005: 96).

Com o diagnóstico do que se dá com relação às propedêuticas, já podemos intuir o que se dá em relação a todas as disciplinas não populares em exames da Ordem ou em concursos. A deficiência já começa no início da graduação com as propedêuticas, ministradas em sua maioria por mestres não especializados, com planos de aula amplos em demasia e que não conseguem estabelecer pontos de contato com o campo jurídico. Durante a graduação, tais disciplinas não voltam a ser mencionadas, permitindo-se que fiquem esquecidas no primeiro ano. As disciplinas de direito ambiental e agrário, quando existentes, estão no fim da graduação e geralmente são postas como opcionais, ou vistas rapidamente sem a profundidade que necessitam pela proximidade com as bancas de conclusão de curso.

Um perfil sustentável do jurista é um perfil engajado, comprometido com as necessidades da vida contemporânea, inserido na realidade social e preocupado com os desafios da modernidade. É um perfil do profissional que consiga conectar seu saber técnico com as questões de outras áreas, que pense o Direito como um fenômeno social não desvinculado de outros, sejam políticos, ambientais, culturais ou econômicos. Na área do Direito, os campos que mais enfocam o problema da sustentabilidade são o direito ambiental e o agrário, como algumas menções em direitos difusos e coletivos. Os direitos humanos pela sua excessiva generalidade com que são abordados em nível de graduação, raramente propiciam discussões dessa natureza.

3. ANÁLISE DAS GRADES DE ALGUMAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO JURÍDICO NO PAÍS

Para um esclarecimento da questão, talvez fosse oportuno comentar a composição curricular de algumas das mais importantes universidades do Brasil que oferecem o curso de Direito. Passemos a um breve parágrafo elucidativo.

Na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, as disciplinas de direito ambiental (I e II) e de direito agrário aparecem apenas como optativas no nono e décimo semestres¹, assim como a disciplina de tutela dos direitos transindividuais. No núcleo curricular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, aparece a disciplina de direito ambiental como obrigatória, mas não consta tutela dos direitos transindividuais². Na Universidade Federal do Paraná, o direito ambiental também não figura entre as disciplinas obrigatórias, não há também a disciplina de direitos humanos³. Na Universidade Federal do Rio de Janeiro, encontramos uma longa lista de optativas, entre as quais, direito agrário (I e II), direitos humanos (I e II), direito ecológico e direito urbanístico⁴. Na Universidade Federal de Santa Catarina, o direito ambiental está entre as obrigatórias, enquanto que os direitos humanos são opcionais⁵. No curso de Direito da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, encontramos no primeiro ano a disciplina de direitos humanos, no quinto, como obrigatórias, direito ambiental e agrário. Direito urbanístico e direitos coletivos, aparecem com optativas⁶.

Não é de objetivo qualquer insinuação acerca de colocar em xeque a qualidade das grades das referidas universidades, mas apenas usá-las de exemplo de uma tendência que se perpetua no país há algumas décadas. Fizemos alusão às disciplinas de direito ambiental e direito agrário por serem as que mais enfocam o problema da sustentabilidade no seio de suas discussões, ainda que essa temática possa ser encarada sob outras perspectivas, no direito civil, do consumidor e até penal. Escolhemos exemplificar com grades em nível de graduação por entendermos que a pós-graduação se distancia do caráter generalista da formação jurídica, assim, os programas costumam ser sempre voltados a algumas áreas do direito, o que prejudicaria uma análise holística.

As diretrizes atuais do Ministério da Educação para os cursos de Direito caminham no sentido de mesclar o modelo de ensino cultural, de raízes medievais, com o modelo técnico-profissionalizante anglo-saxônico. Esse modelo

¹ Conferir no site: <http://www.direito.usp.br/>. Acesso em 22.jul.2011.

² Conferir no site: http://www3.pucsp.br/sites/default/files/pucsp/graduacao/downloads/17_05_2011_matriz_direito.pdf Acesso em 22.jul.2011.

³ Conferir em: http://www.direito.ufpr.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=127&Itemid=261 Acesso em 22.jul.2011.

⁴ Conferir em: <https://www.siga.ufjf.br/sira/temas/zire/frameConsultas.jsp?mainPage=/repositorio-curriculo/9BAE61DE-92A4-F713-002D-7A106ECC5BD5.html> Acesso em 22.jul.2011.

⁵ Conferir em: <http://portalccj.ufsc.br/graduacao/curriculo/> Acesso em 22.jul.2011.

⁶ Conferir no site: http://200.145.119.5/grade_Direito_partir2007.php Acesso em 23.jul.2011.

misto é atualmente adotado pelas principais academias do mundo, tendo sido escolhido pelo MEC como o ideal.

Enfim, em uma análise mais acurada do conteúdo das grades curriculares dos Cursos de Direito em nosso país, desde a criação das Academias de São Paulo e de Olinda em 1827 - esta última substituída, posteriormente, pela cidade de Recife, em 1853, - encontram-se, tranqüilamente, as três formas de modelos de ensino jurídico em nossas faculdades de Direito brasileiras ao longo desse tempo. (OLIVEIRA, 2003)

O problema maior é mais profundo. As deficiências educacionais do Brasil não começam na universidade. Elas estão presentes durante toda a formação do estudante. Entretanto, é notória a necessidade de as instituições de ensino superior enfrentarem esse desafio. A defesa do meio ambiente não pode esperar. No campo jurídico não é diferente.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

Num texto muito esclarecedor, o físico Fritjof Capra (1999), baseando-se em algumas características encontradas em ecossistemas, fornece cinco elementos principais que, se aplicados nas sociedades humanas, poderiam conduzir a melhores padrões de sustentabilidade. Segundo ele, é preciso que o ser humano se reconecte à teia da vida, nutrindo, construindo e educando comunidades sustentáveis. Essa teia se compõe de princípios como a interdependência dos organismos vivos e não-vivos, a constante e essencial reciclagem da matéria, a parceria entre os membros das comunidades, a flexibilidade organizacional e a diversidade intrínseca.

A nós mais interessa, para fins desse estudo, a clara menção feita à educação. Já vimos que o profissional do Direito, e talvez de muitas outras áreas, carece de uma formação ecológica satisfatória. Percebemos que as grades curriculares em sua maioria não contemplam estudos dessa natureza com a significância que deveriam contemplar. Falta às universidades brasileiras uma compreensão melhor do papel que devem ocupar na sociedade. Os próprios mestres, muitos ainda não se aperceberam disso.

Passemos às políticas públicas. No contexto educacional e ambiental, é inquestionável o papel do Estado na efetivação de ações preventivas e reparadoras, devido ao nosso modelo de organização social ser estruturado neste ente político-jurídico.

As políticas públicas, o conjunto de sucessivas tomadas de posição do Estado no cumprimento de seu papel frente às questões sociais, mais recentemente, têm sido objeto de sistemáticas reflexões fora dos lindes restritos das burocracias e tecnocracias, colocando-se como alvo das modernas Escolas de Governo e despertando o interesse, principalmente, de cientistas políticos e estudiosos da Ciência da Administração e do Direito Público, num esforço

multidisciplinar no sentido da superação dos desafios que se colocam para o Estado e a sociedade, pressupostos parceiros no processo de realização das mudanças demandadas para a efetivação da justiça social. (PIRES, 2001)

O estudo e o debate de políticas públicas são necessários e oferecem um campo fecundo para atuação das ciências sociais. Contudo, não é apenas um conhecimento sobre os problemas ambientais que impede que o profissional do Direito adquira um perfil sustentável, mas também a falta de intercâmbio com outras áreas, a deficiente extensão realizada nas universidades e o ensino puramente dogmático.

Assim, as políticas públicas na área de educação têm um papel fundamental no direcionamento prospectivo dessas questões. Entre as políticas educacionais, a voltada ao ensino superior precisa enveredar por esses meandros também. Isso se nos afigura como notório, vejamos:

Refletir sobre a complexidade ambiental abre um estimulante espaço para compreender a gestação de novos atores sociais que se mobilizam para a apropriação da natureza, para um processo educativo articulado e comprometido com a sustentabilidade e a participação, apoiado numa lógica que privilegia o diálogo e a interdependência de diferentes áreas de saber. Mas também questiona valores e premissas que norteiam as práticas sociais prevalentes, isto implicando numa mudança na forma de pensar, uma transformação no conhecimento e das práticas educativas. (JACOBI, 2006)

Portanto, educar o jurista de maneira sustentável é fazê-lo refletir sobre as próprias práticas sociais que ricocheteiam no meio ambiente, compondo parcelas importantes da cidadania. Por isso, quem trabalha com o direito assume um lugar importantíssimo na esfera da sustentabilidade, competindo-lhe a defesa judicial dos interesses da coletividade da qual também faz parte.

CONCLUSÃO

Para concluir pouco nos cabe ressaltar. Cremos que o principal objetivo deste pequeno artigo, a partir da metodologia adotada, foi atingido. Nossa meta foi desanuviar um pouco a situação, demonstrando que não bastam leis rígidas de proteção ao meio ambiente ou ações de preservação e revitalização, é necessário que os profissionais recebam uma formação neste sentido. A importância da criação de ambientes sustentáveis depende de todas as áreas do saber, não se pode conceber mais que fique a critério de biólogos e ambientalistas a defesa do ecossistema. Assim sendo, é nosso intuito posicionar o jurista nesse cenário, de maneira que ele possa conhecer as necessidades, verificar os problemas e propor soluções, sabendo previamente o que dele é esperado.

REFERÊNCIAS

- BITTAR, Eduardo C. B. **Direito e ensino jurídico**: legislação educacional. São Paulo: Atlas, 2001.
- BOFF, Leonardo. **Saber cuidar**: ética do humano, compaixão pela terra. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CAPRA, Fritjof. O que é sustentabilidade. **Revista Século XXI**. Instituto de Política, n. 3, setembro, 1999.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.
- FLORIANI, Dimas. **Conhecimento, Meio Ambiente e Globalização**. Curitiba: Juruá, 2003.
- GALDINO, Flávio. In: **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**. Conselho Federal. Ensino Jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil. Brasília, 1997.
- GUIMARÃES, Issac Sabbá. **Metodologia do Ensino Jurídico**. Curitiba: Juruá, 2005.
- JACOBI, Pedro. Educação ambiental e o desafio da sustentabilidade socioambiental. **Mundo da Saúde**, São Paulo, v. 30, n. 4, 2006.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 20ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.
- PIRES, Maria Coeli Simões. Concepção, financiamento e execução de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. **Tribunal de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 39, n. 2, p. 141-192, abril-junho, 2001.
- OLIVEIRA, José Sebastião de. O perfil do profissional do Direito neste início de século XXI. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v.3, n. 1, 2003.
- RODRIGUES, Horácio W. **Ensino jurídico e direito alternativo**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.
- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.
- WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

Sites consultados:

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
http://www3.pucsp.br/sites/default/files/pucsp/graduacao/downloads/17_05_2011_matriz_direito.pdf Acesso em 22.jul.2011.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. <http://www.direito.usp.br/>. Acesso em 22.jul.2011.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
http://200.145.119.5/grade_Direito_partir2007.php Acesso em 23.jul.2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
http://www.direito.ufpr.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=127&Itemid=261 Acesso em 22.jul.2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
<https://www.siga.ufrj.br/sira/temas/zire/frameConsultas.jsp?mainPage=/repositorio-curriculo/9BAE61DE-92A4-F713-002D-7A106ECC5BD5.html> Acesso em 22.jul.2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
<http://portalccj.ufsc.br/graduacao/curriculo/> Acesso em 22.jul.2011.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: do direito à educação e a inclusão dos portadores de necessidades especiais no ensino educacional brasileiro

Ana Carolina Fonseca Martinez Perez*

Roberto Brocanelli Corona**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. DO DIREITO À EDUCAÇÃO. 1.1. A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS. 2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE INCLUSÃO DOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O presente artigo irá tratar da política pública como instrumento capaz de proporcionar a inclusão das pessoas portadoras de deficiência ao ensino tendo como fundamento o direito social da educação e o direito fundamental de acesso a ela. Neste sentido, o trabalho ainda mostrará como essa questão da inclusão das pessoas portadoras de deficiência ao ensino têm sido alvo de grandes discussões.

A expressão “pessoas portadoras de deficiência” designa um grupo composto por pessoas portadoras de necessidades especiais (PNE), nomenclatura esta usual no cotidiano brasileiro (MOREIRA; MICHELS; COLOSSI, 2006), não deixando de mencionar que, de acordo com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, este conceito ainda está em evolução.

1. DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Primeiramente, é importante iniciar o presente trabalho tratando da educação. Educação esta que não está essencialmente relacionada com aqueles estudos proporcionados pelas escolas, mas, além disso, relacionam-se com vida cotidiana do indivíduo e que não possui uma única forma ou modelo de se dar. Segundo Paulo de Tarso OLIVEIRA (2007, p.22): “A educação é um processo vital de desenvolvimento e formação da personalidade, não se confundindo com a mera adaptação do indivíduo ao meio. Em outras palavras, pode-se dizer que a educação é atividade criadora e abrange o homem em todos os seus aspectos, começando na família, continua na escola e se prolonga por toda a existência humana”.

* Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. Advogada.

** Doutor e mestre em Direito pela PUC, São Paulo-SP. Professor assistente doutor da UNESP, Franca-SP.

O conceito de educação está relacionado com as variadas maneiras que a sociedade transmite seus conhecimentos, culturas e valores, tendo esta como objetivo capacitar o ser humano a ser um agente transformador na comunidade em que vive de modo a proporcionar avanços culturais, educacionais, tecnológicos, etc, podendo ser entendida, portanto, conforme o contexto social em que está inserida naquela sociedade. (OLIVEIRA, 2007, p.23)

Assim, afirma Paulo de Tarso OLIVEIRA (2007, p.25) que:

“A educação oferecida deve proporcionar a todos o exercício qualificado da cidadania, ou seja, torna-se preciso aumentar – em quantidade e qualidade – a participação de todos na vida social, política e econômica do país, na direção da construção de uma sociedade mais justa e democrática. Para isso, a questão do conhecimento é um dos principais pilares para a realização da equidade social e a sua democratização é o único elemento capaz de unir modernização e desenvolvimento humano”.

Como ressalta o referido autor, é preciso que as escolas (e também faculdades) estejam preparadas para inserir em seus contextos todos os alunos, sejam eles especiais ou não porque somente fazendo com que isso ocorra é que será possível constatar o efetivo exercício de suas funções sociais. (OLIVEIRA, 2007, p.25)

Contudo, não houve correspondência entre a democratização do acesso à educação e o conhecimento de modo que as políticas públicas adotadas nas décadas de 70 e 80, apesar de ampliarem o acesso à escola, foram implementadas de forma desordenada o que levou à algumas conseqüências graves, dentre elas elenca o mesmo autor:

“1) A incorporação do fracasso escolar como coisa natural, quando se trata das crianças dos setores populares; 2) o inchaço do ensino fundamental com alunos que já poderiam estar iniciando ou até concluindo a escolaridade média, claramente demonstrado pelos índices de repetência; 3) o efeito dizimador do fracasso escolar na auto-estima e auto-imagem de milhares de crianças e jovens, que já iniciam sua vida profissional com um sentimento de incapacidade e inferioridade, determinando, inclusive, a escolha profissional”. (OLIVEIRA, 2007, p.26)

Para finalizar este quadro, vale mencionar ainda que o sistema educacional como um todo, especialmente o do setor público, foi deixado à margem das prioridades do Poder Público tendo em vista os processos de urbanização e industrialização e critica Paulo Tarso de OLIVEIRA (2007, pp.27/28):

“O acelerado desenvolvimento tecnológico tona os conhecimentos rapidamente ultrapassados. Assim, atualmente, a sociedade espera que a escola desenvolva nos alunos, habilidades e atitudes necessárias para uma efetiva participação no mundo contemporâneo: criatividade, autonomia, capacidade de resolver problemas, produzir novos conhecimentos, lidar com informações, e

inovações. Contudo, a escola oferecida a grande parte da população ficou longe de consolidar esses ideais. E, muitas vezes, sua função tem sido muito mais a de excluir do que a de contribuir para o exercício pleno e qualificado da cidadania”.

1.1. A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

É preciso tratar da educação, tangendo-se sua obrigatoriedade, tendo como foco a evolução das constituições brasileiras sobre o assunto e isto é de grande valia porque, como afirma Edivaldo BOAVENTURA (2007, pp.39/40):

“Ao longo do processo constitucional, de 1823 a 1988, podem-se identificar certos efeitos das constituições sobre a educação brasileira. A gratuidade do ensino é um bom exemplo: surge como uma inovação na carta imperial de 1824 e desaparece na primeira constituição republicana em 1891. A partir de 1934 a educação é reconhecida como um direito social atribuído ao cidadão. As disposições constitucionais vão ajustando a estrutura política à educação, que começa a ser organizada em sistemas de ensino. A vinculação de recursos financeiros à educação também vaivém. Nota-se, entretanto, um certo aperfeiçoamento com a promulgação dos vários textos constitucionais, apesar dos avanços e retrocessos que se percebem nas assembléias constituintes e nos documentos por elas produzidos. (...) Em todo esse evoluir, é consciente a busca de se adequar a educação às necessidades sociais pela legislação como expressão das políticas públicas. As leis educacionais passam a ser instrumentos de políticas coercitivas e obrigatórias na ausência de outros expedientes mais condicionantes, eficientes e efetivos”.

A Constituição Imperial de 1824 tinha como fundamento a preocupação com o ensino fundamental tão somente, posto que a base desta constituição estava estabelecida sobre os ideais de liberdade, segurança individual e propriedade. Na época, escravos não tinham acesso ao ensino e em seu artigo 179, parágrafo 32 previa que a instrução primária seria provida gratuitamente, porém nada mencionava sobre a sua obrigatoriedade. Houve nesta constituição uma única Emenda Constitucional, o Ato adicional de 1834 que, nas palavras de Maria Lúcia Arruda ARANHA (1996, p.19):

“O golpe de misericórdia que prejudicou de vez a educação brasileira vem no entanto de uma emenda à Constituição, o Ato Adicional de 1834. Essa reforma descentralizou o ensino, atribuindo à Coroa a função de promover e regulamentar o ensino superior, enquanto províncias (futuros estados) são destinadas à escola elementar e a secundária. Dessa forma, a educação da elite fica a cargo do poder central e a do povo, confiada às províncias.”

Já a Constituição de 1891 não teve a preocupação com a educação mencionando-se sobre o tema em artigos esparsos de seu texto, não sendo estabelecido nada sobre a gratuidade ou obrigatoriedade do ensino no Brasil. Neste sentido Carlos Roberto Jamil Cury e Luiz Antonio Miguel Ferreira

afirmam: “(...) o sistema de ensino primário ficou sob a responsabilidade dos Estados e nesse sentido, tais questões ficaram sob a jurisdição desses entes federados. Desse modo, o tratamento dispensado à educação, de uma maneira geral, foi limitado. Quanto aos Estados, somente São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Minas Gerais apontaram na suas constituições estaduais a obrigatoriedade do ensino primário”. (CURY; FERREIRA, 2010, p.31)

A Constituição de 1934, no entanto, teve como característica a positivação de direitos sociais, dentre eles o direito à educação e isto se deu, segundo Marco Augusto Maliska porque esta Constituição deixou para trás o caráter liberal democrático da primeira Constituição Republicana inspirando-se na Constituição de Weimar de 1919.

Todavia, com a instituição do Estado Novo, o Brasil mudou novamente seu sistema institucional e a Constituição de 1937 estabeleceu que o dever de educar fosse dos pais tendo o Estado um papel supletivo e subsidiário. Contudo, com a redemocratização do país em 1945 e conseqüentemente com o advento da Constituição de 1946, foram retomadas os ideais educacionais estabelecidos na Carta Magna de 1934. (CURY; FERREIRA, 2010, p.33)

As Constituições de 1967 e 1969 estabeleceram que o ensino primário era obrigatório a todos e pela primeira vez isto se dá levando em consideração a idade do aluno e não a série. Porém, não estabelece a educação como um direito público subjetivo e “(...) em face da ausência de recursos materiais e humanos esta obrigatoriedade não atinge seu objetivo, inclusive pela supressão dos percentuais de impostos vinculados que só reaparecem na Emenda de 1969 para os Municípios”. (CURY; FERREIRA, 2010, p.33)

Portanto, o que se pode aferir do quadro exposto são as mudanças dos valores instituídos nas Constituições conforme o momento histórico que se encontrava o país, não tendo, em nenhuma delas, a educação como um direito público subjetivo. Desta maneira afirma KOZEN (1999, p.09):

“Até a vigência da atual Constituição, a educação no Brasil era havida genericamente como uma necessidade e um importante fator de mudança social, subordinada, entretanto, e em muito, às injunções e aos acontecimentos políticos, econômicos, históricos e culturais. A educação, ainda que afirmada como direito de todos, não possuía, sob o enfoque jurídico e em qualquer de seus aspectos, excetuada a obrigatoriedade da matrícula, qualquer instrumento de exigibilidade, fenômeno de afirmação de determinado valor como direito suscetível de gerar efeitos práticos e concretos no contexto pessoal dos destinatários da norma. A oferta de ensino e a qualidade dessa oferta situavam-se, em síntese, no campo da discricionariedade do administrador público, ladeada por critérios de conveniência e de oportunidade”.

A Constituição de 1988 tratou da educação como um direito social em seu artigo 6º. Segundo Alexandre de MORAES (2011, p.207), direitos sociais são:

“Direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamento do Estado democrático, pelo artigo 1º, IV da Constituição Federal”.

Mais a frente, a Constituição Federal de 1988 estabelece detalhadamente, dentro do título da ordem social, no capítulo da educação, cultura e desporto (artigos 205 a 217) sobre a educação como um direito social de todos. Assim também a consideram o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Esta última ensina em seu artigo 2º que a educação é responsabilidade tanto da família quanto do Estado tendo como bases principiológicas:

“I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III- pluralismo de idéias e de condições pedagógicas; IV- respeito à liberdade e apreço à tolerância; V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos escolares; VII – valorização do profissional da educação; VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX – garantia de padrão de qualidade; X- valorização da experiência extra-escolar; XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;”

Nos dizeres de Luiz Antonio Miguel FERREIRA (2010, pp.97-98):

“A Constituição deixa claro que o objetivo dos direitos sociais, ou seja, da educação é o bem-estar e a justiça social, a fim de assegurar a todos existência digna, com a diminuição das desigualdades, possibilitando o desenvolvimento pessoal e social. (...) Esta visão da EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL, representa um avanço extraordinário, posto que o legislador além de conferir posição privilegiada a educação, normatizou-a como um direito fundamental e público subjetivo, apresentando meios para a sua concretização. Esta evolução, não quer significar a “legalização da educação”, mas tão somente que a educação passou a ser reconhecida como um direito, e que ações devem ser desenvolvidas por todos aqueles que são responsáveis pela sua concretização, ou seja, o Estado, família, sociedade e escola (educadores).”

Portanto, tratando-se a educação de um direito-dever a ser observado pelo Estado, sendo ainda considerado como um direito público subjetivo do cidadão, é necessário buscar a efetivação desse direito em todos os seus aspectos, isto é, “a afirmação de que a educação é um direito de todos, somente pode ser entendida dentro do contexto atual, não mais como um enunciado de baixa efetividade social e jurídica, mas como uma regra que garanta concretamente, escola para todos”. (CURY; FERREIRA, 2010, p.39)

Todavia, o que se verifica é que a educação não se dá como deveria, especialmente com relação à inclusão de portadores de deficiência que são excluídos devido à “negligência na oferta e na própria efetivação do ensino. Há, ainda, uma terceirização estatal deste ensino para outras instancias de atendimento”. (CURY; FERREIRA, 2010, p.47)

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE INCLUSÃO DOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA

A questão das políticas públicas educacionais inclusivas dos portadores de deficiência no ensino regular têm sido um dos temas mais debatidos na esfera das questões relacionadas à Educação Especial.

Todavia, antes de adentrar no tema, vale mencionar mesmo que superficialmente, a evolução sobre os estudos referentes à educação de portadores de deficiência.

Inicialmente, a deficiência era vista como algo místico ou oculto porque não haviam estudos científicos relacionados às deficiências e devido a isso as pessoas que assim nasciam eram marginalizadas, ignoradas, já que eram “diferentes” das outras e não se sabia a razão. Acrescenta-se a isto, o fato de que a sociedade os associou à condição de inválidos ou incapacitados e, portanto, a omissão da sociedade com relação a essas pessoas foi aumentando cada vez mais até que os primeiros movimentos sociais relacionados ao atendimento de deficientes fossem iniciados possibilitando uma mudança na concepção social sobre o assunto. (MAZZOTTA, 1996, p.16)

A primeira obra impressa sobre a educação de portadores de necessidades especiais foi escrita por *Jean – Paul Bonet* em 1620, na França e tratava sobre a educação de surdos-mudos. Além deste, vários outros trabalhos foram desenvolvidos com relação às demais deficiências (cegueira, deficiência física e retardo mental). Interessante notar que em algumas dessas deficiências, a educação das pessoas portadoras de deficiência foi desenvolvida por médicos (como no caso do retardo mental), destacando-se os papéis de *Jean Marc Itard*, *Edward Seguin*, *Johann J. Guggenbühl*, *Maria Montessori* e *Alice Descoedres* e por aluno (o sistema braille foi desenvolvido por um aluno do Instituto Nacional dos Jovens Cegos, em 1819, que se chamava *Louis Braille*). (MAZZOTTA, 1996, pp.17/23)

Pois bem, após este breve relato, é preciso dizer que os estudos sobre a educação especial no Brasil deu-se com políticas públicas educacionais a partir do final dos anos 50, início da década de sessenta (século XX). Políticas Públicas que são uma das maneiras de se garantir a educação aos portadores de deficiência, sua inclusão no sistema educacional. Assim sendo, pode-se aqui compreender como políticas públicas “aquelas ações voltadas para a concretização da ordem social, que visam à realização dos objetivos da República, a partir da existência de leis decorrentes dos ditames constitucionais”. (FRISCHEISEN, 2000, p.80)

Logo, tratando-se a educação como um direito social estabelecido especificamente nos artigos 205 a 214 da Carta Magna bem como em leis

infraconstitucionais como no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) e na Lei de Diretrizes e Base da Educação (Lei n.9.394/96) é preciso buscar a efetivação desse direito na prática, na sua execução. (FERREIRA, 2010, p.101)

Desta forma, políticas públicas de inclusão dos portadores de necessidades especiais são essenciais para alcançar o objetivo de uma sociedade democrática e cidadã. A propósito, a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com base na Resolução da Assembléia Geral da ONU n.61/106, aprovada em 13 de dezembro de 2006, com entrada em vigor no dia 03 de maio de 2008, nasce justamente para expor o repúdio da comunidade internacional em relação à “discriminação, exclusão e desumanização das pessoas com deficiência”. (PIOVESAN, 2011, p.224)

Neste sentido, Flávia PIOVESAN (2011, pp.225/226) afirma:

“O propósito maior da Convenção é promover, proteger e assegurar o pleno exercício dos direitos humanos das pessoas com deficiência, demandando dos Estados-partes medidas legislativas, administrativas e de outra natureza para a implementação dos direitos nela previstos. Introduce a Convenção o conceito de “*reasonable accommodation*” apontando ao dever do Estado de adotar ajustes, adaptações, ou modificações razoáveis e apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o exercício dos direitos humanos em igualdade de condições com as demais. Violar o “*reasonable accommodation*” é uma forma de discriminação nas esferas públicas e privada. Frisa ainda a Convenção que as pessoas com deficiência devem ter a oportunidade de participar ativamente dos processos decisórios relacionados a políticas e programas que as afetem. Os Estados estão obrigados a consultar as pessoas com deficiência, por meio de seus representantes e organizações, quando da elaboração e implementação de leis e medidas para efetivar a Convenção e outras políticas que impactem suas vidas”.

Apesar do Brasil ser signatário desta Convenção e ter tratamento tanto constitucional como infraconstitucional sobre o tema, a educação aos portadores de deficiência e sua efetiva inclusão tem sido algo difícil de se implementar na vida prática devido aos mais variados obstáculos, podendo-se elencar como um de seus principais o despreparo dos professores no ensino regular para receber esses alunos.

Foi diante dessas dificuldades existentes no sistema educacional brasileiro que o Ministério da Educação juntamente com a Secretaria de Educação Especial apresentou A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no ano de 2007 que tem como objetivo: a transversalidade da educação especial desde a educação infantil até a educação superior; o atendimento educacional especializado (isto é, conforme estabelece o artigo 59 da Lei de Diretrizes e Base da Educação: “Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais: (...) III- professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos em classes comuns”.); a continuidade da escolarização nos níveis mais elevados do

ensino; a formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão escolar; a participação da família e da comunidade; a acessibilidade urbanística, arquitetônica, nos mobiliários e equipamentos, nos transportes, na comunicação e informação e na articulação intersetorial na implementação das políticas públicas. (disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf> - acesso em 14.07.2011)

Assim, sob a ótica da educação inclusiva, os alunos portadores de deficiência devem participar da escola regular até o ensino superior levando em consideração a necessidade especial de cada aluno articulando-a dentro da classe de modo que isso possibilite a interação entre os alunos bem como favorecendo o aprendizado de todos, promovendo a integração entre os alunos que são e não são portadores de necessidades especiais.

CONCLUSÃO

Portanto, o presente trabalho buscou demonstrar a importância de políticas públicas educacionais inclusivas para as pessoas portadoras de deficiência, mostrando a necessidade de se fazer valer a garantia do direito social à educação estampado na Constituição Federal de 1988, garantindo-se assim, uma sociedade mais democrática e mais, garantido ainda o direito de cidadania dessas pessoas.

Desta maneira, Rosana GLAT e Mario Lucio de Lima NOGUEIRA (2003, p.4) afirmam:

“A validade da educação inclusiva (...) é indiscutível se levarmos em consideração que a criança interage com o meio, considerando-se sua maneira própria, diferente, de entrar em contato com o mundo, respeitando-se suas possibilidades e limites. Ao adotarmos a educação inclusiva estaremos desenvolvendo um trabalho preventivo e contribuindo em direção à meta, talvez utópica, da equiparação de oportunidades, o que significa preparar a sociedade para receber a pessoa portadora de necessidades especiais. Caso contrário, este indivíduo tenderá a uma fragmentação ou desintegração de sua personalidade, ocasionando inevitáveis prejuízos pessoais e sociais”.

Mais a frente arrematam os autores:

“Porém, para a inclusão de alunos com necessidades especiais no sistema regular de ensino se efetive, possibilitando o resgate de sua cidadania e ampliando suas perspectivas existenciais, não basta a promulgação de leis que determinem a criação de cursos de capacitação básica de professores, nem a obrigatoriedade de matrícula nas escolas da rede pública. Estas são, sem dúvida, medidas essenciais, porém não suficientes. As políticas públicas para a inclusão devem ser concretizadas na forma de *programas de capacitação e acompanhamento contínuo*, que orientem o trabalho docente na perspectiva da diminuição gradativa da exclusão escolar, o que virá a beneficiar, não apenas os alunos com necessidades especiais, mas, de uma forma geral, a educação como um todo”.

Neste mesmo sentido, contudo vislumbrando a necessidade de haver uma Política Nacional de Educação Especial, para efetivação de políticas públicas educacionais inclusivas para portadores de deficiência, Marcos José Silveira MAZZOTTA afirma (1996, pp.129/130):

“Uma Política Nacional de Educação Especial precisa, em outras palavras, configurar um conjunto coerente de princípios e propostas para a educação formal dos educandos que apresentem necessidades educacionais especiais. Isto não significa que, necessariamente, a política nacional deva estar dimensionada em um determinado documento oficial, mas que os princípios e propostas para a educação especial estejam coerentemente contemplados na legislação, nos planos educacionais e nos documentos oficiais. (...) Em razão disto, reitero, a seguir alguns pontos por mim destacados em 1988, na V Conferência Brasileira de Educação – CBE, que reputo como importantes para a construção de uma política nacional de educação especial: a) estruturas e concepções do passado não devem ser ignoradas ou desprezadas, mas tampouco devem subsistir de modo viscoso a ponto de impedir o surgimento de novos temas, novas propostas e recursos de ação. Não ficar preso ao passado, mas incorporá-lo na construção do novo é buscar sólidas alternativas para melhores propostas; b) a elaboração de leis, planos educacionais e políticas sociais dentro de gabinetes, ainda que de “iluminados”, sem a participação da coletividade, não tem lugar nem valor numa sociedade que busca posturas e meios democráticos; c) as expressões e termos a serem empregados devem refletir com clareza sua significação a fim de viabilizar a coerência necessária à caracterização de uma política educacional e sua melhor interpretação e aplicação nas situações concretas; d) o estudo cuidadoso de critérios e mecanismos para aplicação dos recursos públicos; o papel das instituições educacionais públicas e particulares; o papel dos profissionais envolvidos, particularmente o professor e sua valorização, são alguns dos elementos para a identificação dos meios necessários. Não é demais lembrar que meios e fins, com suas recíprocas influências, constituem uma mesma totalidade; e) o dimensionamento apropriado dos vários aspectos da educação especial depende da correta percepção das diversidades regionais, nos múltiplos fatores que definem a demanda e oferta de atendimento especializado”.

REFERÊNCIAS

ARANHA, M. L. A. História da educação. 2 ed. São Paulo: Moderna, 1996, p.19 In OLIVEIRA, Paulo de Tarso. O direito à educação e a gratuidade no ensino superior municipal/Paulo de Tarso Oliveira. – Franca: Ribeirão Gráfica e Editora, 2007, p.42

BOAVENTURA, Edivaldo. Prefácio. In COSTA, M. A educação nas constituições brasileiras: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, pp.7-8 In OLIVEIRA, Paulo de Tarso. O direito à educação e a gratuidade no ensino superior municipal/Paulo de Tarso Oliveira. – Franca: Ribeirão Gráfica e Editora, 2007, pp.39/40

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento. *In* Ferreira, Luiz Antonio Miguel. Temas de direito à educação/Luiz Antonio Miguel Ferreira – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Escola Superior do Ministério Público, 2010

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Temas de direito à educação/Luiz Antonio Miguel Ferreira – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Escola Superior do Ministério Público, 2010

FRIESCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas Públicas – A responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2000

GLAT, Rosana; NOGUEIRA, Mario Lucio de Lima. Políticas Educacionais e a Formação de Professores para a Educação Inclusiva no Brasil. disponível em: http://itaipulandia.pr.gov.br/educacao/educacao_especial/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Inclusiva/educa%C3%A7%C3%A3o%20inclusiva.pdf - acesso em 17.07.2011

KOZEN, A.A. O direito a educação escolar. *In* BRANCHER, L. N.; RODRIGUES, M. M. e VIEIRA, A. G. (org.). O direito é aprender. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 1999, p.659-668 *In* CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento. *In* Ferreira, Luiz Antonio Miguel. Temas de direito à educação/Luiz Antonio Miguel Ferreira – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Escola Superior do Ministério Público, 2010

MAZZOTTA, Marcos José Silveira. Educação especial no Brasil: História e políticas públicas/Marcos José Silveira Mazzotta. – São Paulo: Cortez, 1996

MOREIRA, Hélvio Feliciano; MICHELS, Luciano Rhinow e COLOSSI, Nelson. Inclusão educacional para pessoas portadoras de deficiência: um compromisso com o ensino superior. Disponível em http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-98432006000100004&lng=es&nrm= acesso em 14.07.2011

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 12 ed. rev. e atual. Ed. Saraiva, 2011

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> - acesso em 14.07.2011

<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf> - acesso em 14.07.2011

POLÍTICAS PÚBLICAS, CONTROLE JURISDICIONAL E O ATENDIMENTO EM CRECHE

Augusto Martinez Perez Filho*

José Carlos de Oliveira**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Políticas públicas e o direito ao atendimento em creche. 2. A judicialização das políticas públicas, a reserva do possível e os limites do controle jurisdicional. 3. A concretização do direito ao atendimento em creche. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

As notórias deficiências das políticas públicas de atendimento à infância, decorrentes segundo os Administradores Públicos da ausência de recursos públicos – argumento este repetido quase que como um *mantra* - suficientes para atender plenamente à demanda social, têm gerado frequente intervenção judicial e convidam à reflexão acerca do exato alcance do poderio jurisdicional.

O mais importante argumento limitador das demandas sociais, dentre elas o direito à creche, situa-se dentro do que a doutrina tradicional denominou de *reserva do possível* - cujo conceito veremos adiante – e que serviu no passado para a Administração Pública se eximir da prestação estatal almejada pelo particular; tem sido objeto de questionamento tanto pela doutrina como pelos Tribunais.

Tal questionamento tem ocorrido porque a apregoada carência de recursos às vezes é notória, porém, em outros casos a mesma escassez não se revela aguda e, se apurada no detalhe, demonstrará, em realidade, mais a má opção do Administrador Público do que a real ausência de arrecadação suficiente para se suprir as demandas sociais.

Assim sendo, há de se ponderar o direito à educação, no particular aspecto de acesso às creches por crianças de zero a seis anos de idade, com a exigência legal de recursos orçamentários prévios, de tal modo que a mera

* *Masters in Law, LLM – Brigham Young University.* Mestrando pela UNESP, Franca-SP. Advogado. Email: augustoperezfilho@gmail.com.

** Doutor e mestre em Direito pela UNESP, Franca-SP; Professor Assistente Doutor na disciplina Direito Administrativo, na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado), na UNESP, Franca-SP.

alegação de inexistência de rubrica própria não seja suficiente para justificar a inércia do Poder público e o descumprimento dessa garantia fundamental.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO AO ATENDIMENTO EM CRECHE

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 7º, inciso XXV, proclama ser direito do trabalhador urbano e rural “a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”, sem prejuízo de outros direitos que visem à melhoria de sua condição social.

Outro comando constitucional (art. 205) estabelece que:

“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

A lei fundamental também estabelece que (art. 208):

“O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...)
II. educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.”

Essas garantias fundamentais de acesso também foram detalhadas em normas infra-constitucionais, com destaque para o Estatuto da criança e do adolescente, que remete à Administração Pública, ao lado da família, da sociedade e da comunidade em geral, o dever de assegurar - prioritariamente - a efetivação do direito à educação, com destinação privilegiada dos recursos públicos nas áreas de proteção à infância. E isto se faz por meio das políticas públicas¹.

Todavia, a omissão do poder público na formulação das políticas de atendimento à criança, dentre as quais a oferta de vagas em creches para as crianças de zero a cinco anos de idade, legitima a intervenção judicial, em respostas às ações aforadas. O objeto dessas ações tem sido a exigência da garantia de atendimento efetivo, isto é, da concretização dos direitos conferidos nos textos legais.

As demandas levadas ao conhecimento do Judiciário têm obtido respostas garantidoras dos direitos constitucionalmente assegurados, mormente com relação ao direito de atendimento em creche. Neste sentido:

“O atendimento em creche e pré-escola (educação infantil) é direito assegurado pelo próprio texto constitucional à educação - Dever jurídico cuja execução se impõe ao Poder Público, notadamente ao

¹ Políticas públicas, segundo Maria Paula Dallari Bucci são “...programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são ‘metas coletivamente conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.” (BUCCI, p. 241)

Município (...). Sendo a educação um direito fundamental assegurado em várias normas constitucionais e ordinárias, a sua não-observância pela administração pública enseja sua proteção pelo Poder Judiciário..." (STF, AI 736330 SP. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 09.02.2010)

E não poderia ser de outro modo, pois, segundo aponta Marcus Aurélio de Freitas Barros, as políticas públicas também pertencem ao Direito:

“...as políticas públicas, em alguma medida, também pertencem ao Direito, diante da vinculação jurídica proporcionada pelos parâmetros constitucionais e legais estabelecidos aos programas estatais. Se assim é, não se pode advogar que as políticas públicas se integrem no conceito de questões políticas, tornando-se insuscetíveis de controle jurisdicional.” (BARROS, p. 78).

A carência de atendimento em creche² faz com que seja necessário – sobretudo às parcelas menos favorecidas da população - invocar a efetivação deste direito fundamental por meio de ações individuais ou coletivas apresentadas ao Poder Judiciário que, por sua vez, conforme demonstrado, tem se mostrado sensível a tais pleitos.

Por outro lado, não se pode olvidar a resistência apresentada pela Administração Pública, cuja omissão do atendimento suficiente em creche - sob o argumento de ausência de recursos - tem imposto a uma significativa parcela das crianças brasileiras grande desvantagem em relação ao seu ideal desenvolvimento educacional.

Diante deste quadro, resta analisar a postura que o Poder Judiciário merece desempenhar para auxiliar no combate a este lamentável quadro social sem que, no entanto, haja ingerência em outro Poder legitimamente constituído por meio do sufrágio popular.

2. A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, A RESERVA DO POSSÍVEL E OS LIMITES DO CONTROLE JURISDICIONAL

Os administradores públicos, invocando de um lado o poder discricionário na formulação das políticas – inclusive as de acesso ao atendimento em creche - procuram justificar a sua omissão por estarem vinculados à lei de responsabilidade fiscal, que os impede de despender recursos sem a necessária previsão orçamentária,

O argumento mais utilizado tem a ver com a chamada *reserva do possível*, expressão já incorporada à linguagem dos nossos tribunais.

O instituto da *reserva do possível* surgiu na Alemanha, em pronunciamento do Tribunal Constitucional daquele país, quando do julgamento do caso que ficou

² Relatório da Fundação Abrinq estima a necessidade de 12 mil novas creches para prover a necessidade atual das crianças brasileiras. (cf. <http://oglobo.globo.com/pais/arquivos/fundabrinq.pdf> Acesso em 08.08.2011).

conhecido como *Numerus Clausus*. Naquele julgamento ficou consignado que o direito à prestação positiva do Estado está condicionado à *reserva do possível*, no sentido do que o cidadão poderia esperar do Administrador Público, dentro de uma lógica de razoabilidade e racionalidade (ARAÚJO, p. 161).

Embora tenha sido esta a dicção do pronunciamento da corte constitucional alemã, entre nós não foi esta a interpretação dada pelos tribunais pátrios, conforme aponta Alynne Menezes Brindeiro de Araújo:

“... [a jurisprudência brasileira] transpõe essa teoria para o cunho, tão somente, financeiro, o que Fernando Borges chama de “reserva do financeiramente possível”, ao passo que limita a efetivação dos direitos fundamentais sob a égide da insuficiência de recursos públicos, e de acordo com a previsão orçamentária da despesa...” (ARAÚJO, p. 161)

Ou seja, o aspecto financeiro, a existência de recursos era um dos aspectos ser analisado pelo Poder Judiciário diante do caso concreto, e não o único aspecto a ser considerado.

No caso brasileiro, verifica-se pela própria argumentação trazida pela Administração Pública em Juízo, que, no caso dos pleitos de atendimento em creche apresentados pela população, seja diretamente ou por meio da ação do Ministério Público, não há problemas em termos de racionalidade e razoabilidade. Em outras palavras, os pedidos são razoáveis e guardam lógica diante das necessidades da população brasileira.

O que se nota, no Brasil, é o impedimento de ordem financeira tão-somente. Assim, poderia se afirmar que diante da correta apreensão da expressão *reserva do possível* lavrada no Tribunal Constitucional da Alemanha, quais sejam - limitações de ordem razoável e lógica - as demandas sociais brasileiras atendem ao crivo imposto por esta teoria; na medida em que guardam proporção com o que se espera do administrador público - mais que isto - o que se almeja, nas questões fáticas brasileiras, nada mais é do que a exteriorização no mundo material, das garantias previstas em lei.

No Brasil, o problema é de ordem estritamente financeira. Este é o argumento utilizado pela Administração Pública quando busca junto aos Tribunais guarida das demandas sociais apresentadas, sempre sobre o argumento da reserva do possível, conforme os Tribunais pátrios interpretaram a construção alienígena.

3. A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO ATENDIMENTO EM CRECHE

O respeito aos ditames legais, dentre eles as regras orçamentárias a que se sujeitam os Administradores Públicos resulta de imposição trazida no próprio texto constitucional (art. 37), tais como os princípios da Legalidade e da Moralidade.

Deste modo, não se pode pretender que a Administração Pública simplesmente ignore tais obrigações e deveres, sob pena de um intervencionismo judicial além do razoável e democrático. Não razoável, uma vez que a doutrina e jurisprudência condenam a pura e simples ordem emanada do Judiciário sem qualquer ponderação de princípios, regras, separação de Poderes e, sobretudo a realidade concreta dos fatos a partir da ótica de todos os atores envolvidos - no caso - o Estado, a sociedade organizada, as instituições democráticas e as vítimas, que são as crianças que não possuem atendimento em creche. Portanto:

“Deve-se, ademais, ter cautela para evitar um excesso de protagonismo do Poder Judiciário, que, na linha do neoconstitucionalismo, deve se limitar a resguardar o espaço constitucional. É preciso precaver para não invadir o espaço reservado à Política.” (BARROS, pp. 76-77).

E, também:

“Reexame necessário e recurso da municipalidade contra decisão que determinou a prestação do serviço público de educação em creches municipais aos menores de zero a três anos e onze meses (...) Possibilidade de pedido genérico, ante a impossibilidade do autor de precisar o número de crianças favorecidas com a condenação da apelante. Procedência do pedido que, observados os requisitos legais, não configura interferência do Judiciário em poder discricionário do Executivo. Função constitucional do Judiciário de fazer cumprir e respeitar as normas vigentes. Atendimento em pré-escola que constitui dever do Poder Público geral, garantido constitucionalmente (...) *Natureza da obrigação de fazer que justifica a ampliação do prazo para cumprimento, possibilitando-se, assim, a previsão dos recursos orçamentários.* (STF, RE 426309 SP. Min. DIAS TOFFOLI, j. 12.04.2010). Destacamos.

Também não é democrático, na medida em que os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo foram democraticamente eleitos por meio do voto, o que, por óbvio, não ocorre para os membros do Poder Judiciário pátrio:

“De fato, no atual contexto institucional, é legítima a atuação do Poder Judiciário no controle da atuação do Poder Executivo e concreção aos princípios constitucionais. Isso não significa, entretanto, que haja a possibilidade de o Poder Judiciário atuar de forma irrestrita na definição de políticas públicas. Há uma série de argumentos apontados nesse sentido. Primeiramente, há de se ressaltar o fato de os magistrados, pelo sistema brasileiro, ingressarem na carreira jurídica por concurso público de provas e títulos, sem qualquer participação popular na seleção, ao contrário do que ocorre nos demais Poderes. Essa diferença na maneira de condução ao cargo não serve para afastar de forma absoluta a participação do Poder Judiciário em escolhas políticas, principalmente diante do atual desenho institucional do Estado (...). Todavia, traz

importante questionamento quanto à legitimidade de uma ampliação excessiva dessas novas funções jurisdicionais”. (COSTA, p. 460)

Assim sendo, a atuação do Poder Judiciário diante de políticas públicas e, em especial a de atendimento de crianças em creche, deve se pautar por critérios de razoabilidade e ponderação de princípios, de modo a atender à necessidade concreta, sem que disto resulte em absoluto afastamento das normas orçamentárias; pois ainda que não tenham sido alçadas ao posto de normas fundamentais, também possuem em seu íntimo o interesse público residente no correto e transparente uso das finanças públicas.

Há de existir – portanto - uma ponderação, pelo Judiciário, dos valores e direitos envolvidos. Acerca do tema, discorre Ana Paula de Barcellos:

“a ponderação pode ser descrita como uma técnica de decisão própria para casos difíceis (do inglês “*hard cases*”), em relação aos quais o raciocínio tradicional da subsunção não é adequado (...) O que ocorre comumente nos casos difíceis, porém, é que convivem, postulando aplicação, diversas premissas maiores igualmente válidas e de mesma hierarquia que, todavia, indicam soluções normativas diversas e muitas vezes contraditórias. (...) Antes mesmo que o debate acadêmico pudesse refletir organizadamente sobre os riscos e as potencialidades de seu emprego, os órgãos jurisdicionais já incorporaram as possibilidades da ponderação como instrumento em seu arsenal hermenêutico.” (BARCELLOS, pp. 55-56)

Mas qual seria a correta ponderação? Afinal, como conjugar a observância das normas pertinentes a orçamento e diretrizes orçamentárias, inclusive tendo presente a responsabilidade fiscal dos Administradores Públicos, com a garantia fundamental de acesso ao ensino infantil (creche)?

Note-se que na doutrina ainda é possível encontrar entendimento no sentido de que os direitos fundamentais ou decorrem diretamente da Constituição ou dependem de normas integrativas para a produção de seus efeitos. Todavia, esta posição não tem o conforto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se verá.

Assim, Elival da Silva Ramos, alinhando-se a uma visão mais dogmática do Direito, pondera que:

“Não é dado ao Poder Judiciário definir, discricionariamente, o nível de eficácia de norma constitucional, em sede de direitos fundamentais ou não. Se a análise dos elementos interpretativos pertinentes, com destaque, na espécie, para os de ordem sistemática, histórica e teleológica, bem como, secundariamente, para os dados extraídos da realidade material, indica a natureza programática da norma-matriz, não é lícito à Corte Constitucional, sob o argumento da fundamentalidade do direito nela expresso, conjugado com referências genéricas ao princípio da força normativa, ignorar a opção prescritiva adotada, inequivocamente, pela Constituição, a qual torna dependente de providências integrativas de amplo espectro (que vão da formulação de políticas públicas adequadas à

sua cabal execução, abrangentes de medidas legislativas, administrativas – normativas e não normativas – e orçamentárias) a implementação efetiva do direito contemplado. Os direitos fundamentais sociais dependentes de prestações estatais, veiculados por norma constitucional de eficácia limitada, constituem direitos fundamentais *derivados...*” (RAMOS, p. 266)

No entanto, conforme já adiantado, esta visão não é acolhida pela jurisprudência, inclusive dos tribunais superiores, cujas decisões têm prestigiado a aplicação imediata dos direitos postos no texto fundamental, dentre os quais, o de acesso ao atendimento em creche para crianças. Tem-se por exemplo a decisão do Superior Tribunal de Justiça, assim ementada:

“...O direito constitucional à creche extensivo aos menores de zero a seis anos é consagrado em norma constitucional reproduzida no art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90): “Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência preferencialmente na rede regular de ensino; IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de (zero) a 6 (seis) anos de idade.” Releva notar que uma Constituição Federal é fruto da vontade política nacional, erigida mediante consulta das expectativas e das possibilidades do que se vai consagrar, por isso que cogentes e eficazes suas promessas, sob pena de restarem vãs e frias enquanto letras mortas no papel. Ressoa inconcebível que direitos consagrados em normas menores como Circulares, Portarias, Medidas Provisórias, Leis Ordinárias tenham eficácia imediata e os direitos consagrados constitucionalmente, inspirados nos mais altos valores éticos e morais da nação sejam relegados a segundo plano. Prometendo o Estado o direito à creche, cumpre adimpli-lo, porquanto a vontade política e constitucional, para utilizarmos a expressão de Konrad Hesse, foi no sentido da erradicação da miséria intelectual que assola o país. O direito à creche é consagrado em regra com normatividade mais do que suficiente, porquanto se define pelo dever, indicando o sujeito passivo, in casu, o Estado. (REsp 718203 / SP. Min. LUIZ FUX. j. 06.12.2005).

Diante deste quadro de aparente conflito entre a aplicação imediata e concretista do direito fundamental assegurado e a necessária obediência do Administrador Público aos princípios da Legalidade e Moralidade administrativas, com respeito à separação de Poderes, observado o princípio da prévia inclusão orçamentária, a solução mais plausível é acenada Ada Pellegrini Grinover, para quem:

“O Judiciário, em face da insuficiência de recursos e de falta de previsão orçamentária, devidamente comprovadas, determinará ao Poder Público que faça constar da próxima proposta orçamentária a verba necessária à implementação da política pública e, como a lei

orçamentária não é vinculante, permitindo a transposição de verbas, o Judiciário ainda deverá determinar, em caso do descumprimento do orçamento, a obrigação de fazer consistente na implementação de determinada política pública (...). Desse modo, freqüentemente, a ‘reserva do possível’ pode levar o Judiciário à condenação da Administração a uma obrigação de fazer em duas etapas: primeiro, a inclusão no orçamento da verba necessária ao adimplemento da obrigação; e, em seguida à inclusão, à obrigação aplicar a verba para o adimplemento da obrigação.” (GRINOVER, p. 48)

Verifica-se, portanto, que ao Poder Judiciário está reservado o papel fundamental de concretizar as garantias postas na Constituição Federal, com ênfase para o direito de acesso às creches, sem que isto implique em descumprimento das normas relativas à probidade administrativa e à prévia previsão orçamentária.

Ao expedir ordem para providências imediatas para a satisfação de direitos individuais visando à real emancipação coletiva dos vitimizados, o Judiciário determinaria o pronto atendimento da demanda individual, ao passo que a implementação da política pública seria atendida por meio da inclusão de dotação orçamentária nos anos subseqüentes, com acompanhamento e fiscalização da sua implementação gradual até a efetiva observância dos ditames constitucionais relativos à proteção à criança, com atendimento em creche a todos aqueles que dele necessitam.

CONCLUSÃO

A atuação do Poder Judiciário tem sido importante para a efetivação do direito fundamental de educação às crianças que necessitam de atendimento em creche. Ademais, há de se enfatizar a repercussão social que a garantia deste direito constitucional gera não só na vida das crianças, mas também na vida de seus pais e, mais precisamente, das mulheres, com incremento de sua qualidade de vida, possibilitando dentre outras coisas, o acesso ao mercado de trabalho e à própria educação.

Ainda que o Estado Democrático de Direito exija uma atuação do Poder Judiciário dentro dos limites impostos pela lei e, sobretudo, na Carta Magna, certo é que a divisão clássica de Montesquieu não pode servir de obstáculo à concretização dos direitos fundamentais; de maneira que a jurisprudência pátria tem se manifestado no sentido de análise das questões envolvendo a implementação de políticas públicas, limitando o alcance da discricionariedade do administrador público.

Não obstante a inafastável necessidade de investimentos, de ordem pública ou privada, para a construção de creches, e tudo mais relacionado à utilização plena e eficaz deste equipamento urbano, tais como a contratação de profissionais, aquisição de mobiliário apropriado às crianças, instituição de transporte gratuito, merenda de boa qualidade, acompanhamento odontológico e, em alguns casos assistência social e psicológica; fato é que a Administração Pública não pode se

eximir desta obrigação constitucionalmente imposta, sob o argumento de ausência de recursos, ou, juridicamente falando, da reserva do possível.

É que a tanto a visão dos Tribunais, quanto a doutrina pátria já traçaram diretrizes hábeis à concretização da pretensão constitucional, ainda que existentes limites financeiros.

Pautado pela observância dos princípios da razoabilidade, da separação dos poderes e do orçamento, o Judiciário tem ponderado obrigações, deveres, recursos existentes e direitos fundamentais, de modo que a simples alegação de omissão da Administração Pública diante da ausência de dotação orçamentária não tem sido mais aceita – e em alguns casos até questionada, sobretudo pela doutrina, diante de indícios de omissão dolosa – para negar o atendimento em creche.

A concretização deste direito somente ocorrerá na medida em que o Judiciário, ao tomar conhecimento da ausência de recursos, determinar a inclusão de investimento nesta política pública no orçamento imediatamente posterior, bem como acompanhar o efetivo gasto e concretização neste atendimento, ainda que para isto seja necessário dotar este Poder de melhor instrumental físico e pessoal necessários ao desempenho eficaz desta tarefa.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Alynne Menezes Brindeiro de. Dignidade da pessoa humana e proteção efetiva dos direitos na constituição federal. In: OLIVEIRA, José Carlos de (Coord.). *Estudos de direitos fundamentais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Controle jurisdicional de políticas públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

COSTA, Susana Henriques. O Poder Judiciário no controle de políticas públicas: uma breve análise de alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal. In GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo (Coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. O processo - estudos e pareceres*. 3.ed. São Paulo: DPJ Editora, 2009.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA:

o combate à miséria, à pobreza e à fome como ação principal do Estado Democrático de Direito

André Luiz Valim Vieira*

Sumário: INTRODUÇÃO.. 1. Breves Referências ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. 2. A fome a miséria como atributo de indignidade. 3. Políticas Públicas de Dignidade da Pessoa Humana: Combates aos males atentadores do mínimo existencial. Considerações Finais. Referências.

“E meu amigo deu uma nova risada:

- Mas onde queres que ele vá?

- Não sei ... Por aí ... Andando sempre para frente.

Então o príncipezinho observou, muito sério:

- Não faz mal, é tão pequeno onde moro!

E depois, talvez com um pouco de melancolia, acrescentou ainda:

- Quando a gente anda sempre para frente, não pode mesmo ir longe ...”

(Antoine de Saint-Exupery)

INTRODUÇÃO

Percebemos – em meio a inovações tecnológicas, avanços nas áreas de saúde a partir das pesquisas médicas mais atuais, descoberta de novos medicamentos, mecanização dos meios de produção de alimentos – a existência da miséria e da fome residindo do outro lado das paredes de nossas casas, esquecidas nas ruas e becos, negligenciadas nas periferias dos grandes centros urbanos e mesmo nas áreas rurais. A miséria humana em tempos atuais, mesmo não exclusivamente, apresenta-se na miséria material, muito evidente aos nossos olhos, porém, muitas vezes desviamos nosso olhar para não vermos a crua realidade onde na maior parte de seus acontecimentos se procura esconder ou negar-lhe existência.

A essa disparidade que constatamos, com o desenvolvimento da ciência e da tecnologia de um lado, e as condições materiais de vida da generalidade dos

* Mestrando pela UNESP, Franca-SP. Pesquisador bolsista CAPES. Email: and.vieira@yahoo.com.br

povos de outro, é fator que passa despercebido, infelizmente, pela grande maioria das pessoas que se encontram imersos no mundo desta nova era da informação, todavia, desinformados da realidade encoberta . “Como foi possível a humanidade partir para o desbravamento do espaço cósmico, como foi possível à humanidade ter chegado a dominar a energia e as leis da natureza a ponto de lançar satélites artificiais e mandar naves espaciais à Lua, *sem ter chegado a suprimir a fome em face da Terra?*” (KONDER, 2009, p. 24).

Transportando-se esse questionamento para a nossa realidade do universo jurídico é imprescindível tomarmos a responsabilidade do Estado e da sociedade organizada pela carência de direitos que imiscuem o primado da dignidade da pessoa humana. Sendo este princípio fundamento da existência do Estado Democrático de Direito e concebendo a atuação do ente público como poder capaz de efetuar mudanças na realidade por meio de medidas executivas e transformadoras, conformando no plano da existência as normas jurídicas, percebemos a função concedida às políticas públicas como soluções a se alcançar a planificação da dignidade, inerente a todos.

No primeiro tópico procuramos efetuar breve síntese sobre o grau de entendimento do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento de nossa organização política. No segunda parte do trabalho teceremos alguns comentários sobre como na atualidade a fome e a miséria se traduzem em atributos de indignidade. E por fim apontamos que toda política pública deva ter por objetivo primordial o combate à fome e à pobreza extrema visando garantir o preceito de dignidade fundamental.

1. BREVES REFERÊNCIAS AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

Ainda que a sociedade brasileira não tenha surgido a partir da Constituição Federal de 1988 é de se concordar que a partir deste documento político se (re)instalou a valorização democrática como papel importante na construção daquilo que se espera e se almeja do Brasil enquanto integrante do mundo. Os valores até então vigentes foram reunidos e trasmutados para a carta constitucional, erigindo a partir disso toda a organização do Estado sob princípios e regras de convivência e existência.

Optou o legislador constituinte originário por eleger a existência da República Federativa do Brasil e sua representação em um Estado Democrático de Direito fundada em princípios ditos fundamentais. Seriam tais princípios a substância, o elemento material que formaria a existência do estado brasileiro e consequentemente possibilitaria todos os demais efeitos de uma organização complexa com seus direitos, deveres, relacionamentos e problemas. De modo a esclarecer quais seriam estes componentes substanciais foram eles enumerados – do inciso I ao V do art. 1º – apresentando o terceiro item do referido diploma a dignidade da pessoa humana.

O princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido no art. 1º, inciso III da Constituição Federal, conjuga em seu entendimento a integralidade dos direitos e garantias fundamentais do homem reconhecidos pela sociedade e juridicizados pelo Estado. A inscrição do preceito de dignidade como princípio fundamental em uma Constituição fora efetuada inicialmente pela Alemanha a partir da carta política de 1949 ao expressar-se em afirmar a inviolabilidade da dignidade humana em seu art. 1º(1), logo, dispoendo ainda que repeti-la e protegê-la é obrigação de todos os poderes públicos (*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*).

Tratar-se-ia este princípio político constitucional de uma norma fundamental relativa à vida política do ser em meio às ações públicas ou privadas e em consonância à organização do Estado e atuação de seus poderes, entes e representantes. O princípio da dignidade da pessoa humana como insculpido na carta constitucional representa, portanto, princípio fundamental positivado em uma norma-princípio. Visa em sua matriz e finalidade a definir e caracterizar a coletividade política a partir das ações do Estado e como limites de atuação aos particulares e demais entes além de revelar em uma norma positivada as principais opções político-constitucionais erigidas pelo constituinte. No contexto da constituição e em consonância com as demais normas definidoras de direitos fundamentais “constituem por assim dizer a síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais, que àquelas podem ser directa ou indirectamente reconduzidas.” (CANOTILHO, 1993, p. 66).

Sendo assim é preciso considerar que dignidade da pessoa humana “é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida (...) o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer ideia apriorística do homem.” (SILVA, 2007, p. 36).

Dignidade pressupõe a condição de atendimento às necessidades, considerados como mínimos essenciais, independente de qual seja a pessoa sobre o qual o observador repousa a sua análise. Somente é possível se adjetivar a uma pessoa o atributo da dignidade, ou seja, afirmar-se ser estar ela no exercício de uma vida digna se tomarmos em referência o parâmetro da sociedade ao seu redor e ao seu tempo. Assim tomando a sociedade moderna e mais especificamente a coletividade de indivíduos do presente momento histórico constatamos diferenças significativas sobre o que o ser considera como essencial para a sua vida. Poderíamos aventar a essencialidade de bens necessários à subsistência bem como outros afirmariam a essencialidade de bens materiais de uso e não somente de fungibilidade, como o seriam, atualmente, o computador e o telefone dentre outros. Indiscutível é o fato de as necessidades do presente momento histórico-cultural muito divergirem daquelas que imperavam na vida do ser humano em tempos remotos, desde as décadas passadas até a comparação com o modo de vida dos habitantes e viventes dos séculos pretéritos.

Essa uma questão que se coloca em xeque, afinal é possível afirmarmos a existência de uma “única necessidade humana que tenha prioritariamente fundamentado a tutela jurídica ao longo da história humana em todos os tempos os seus tempos e espaços, muito especialmente no Mundo Contemporâneo?” (GUSTIN, 2009, p. 174). Em que pese diversos questionamentos ou elucubrações acerca da identificação das necessidades – Quais são elas? Em que consistem? Para que se prestam e o por que são necessárias? – nossa atenção agora se volta para avaliar a necessidade mais fundamental exprimente no requisito principal para o direito à vida. Referimo-nos à necessidade de alimentação.

Alimentar-se, muito mais do que um processo cultural, é uma necessidade básica, elementar, inexorável. Não se concebe vida sem que o ser possa se manter vivo a partir dos processos biológicos naturais a proporcionar-lhe o desenvolvimento e a sobrevivência. Tal necessidade se revela presente em todo ser humano e constatável em todas as épocas e períodos. Por isso entendemos que somente é possível haver vida digna caso o ser humano possa saciar sua fome e não lhe falte condições de um mínimo essencial, pois esta carência o desnatura a um estadoo desumano de miséria e provações cruéis.

2. A FOME E A MISÉRIA COMO ATRIBUTOS DE INDIGNIDADE.

Segundo os dados do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento o Brasil já teria cumprido o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015, colocados como metas de desenvolvimento: de 25,6% da população em 1990 para 4,8% em 2008. Mesmo assim, ainda é assustador a constatação de que 8,9 milhões de brasileiros ainda tinham renda domiciliar inferior a US\$ 1,25 por dia até 2008. Para se ter uma idéia do que isso representa em relação ao crescimento populacional do país, em 2008, o número de pessoas vivendo em extrema pobreza era quase um quinto do observado em 1990 e pouco mais do que um terço do valor de 1995.

A Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – ONU – tem afirmado, repetidamente, que a fome constitui um ultraje e uma violação à dignidade humana. (EIDE, 2002, p. 207). Somente na metade do século passado nosso país passou a enfrentar a sua realidade social de miséria e a ineficiência e omissão dos órgãos do governo, insensíveis ao sofrimento de grande parcela da população brasileira. É mais adiante na virada do milênio que se debruçou efetivamente a sociedade de um modo geral à discutir e procurar soluções às questões da miséria de modo a se conjugar ações e iniciativas de enfrentamento ao problema já muito antigo.

A partir do suplemento Segurança Alimentar, elaborado com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do ano de 2009 e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), classificam-se os graus de insegurança alimentar e apontam que ainda 65,6 milhões de brasileiros não se alimentam direito. O número de domicílios brasileiros onde as famílias admitem

que não têm alimentos em quantidade e qualidade adequadas diminuiu de 34,9% para 30,2%, entre os anos de 2004 e 2009. Entretanto, cerca de 11,2 milhões de pessoas no país ainda conviviam com a fome.

Embora os dados e números sobre a fome e a miséria expostos a partir de percentuais estatísticos ainda atinjam com grande impulso – em um verdadeiro choque de realidade a quem os analisa – tomamos o caminho por apenas referi-los neste presente trabalho conjugando à tarefa principal de discussão da imprescindibilidade das políticas públicas de dignidade da pessoa humana, isto é, toda àquela que tem por mote principal ou afeta, ainda indiretamente, o combate à fome e pobreza, com vistas à supressão da miséria e da indignidade. Seguimos este caminho metodológico – como escolhido por Josué de Castro (1984, p. 279) – de não apenas enfileirarmos dados estatísticos a tratar do problema da miséria alimentar, porque embora sirvam a enher as vistas de certos tipos de leitores, mediante comparação de cifras estatísticas por acreditarmos na necessidade de discussões mais compeltas e profundas que ultrapassem o mero enfoque quantitativo para propor novas discussões e futuras modificações de cunho qualitativo.

Sem dúvida, em tempos atuais, um dos maiores desafios para a nova forma de pensar os direitos humanos seria a de “consolidar e fortalecer a concepção do direito à inclusão social como um direito humano inalienável, constituindo a pobreza uma violação aos direitos humanos.” (PIOVESAN, 2004, p. 119).

Afinal, “numa sociedade que se reputa civilizada, na qual alguém morre de fome, o respeito à dignidade humana, prestigiado, na forma, pelo constituinte de 1988 (art. 1º, III), desaparece por completo, pois o *mínimo direito que tem o ‘cidadão’ é o de se alimentar.*” (BULOS, 2010, p. 788). A positivação do preceito normativo da alimentação como um direito social, e portanto, direito fundamental tem apenas um caráter declaratório de modo a se demonstrar à coletividade a importância e essencialidade de referido direito. Todavia, tal incorporação ao texto constitucional não cria esse direito, pois apenas o reconhece. Para que se importe em uma efetivação verdadeira e no plano da realidade – em um caráter constitutivo – é imprescindível a elaboração de ações e projetos que possibilitem retirar o preceito da esfera teórico-normativa para conformá-lo ao mundo da realidade seja por políticas efetuadas diretamente pelo Estado ou mesmo de ações governamentais indiretas que visem, sobretudo, cumprir seu objetivo institucional.

Nas palavras de Florestan Fernandes (BOGO, 2010, p. 395) acresçamos a isso o fato de que “o Brasil matém irresolvidos conflitos e antagonismos herdados do passado remoto e recente.” Para que possamos superar o passado histórico de exclusão e de injustiças precisamos efetuar transformações no presente com o objetivo de que esse tempo nosso atual no futuro não seja refletido apenas como um período de alienação e de incoformismos.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: COMBATES AOS MALES ATENTADORES DO MÍNIMO EXISTENCIAL.

Muitas vezes o direito é colocado como instrumento de realizações no mundo, sem a devida preocupação com a complexidade da realidade social, mas que age sobre ela inevitavelmente (MELO, 2009, p. 121). A partir dessa preocupação que o direito deveria ter sobre a realidade e sobre o atendimento das necessidades que proporcionem uma vida digna é que poderíamos entender que “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 241).

Torna-se vergonhoso um país como o Brasil afirmar ser a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos principais da sociedade e da organização do estado enquanto ainda impera a existência de muitos cidadãos alheios a um mínimo existencial que possa lhes proporcionar uma vida razoável. Ainda mais vexatória é a constatação – não somente a partir de dados estatísticos, mas na realidade e no dia-a-dia de nossas cidades e ruas, dos subúrbios e das periferias, no meio rural e semi-árido, nos grandes capitais como no interior – a existência de inúmeras famílias sem qualquer alimento na geladeira ou na dispensa e talvez o pior, sem condições de consegui-lo tendo em primado a sua exterioridade.

Acrescentemos ainda a realidade de a fome no Brasil não estar relacionada à falta de alimentos, senão à falta de acesso das pessoas pobres à renda para consumir e aos meios para produzir alimentos. Mesmo entre àquelas pessoas que não passam fome diariamente, se considerassemo-las privilegiadas, ainda assim escapa à realidade o fato de existirem grande parcela de miseráveis, pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza e indiscutivelmente, de um mínimo essencial de dignidade. Toda política pública deveria por fundamento principal e objetivo primordial o combate à miséria, à fome, à pobreza e à marginalização social. As ações de governos e entes públicos, obrigatoriamente, deveriam revestir finalidades de políticas sociais antes de qualificá-las de políticas econômicas ou de desenvolvimento.

Para o Estado brasileiro, enfim, a erradicação da pobreza tornar-se-ia política pública prioritária, mesmo que atualmente haja ainda enorme resistência de relevante parcela da sociedade aos programas de distribuição de renda. (FIGUEIREDO, 2006, p. 138). Somente a partir de medidas que possam diminuir os números da pobreza e da fome e mais importante retirar pessoas, famílias e cidadãos da vala da miséria é que poderíamos considerar uma possibilidade de realização do fundamento da vida digna a todos e a partir disso voltarmos nossa atenção e esforço para a construção de uma sociedade pluralista e menos desigual, onde se respeitaria e se garantiria direitos na mesma proporção de exigência de obrigações e deveres do ser político.

Para ZIMMERMANN (2007, *passim*) as políticas públicas organizadas pelo Estado deveriam primar pelo enfoque do direito humano à alimentação no

Brasil, condicionado ao acesso aos meios e recursos produtivos. Outros enfoques, segundo o mesmo autor, seriam necessários a partir de políticas públicas que implantassem mais ativamente o orçamento participativo, isto é, a capacidade da população em ditar a ordem de prioridade dos recursos públicos e sua destinação específica para atender as necessidades sociais. Uma outra questão importante a ser desenvolvida por meio de ações governamentais seria a possibilidade de acesso físico e econômico ao mínimo essencial para aquisição de alimentos, factível através dos programas de transferência de renda ou de incentivos à agricultura familiar.

O preço dos alimentos deve ser um ponto chave a ser observado e acompanhado ininterruptamente pelo Estado, porque além do preço final ao consumidor – sujeito alimentando – envolver fatores muitas vezes não previsíveis como clima e temperatura, variação (altas e baixas) das taxas de câmbio, *commodities* e de financiamento agropecuário, produção destinada à exportação ou ao mercado interno temos também a agregar a isso a política econômica de trabalho e de emprego organizada pelos governos; sem desconsiderar os incentivos fiscais e os encargos tributários modificados ao interesse do *movimento político da época* e tendo como destinatários representantes de um determinado setor produtor econômico-industrial.

Precisamos ainda sempre lembrar o problema desperdício de bens alimentícios essenciais imprimindo maior gravidade à questão já urgente da miséria e da fome no Brasil (MANIGLIA, 2010, p. 149). A repressão e o combate ao desperdício são condicionantes no preço dos alimentos e principalmente quais os bens e gêneros nutricionais acessíveis à população e ao comércio tendo em vista uma maior ou produção no campo (como no caso estocagem ou recusa de venda pelo baixo preço cotado) e à própria educação e conscientização da população a partir de projetos de aprendizagem e valorização do alimento e de efetivação da segurança alimentar e nutricional sem restrições quanto à região ou ao poderio financeiro do cidadão.

Programas de alimentação devem envolver ações de diversas frentes. Além dos programas de transferência de renda é preciso maior atenção das autoridades à questão escolar especialmente no atinente à merenda escolar como instrumento de combate à fome, mas que somente atinge a parcela de crianças devidamente matriculadas nas escolas oficiais. Não se alcança a evasão escolar e às famílias daqueles estudantes que por condições diversas não possuem o acesso à uma alimentação adequada e suficiente a todos.

Mesmo hoje, muitos ainda poderão levantar o discurso de o Estado não poder interferir na esfera privativa da vida do indivíduo, afinal, ou mesmo de não se realizar políticas públicas voltadas à efetivação da dignidade humana sob pena de se criar um estado assistencialista algemando o desenvolvimento da coletividade. Outras indagações se mostrarão céticas a essa possibilidade tendo em conta a reserva do possível, a liberdade de atuação governamental e política e de escolha das prioridades com base na conveniência e oportunidade ou mesmo na impossibilidade orçamentária de realizar políticas públicas que unicamente

atendam a efetivação dos direitos fundamentais (individuais e sociais) para efetivar-se a almejada dignidade. Segundo MÂNICA (2007, p. 03) “no Estado Social e Democrático de Direito, o orçamento instrumentaliza as políticas públicas e define o grau de concretização dos valores fundamentais constantes do texto constitucional. Dele depende a concretização dos direitos fundamentais.”

É preciso interromper o discurso ignorante e manipulador – especialmente aqueles veiculados em discursos demagógicos – de que promover políticas públicas de transferência de renda, acesso à moradia e ao emprego ou outros que digam respeito à eficácia social dos direitos fundamentais e especialmente os direitos sociais contidos na Constituição é ato de assistencialismo, de concessão de esmola ou de manobras manipuladoras de caráter político-eleitoral. Não se pode prescindir da importância dos programas sociais tornados reais por políticas públicas que procurem redimensionar a vida dos indignos, procurando diminuir o número de famintos e miseráveis combatendo direta e ativamente esses atributos de incoformidade com a previsão de uma vida digna a todos os integrantes do estado brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um Estado Democrático de Direito que visa a assegurar a todos o exercício de seus direitos primando pelo reconhecimento normativo e por formas de garantias de direitos fundamentais de índolo individual e social é imperioso que as ações governamentais se dirijam no sentido de atender aos valores contidos no texto constitucional para transformá-los em realidade. Sendo o princípio da dignidade da pessoa humana um dos pilares de sustentação de nossa nação é inexorável a atuação efetiva dos entes políticos para o cumprimento dessa finalidade.

Ainda imperante um número grandioso de pessoas que passam por privações e não possuem o mínimo necessário para sua sobrevivência por razões de pobreza, atentando-lhes a promoção de uma vida digna, precioso é a interferência governamental para dirimir-lhe os efeitos para condicionar tais indivíduos a um mínimo existencial.

Assim toda política pública oriunda dos entes políticos brasileiros deve ter por foco principal combater e procurar excluir esses atributos de indignidade consistentes na fome, na miséria e na falta de oportunidades que traduzem uma vida sem esperança. Atender às necessidades humanas não são mera capricho do Estado mas sim cumprimento de sua função protetora e especialmente garantidora de direitos fundamentais – essencialmente direitos que compõem o rol do elementar para a existência humana.

REFERÊNCIAS

ALARCON, Pietro de Jesus. **A Efetividade dos Direitos Humanos: O desafio contemporâneo.** Revista Brasileira de Direito Constitucional, n.º. 4, jul./dez. 2004. São Paulo: Escola Superior de Direito Constitucional, 2004.

BOGO, Ademar (org.). **Teoria da Organização Política**. 02. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lamego. **Curso de Direito Constitucional**. 05. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 03. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome. (O dilema brasileiro pão ou aço)**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

EIDE, Asbjorn. **A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – o direito à alimentação adequada e a estar livre da fome**. in VALENTE, Flavio Luiz (org.). *Direito Humano à Alimentação Adequada: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.

FIGUEIREDO, Ivanilda. **Políticas Públicas e a Realização dos Direitos Sociais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. **Das Necessidades Humanas aos Direitos: Ensaio de Sociologia e Filosofia do Direito**. 02. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

KONDER, Leandro. **Marxismo e Alienação: Contribuição para um estudo do conceito marxista de alienação**. 02. ed. São Paulo: Expressão popular, 2009.

MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas**. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MANIGLIA, Elisabete. **As Interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MANIGLIA, Elisabete. **La Actividad Agraria Sostenible como Instrumento de Seguridad Alimentaria**. in *El Nuevo Derecho Agrario: Publicación conjunta com la Academia Brasileña de Letras Agrarias*. Belo Horizonte: Juruá Editora, 2010.

MELO, Tarso de. **Direito e Ideologia: um estudo a partir da função social da propriedade rural.** São Paulo: Expressão popular, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Pobreza como Violação dos Direitos Humanos.** in Revista Brasileira de Direito Constitucional, n.º. 4, jul./dez. 2004. São Paulo: Escola Superior de Direito Constitucional, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** 03. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ZIMMERMANN, Clóvis. **As Políticas Públicas e a Exigibilidade do Direito à Alimentação.** in PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (coord.). Direito Humano à Alimentação Adequada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

PROJETO MORADIA LEGAL

Erradicação e reurbanização de núcleos de favelas em Ribeirão Preto: estudo de caso

Fernanda de Mello Matos *

Livia Bartocci Liboni **

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Políticas públicas habitacionais. 2. Políticas públicas de erradicação de favelas. 3. Do nascimento do projeto. 4. A finalidade e os objetivos do projeto. 5. O projeto, na prática. 6. Identificação das favelas e das famílias. 7. Das intervenções realizadas pelo projeto. 8. Os benefícios e prêmios alcançados pelo projeto. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Os direitos humanos são inerentes à dignidade da pessoa humana. São direitos sem os quais os indivíduos não conseguem desenvolver plenamente suas potencialidades, dentre eles podemos citar o direito à habitação e moradia adequada.

O direito à habitação é profundamente relevante, sendo objeto de inúmeros tratados tanto em legislações nacionais como internacionais. Muitos documentos internacionais referem-se a esse direito, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹, a Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial², a Convenção sobre os Direitos da Criança³, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher⁴.

* Mestranda em Direito pela UNESP, Franca-SP. Advogada.

** Mestranda em Direito pela UNESP, Franca-SP. Advogada.

¹ Artigo 11 (1) - *Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução deste direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.*

² Artigo 5º (e), iii - *direitos econômicos, sociais e culturais, nomeadamente: (...) (iii) direito à habitação;*

³ Artigo 27 (3) - *Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.*

⁴ Artigo 14 (2), alínea h - *gozar de condições de vida adequadas, particularmente no que diz respeito à habitação, saneamento, fornecimento de eletricidade e abastecimento de água, transportes e comunicações.*

A Declaração Universal dos Direitos do Homem reconhece o direito à moradia digna como essencial para um padrão de vida digno no artigo XXV⁵. No Brasil, a Constituição Federal também incluiu a moradia entre os direitos sociais mínimos, prevendo a promoção de programas de habitação e saneamento básico pelas três esferas do governo.

De acordo com a Organização das Nações Unidas - ONU, o direito à moradia é considerado um direito humano e os Estados membros têm o dever de assegurá-lo. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, considerada a primeira inspiração do direito à moradia como um direito humano, assim prescreve seu artigo XXV: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (Cavalcante, 2008).

A previsão Constitucional apesar de não ter sido expressa, em sua forma original, quanto ao direito à moradia, estabeleceu, como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 2º, III) o dever do Estado, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”⁶.

A Emenda Constitucional 26/2000 consagrou o direito à moradia como um direito fundamental na Constituição Federal em seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, 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.” (Cavalcante, 2008)

Também o artigo 5º, inciso XI da Constituição Federal, dispõe que a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial. Inclui também no artigo 7º, inciso IV, como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. O artigo 21, inciso XX afirma que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Os artigos 182 e 183 tratam da política urbana,

O direito à habitação deve ser considerado parte dos direitos econômicos e sociais, os quais exigem maior atuação do Estado para sua efetivação. Dependem de maior destinação de recursos para que existam na prática e saiam da teoria. Embora haja uma maior dificuldade em cobrar sua eficácia, os direitos econômicos e sociais não devem ser deixados em segundo plano, pois, como apregoa a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis. Isto implica dizer que os direitos civis e políticos não sobrevivem sem os direitos econômicos, sociais e culturais e vice-versa⁷.

⁵ Artigo XXV “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”.

⁶ Artigo 23, IX, da Constituição Federal.

⁷ Flávia Piovesan. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. p. 161.

É com a Constituição de 1988, que os municípios adquirem a autonomia política, através da elaboração de sua própria lei orgânica e demais leis e da escolha direta de seus governantes, havendo a ampliação de sua competência em áreas importantes como a política urbana e transportes coletivos⁸.

Importante ressaltar que nas áreas tradicionalmente objeto de políticas públicas, como assistência social, meio ambiente, habitação, saneamento, produção agro-pecuária, abastecimento alimentar, educação, saúde, o município tem competência comum com a União e o Estado, a ser exercida com a cooperação dessas esferas de poder, pela transferência de recursos, ou pela cooperação técnica. Assegura, de forma clara, a participação da comunidade e a gestão democrática.

A Carta Magna acabou por criar conceitos e determinações que pontuam claramente a competência municipal, como a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com população superior a 20 mil habitantes, a exigência de adequada utilização e aproveitamento do solo urbano, a concessão do uso de terrenos e o usucapião urbano.

A formulação de Políticas Públicas com fins sociais elaborado pelo Estado brasileiro aconteceu somente na segunda República, durante a era Vargas, desenvolvendo-se especialmente em três campos: na previdência e na legislação trabalhista; na saúde e na educação e no saneamento básico habitação e transporte⁹.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

A Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, a regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação.

Em 1946, no governo de Vargas, criou-se a Fundação da Casa Popular (FCP), primeira política nacional de habitação, que visava a atender a população excluída do mercado de trabalho e, portanto, sem acesso aos IAPs¹⁰. As condições da FCP para obter o financiamento das moradias eram obstáculos para grande parte da população de baixa renda. Caracterizada pelo atendimento restrito da demanda somente em alguns Estados da federação e com uma produção pouco significativa de unidades revelou-se ineficaz em razão da falta de recursos e das regras de financiamento estabelecidas.

Em 1961, nasceu o Plano de Assistência Habitacional, limitando a prestação do financiamento em até 20% do salário mínimo e exigindo que o requerente comprovasse estabilidade no emprego e tempo de residência na localidade.

⁸ Competência Municipal prevista no artigo 30, VIII, da Constituição Federal Brasileira.

⁹ MEKSENAS (2002 p.110)

¹⁰ Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Criado na década de 30 como uma das primeiras intervenções estatais na oferta de moradia.

O período pós-64 corresponde ao novo Estado autoritário¹¹, desde sua origem fez da política da habitação uma parte relevante de sua política social, mediante alterações consideráveis do Estado em relação à política habitacional. É nesta fase que é criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo como pilar o Banco Nacional da Habitação (BNH) e como objetivo central a construção de moradias para a população de baixa renda.

O BNH pode ser considerado como consequência da forte crise de moradia apresentada no país que se urbanizava aceleradamente, a fim de se criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional¹², através da produção de habitação em massa. Responsável por centralizar toda a ação do setor agrupando as instituições públicas e privadas, concentrou uma grande soma de capital advinda do FGTS, criado em 1966.

O SFH rapidamente alcançou papel relevante na política pública sendo considerado modelo de mobilização eficiente da poupança para a construção de moradias. No entanto, o alto índice de inadimplência vivenciado a partir de 1969, o acúmulo de uma enorme dívida a prazo e o descompasso cada vez maior entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários, já demonstrava de forma patente o fracasso da política de habitação popular, transformando o BNH em um banco de 2ª linha, retomando programas destinados à habitação popular, como as Companhias Habitacionais (COHABs), o Plano de Habitação Popular (PLANHAP) e o Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP), que não obtiveram o êxito desejado.

A partir do início dos anos 80, a crise do modelo econômico implementado pelo regime militar deu origem a recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. O BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências; suas atribuições foram destinadas à Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU).

Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado instala-se o processo de descentralização, redefinindo as competências, atribuindo aos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, entre eles o de habitação.

Em 1990, foi lançado o Plano de Ação Imediata para Habitação, que visava financiar cerca de 245 mil habitações. Totalmente financiado com recursos do FGTS, o plano tinha como população-alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos.

Em 1994, o governo federal lançou os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre movimentações Financeiras (IPMF). Mais uma tentativa

¹¹ 1964 a 1985

¹² Nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais.

desajustada do governo, uma vez o montante de investimentos realizados ter ficado abaixo do quantum necessário em razão dos recursos impostos pelo Plano Real.

Outros importantes programas habitacionais foram criados após a Constituição Federal de 1988, como Carta de Crédito, individual e associativa, Pró-Moradia, Apoio à Produção e o Programa de Arrendamento Residencial – PAR.

Já em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano, pela Política Setorial de Habitação e pela formulação da Política Nacional de Habitação, por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH)¹³.

No mesmo ano foi realizada a Conferência Nacional das Cidades (71 membros titulares), com a instalação do Conselho das Cidades e aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, dando início a uma nova fase na política habitacional brasileira, marcada pela transição das atribuições da União aos Estados e Municípios.

Infelizmente, a produção habitacional, mesmo considerando as políticas públicas acima, não foi suficiente para atender às necessidades consequentes do acelerado processo de urbanização ocorrido no Brasil na segunda metade do século XX.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ERRADICAÇÃO DE FAVELAS

De acordo com o Censo 2000, a necessidade de novas moradias em âmbito nacional é de 6,6 milhões, sendo 5,4 milhões nas áreas urbanas e 1,2 milhão na área rural. A maior parte desta necessidade é encontrada nos Estados do sudeste e do nordeste, 41% e 32%, respectivamente.

O crescimento populacional, a migração para as áreas urbanas, as necessidades contraditórias pelas terras existentes e os recursos naturais e financeiros insuficientes resultam no aumento dos sem-abrigo e de habitações inadequadas.

Há, portanto, patente crise na questão de moradia no Brasil. Os altos custos dos imóveis, aumentos nos preços dos alugueis, especulação imobiliária, baixos salários, desemprego, caracterizam esta crise originada do modelo capitalista adotado no país.

Ainda conforme o Censo 2000, entre 1991 e 2000, a população favelada aumentou 84%, em detrimento de um aumento da população geral de apenas 15,7%. Este crescimento acelerado das favelas demonstra que a ação governamental não atingiu de forma produtiva a sua finalidade, caracterizando o grave problema habitacional instalado no país.

O municípios brasileiros são muito caracterizados pela presença dos assentamentos informais e favelas, que se constituem em espaços irregulares, vulneráveis e inseguros onde vive grande parte da população.

¹³ Articulada com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e com as políticas ambientais e de inclusão social.

De acordo com a pesquisa Perfil Municipal (munic-ibge 2000)¹⁴ há a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes, 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil e nos municípios com menos de 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos.

Em 1980 os primeiros programas de regularização de favelas foram formulados em Belo Horizonte e em Recife. As leis originadas destes programas representaram um avanço significativo ao reconhecimento dos direitos sociais no Brasil, ao reconhecerem os direitos dos favelados de terem acesso ao solo urbano e à moradia, bem como a obrigação do Poder Público de urbanizar as favelas.

As políticas públicas municipais evoluíram ao longo de várias décadas e os programas de regularização de favelas têm sido sistemáticos e consistentes no sentido de reconhecer de alguma forma a segurança jurídica da posse para os ocupantes das favelas, bem como a integração socioespacial dessas.

3. DO NASCIMENTO DO PROJETO

O Projeto “Moradia Legal” nasceu no ano de 2005, através da iniciativa de um juiz federal da comarca de Ribeirão Preto, Dr. João Agnaldo Donizeti Gandini. Há época o titular de uma das varas da Fazenda Pública, Dr. Gandini, comoveu-se com a situação de famílias que viviam em uma das favelas da cidade, a Favela da Mangueira, ao se deparar com um processo judicial que já tramitava há mais de uma década, cuja sentença determinava a retirada e o reassentamento das famílias que ali habitavam.

O fato era que apesar de uma sentença definitiva que determinava a erradicação daquela favela, não havia até aquele momento um projeto que correspondesse aos anseios e necessidades daquelas famílias. Foi então que o Dr. Gandini em conjunto com também então juiz federal Dr. Julio Cesar Spoladore Dominguez, iniciou os trabalhos de discussão sobre a realocação das pessoas ali habitantes e a reurbanização das áreas ocupadas por favelas.

Após algumas reuniões, o grupo foi criando adeptos e foi intitulado “Projeto Moradia Legal”. Para a discussão dos temas, foram criados diversos núcleos temáticos, como o núcleo jurídico, físico-territorial, financeiro, social e comunitário.

4. A FINALIDADE E OS OBJETIVOS DO PROJETO

A finalidade do projeto se destina a identificação dos núcleos de favelas de Ribeirão Preto e o estudo, em cada caso, de mecanismos como a realocação de pessoas que residem nas favelas da cidade ou a reurbanização das áreas ocupadas pelos núcleos irregulares.

¹⁴ <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/defaulttabzip.shtm>

Entre outras coisas, o Projeto Moradia Legal busca principalmente a reunião de dados, elementos, informações e com isso propor alternativas aos Poderes Públicos, tanto na esfera municipal, como estadual e federal para a implantação de uma política pública de moradia popular ou social na cidade de Ribeirão Preto-SP.

5. O PROJETO, NA PRÁTICA

No ano de 2006, foram realizadas as primeiras reuniões do grupo pertencente ao Projeto Moradia Legal. Participavam do grupo, além de membros do Poder Judiciário, pessoas da sociedade em geral e moradores dos núcleos que necessitavam de realocação de pessoas ou reurbanização de áreas. Com o passar dos anos, os membros do grupo passaram a se dividir em núcleos temáticos para o debate dos temas ligados a regularização das áreas em discussão e a situação das famílias locais.

A principal inovação trazida pelo projeto é que uma das políticas públicas de habitação existente na cidade de Ribeirão Preto se iniciou a partir da iniciativa de um magistrado que procurou não apenas se limitar pela atuação jurisdicional nas dezenas de processos que tramitavam nas varas de Fazenda Pública, mas procurou se integrar no contexto político-social urbano e buscou alternativas para a pacificação social, procurando envolver-se efetivamente em práticas que poderiam propiciar a condição de dignidade de pessoas que habitam em locais impróprios e irregulares.

Isso porque existiam muitas demandas que visavam à desocupação de áreas públicas e a remoção de pessoas residentes em núcleos habitacionais irregulares, cuja solução meramente processual não seria satisfatória, pois faltava uma política pública que pudesse viabilizar uma solução global, adequada e justa para a aflitiva situação de dezenas de milhares de pessoas.

A partir da iniciativa do magistrado, várias pessoas foram se integrando e o projeto foi tomando forma e ganhou um nome: Projeto Moradia Legal. Foram criados cinco núcleos temáticos: jurídico, social, comunitário, físico-territorial e financeiro, bem como um grupo gestor, constituído por um coordenador geral, um coordenador adjunto e os coordenadores de cada núcleo temático.

Os núcleos temáticos foram levantando os problemas que deveriam ser enfrentados para que fossem alcançados os objetivos traçados pelo Projeto Moradia Legal, como a elaboração de estudos, projetos de leis, proposição de decretos, portarias, e principalmente o acolhimento pelos poderes públicos e pela sociedade em geral sobre a missão e finalidade desse projeto.

Uma das maiores dificuldades encontradas pelo grupo foi identificar dentro da cidade de Ribeirão Preto-SP, quais eram os núcleos irregulares a verificação da natureza das áreas ocupadas/invasas, se eram públicas ou privadas.

Depois de feito esse levantamento de todas as áreas, surgiu a dificuldade para o levantamento demográfico e social dos núcleos, a identificação

de cada moradia, o perfil de cada habitante, níveis de escolaridade, níveis de renda, etc.

Além das dificuldades para o levantamento de todos os dados, o principal problema era no tocante ao convencimento da população que residiam nesses núcleos de que esse projeto visava à melhoria das condições de moradia dessa população. Para isso, foi de fundamental importância a participação de membros da magistratura, ministério público, vereadores, clubes de serviço, igrejas, universidades etc.

Vale ressaltar ainda, que o projeto Moradia Legal encontrou diversas dificuldades com relação a alocação de recursos, com relação a elaboração de projetos e ainda com relação a aprovação da legislação adequada para a implementação dessa política pública de habitação.

De toda maneira, o principal fator de sucesso do projeto é que houve o engajamento de lideranças políticas, magistrados e ainda envolvimento efetivo de parcelas significativas da sociedade e pelos moradores dos núcleos, além da repercussão positiva na mídia, bem como a efetividade das propostas.

6. IDENTIFICAÇÃO DAS FAVELAS E DAS FAMÍLIAS

A cidade de Ribeirão Preto, localizada dentro do Estado de São Paulo, possui trinta e quatro núcleos irregulares de moradia popular, com uma população favelada de aproximadamente vinte mil pessoas.

Para o levantamento dos dados, as favelas foram sobrevoadas, identificadas e fotografadas. Foram identificados trinta e quatro núcleos irregulares, onde residem aproximadamente cinco mil famílias.

Em vários desses núcleos foram realizados estudos sociais, com a finalidade de identificação das características principais das famílias (idade, sexo, formação, origem, qualificação profissional etc.).

O resultado dos dados obtidos era publicado no Diário Oficial do Município com a finalidade de dar publicidade à população local sobre a situação de cada núcleo irregular.

7. DAS INTERVENÇÕES REALIZADAS PELO PROJETO

A primeira intervenção realizada pelos integrantes do projeto Moradia Legal foi em uma das favelas da cidade de Ribeirão Preto, denominada Favela do Monte Alegre. O núcleo possuía aproximadamente quatrocentas famílias.

A regularização desse núcleo se deu em duas etapas: em um primeiro momento, cerca de noventa famílias foram transferidas para casas de COHAB. Já às demais famílias que permaneceram no núcleo foram levadas toda a infraestrutura necessária para a regularização das moradias.

Nesta primeira intervenção houve a participação do Município de Ribeirão Preto, que destinou recursos financeiros (cerca de três milhões reais). Além disso, houve também uma parceria realizada com a empresa concessionária

de energia elétrica local que efetuou a doação de postes de energia, relógio, fiação, lâmpadas elétricas, chuveiros e geladeiras para todas as famílias. Outros setores da sociedade civil também participaram a intervenção no núcleo, tais como ONG's, igrejas, etc. Com isso, todos os barracos de madeira foram eliminados em seus lugares foram construídas moradias de alvenaria.

Atualmente, a área onde o projeto já foi finalizado, deixou de ter o status de “favela” ou “núcleo irregular” e passou a se constituir em um bairro do município de Ribeirão Preto. Foi realizada a abertura de ruas, canalização de água, esgoto, instalação de postes de luz e a construção de três praças. As moradias são subsidiadas e as famílias pagarão R\$ 65,00 por mês, ao longo de dez anos, para a aquisição do bem.

Após essa primeira intervenção, outros cinco núcleos irregulares já sofreram a intervenção do projeto. São os núcleos das Favelas Adamantina, Itápolis, da Mata, Leão Leão e Recife. Esses cinco núcleos comportam cerca de mil famílias, das quais setecentas serão contempladas com casas populares (CDHU) em bairro localizado dentro da cidade de Ribeirão Preto. Nessa segunda etapa, houve a efetiva participação dos governos Federal, Estadual e Municipal, com a alocação de recursos no montante de cerca de quarenta e sete milhões de reais. Cerca de trinta famílias já foram realocadas para casas populares e as demais unidades habitacionais estão em fase de acabamento.

Uma intervenção importante do Projeto Moradia Legal é a que vem ocorrendo na chamada Favela da Mangueira, cuja área é objeto de demanda judicial que visa à desocupação de área pública. Após a sentença definitiva de desocupação da área, o núcleo recebeu um projeto completo de intervenção, cuja finalidade é construção de aproximadamente quinhentas unidades habitacionais em parceria firmada pelo Município de Ribeirão Preto e o Governo do Estado de São Paulo. Além da construção de unidades habitacionais, toda a área degradada pela ocupação do núcleo irregular será recuperada com um custo aproximado de dezesseis milhões de reais. Já a Favela da Santa Tereza já recebeu intervenção parcial e onze famílias já foram removidas para casas populares.

Uma das mais antigas favelas da cidade de Ribeirão Preto, a Favela Faine recebeu um projeto de intervenção completo, custeado integralmente pela iniciativa privada, ao custo aproximado de um milhão de reais.

Além desse núcleo da Favela Faine que foi custeado integralmente pela iniciativa privada, outros núcleos estão sendo objeto de estudo e de possíveis parcerias com a iniciativa privada. Atualmente, demais intervenções estão em andamento, e muitas unidades habitacionais serão produzidas com recursos do Programa Federal “Minha Casa, Minha Vida” e serão destinados ao atendimento de pessoas que residem em assentamentos precários.

Importante ressaltar que o Projeto Moradia Legal é de fato um projeto de extrema importância que impulsiona, propõe, estimula e cobra políticas públicas de moradia para famílias de baixa renda do Poder Público Municipal de Ribeirão Preto.

8. OS BENEFÍCIOS E PRÊMIOS ALCANÇADOS PELO PROJETO

A principal preocupação de projetos de regularização fundiária, que visam à realocação de pessoas que residem nas favelas ou que se destinem a reurbanização das áreas, tem como objetivo primordial a inclusão social da população favelada, a fim de propiciar a infraestrutura necessária para uma condição digna de moradia (infraestrutura de água, esgoto, energia elétrica, telefone, coleta de lixo).

Com isso, as pessoas que antes residiam em favelas passam a residir em locais reurbanizados, alcançando com isso a condição mínima de cidadãos, podendo participar da vida urbana com um mínimo de dignidade.

O Projeto Moradia Legal recebeu o prêmio “Innovare”, edição 2008, por dar subsídios aos Poderes Públicos na implantação de uma política pública de moradia popular e social. O objetivo desse prêmio é premiar anualmente as práticas inovadoras realizadas por magistrados, membros do Ministério Público estadual e federal, defensores públicos e advogados públicos e privados de todo Brasil, que estejam aumentando a qualidade da prestação jurisdicional e contribuindo com a modernização da Justiça Brasileira, buscando a solução efetiva dos problemas levados a juízo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Nações Unidas estimam que mais de um bilhão de pessoas vivem em habitações inadequadas e mais de cem milhões não possuem moradia, em todo o mundo. Este contingente desfavorecido verifica-se, mais facilmente, nos países menos desenvolvidos economicamente, onde as desigualdades sociais manifestam-se de forma mais acentuada e gritante.

Em apenas 30 anos o Brasil se transformou consideravelmente, passando de um país com características predominantemente rural e agrícola para um país urbanizado e industrial. No entanto, o modelo de desenvolvimento utilizado pelo país foi marcado pelo crescimento desigual e empobrecedor.

O Estado é um dos grandes responsáveis por este cenário, pois as políticas públicas sociais demonstraram-se frágeis quando postas frente aos mecanismos estimulantes da exclusão social e segregação espacial originados por uma política econômica marcada pela desigualdade de renda, prioridade do incremento à indústria e construção civil, financiamento de casas de luxo e não moradias sociais.

É preciso constar ao Estado que moradia adequada é mais que um teto sobre a cabeça. Também significa privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade estrutural e durabilidade; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infraestrutura básica adequada, como equipamentos de água, esgoto e coleta de lixo; qualidade ambiental e fatores relacionados à saúde apropriados; bem como localização adequada e acessível ao trabalho e outros equipamentos básicos: tudo

isso deve estar disponível a custos acessíveis. A adequação deve ser determinada conjuntamente com a população em questão, tendo em mente a perspectiva para o desenvolvimento gradual... ”¹⁵.

Assim, os resultados do trabalho desenvolvido no “Projeto Moradia Legal” são relevantes na busca para alcançar os objetivos pretendidos para moradias adequadas aos mais necessitados na cidade de Ribeirão Preto.

Entre as principais vantagens do projeto está a conjugação dos interesses do Poder Público, da iniciativa privada, de representantes dos núcleos irregulares, de ONG’s e de integrantes do poder judiciário.

Além disso, o Projeto Moradia Legal contribui para um trabalho de implementação de uma política pública de habitação no município de forma a privilegiar a dignidade da pessoa humana com a efetivação do direito à moradia, previsto em nossa Constituição.

REFERÊNCIAS

CAVALCANTE, Priscila. O direito à moradia: construção da dignidade no espaço urbano. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia*, n.º 14, p.379-418, Salvador-BA, 2007.

FREITAS, Riva Sobrado; CLEMENTE, Alexandre Shimizu. A dimensão humana do direito à moradia. *Estudo de direitos fundamentais*. José Carlos de Oliveira, organizador. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MEKSENAS, Paulo. Cidadania. *Poder e Comunicação*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORETTO, Simone Santos; SOMENSI, Simone. Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no Município de Porto Alegre. *Revista Interesse Público*, ano 9, n.º 45, set./out, p.223-241. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PATRÃO, Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves. O Município e a Família: a descentralização de políticas públicas de planejamento urbano na efetividade do direito fundamental da criança e do adolescente à convivência comunitária. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia*, n.º 18, p. 143-160, Salvador-BA, 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3 ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

SACHS, Céline. *Políticas Públicas e Habitação Popular*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, ano 8, n.º 16, jul/dez, p.20-44, 2006.

¹⁵ Agenda Habitat, parágrafo 60

Sites visitados:

<http://www.cidades.gov.br/>

http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_p%C3%ABlica

http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf

http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/direito_hab.html#_ftn1

http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm

http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf

O DEVER DE RECONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO OU EM BUSCA DA DIGNIDADE PERDIDA:

um estudo a partir do Parque Vicente Leporace, em Franca/SP

Vinícius Reis Barbosa *

Taylisi de Souza Corrêa Leite **

Antônio Alberto Machado ***

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. A cidade como espaço de realização democrática do humano e sua apropriação pelo capital. 2. Do esquadro e compasso às ações civis públicas: O Parque Vicente Leporace. 3. Políticas públicas de habitação e urbanismo pensadas a partir do estado democrático de direito ou o resgate da dignidade perdida. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

A questão urbana está – ou pelo menos deveria estar – na ordem do dia das preocupações da sociedade brasileira e dos poderes públicos pelo menos desde o início da década de 1970. Este é o período de apogeu da urbanização brasileira, após décadas de crescimento relativamente gradual. É a chamada “urbanização concentrada”, que faz crescer desmedidamente as cidades e que em pouco tempo atingirá o chamado “estágio da metropolização” (SANTOS, 1993, p. 69). Esta urbanização concentrada que transformou várias cidades brasileiras em metrópoles trouxe uma série de desdobramentos para o espaço urbano, demandando um esforço de reflexão e ação tanto da sociedade civil quanto dos poderes públicos.

Se por um lado a urbanização maciça e concentrada é sinal da maturidade do processo de desenvolvimento industrial brasileiro iniciado na década de 1950 a partir da aplicação do ideário nacional-desenvolvimentista,

* Mestrando em Direito pela UNESP, Franca-SP. Membro do Núcleo de Estudos de Direito Alternativo da UNESP/Franca (NEDA). Advogado

** Mestranda em Direito pela UNESP, Franca-SP. Membro do Núcleo de Estudos de Direito Alternativo da UNESP/Franca (NEDA). Pesquisadora bolsista CAPES.

*** Livre Docente em Direito. Doutor e mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP; Professor adjunto da UNESP, Franca-SP; Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Orientador do Núcleo de Estudos de Direito Alternativo da UNESP/Franca (NEDA). Promotor de Justiça.

também é causa de uma série de problemas humanos e urbanos, todos causados por uma concentração urbana não planejada e extremamente veloz.

É neste contexto que surge a reflexão e ação acerca da função da cidade, de suas mazelas e das formas de solução das mesmas. A partir da sistematização destas reflexões, pode-se então falar em políticas públicas de habitação e urbanismo.

Para o presente trabalho, interessam as políticas públicas executadas pela Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP) na cidade de Franca/SP a partir do final da década de 1970, especificamente as que deram origem ao Parque Vicente Leporace, bem como suas permanências e reflexos na atualidade.

Será dada especial ênfase na questão do comércio informal presente no bairro, a qual gerou uma série de conseqüências sociais e jurídicas, havendo inclusive ações judiciais buscando uma resposta do Poder Judiciário, após a falha reiterada e às vezes proposital dos demais Poderes do Estado.

A análise de tal política pública como foi executada e a constatação da insuficiência de seus resultados nos moldes acima enunciados traduzem e exemplificam bem a necessidade de se repensar e executar as políticas públicas de habitação e urbanismo a partir do modelo do Estado Democrático de Direito, identificando como finalidade das mesmas a realização das próprias finalidades de tal modelo de Estado, as quais podem ser sintetizadas na busca pela efetivação material da dignidade da pessoa humana em todas as esferas da sociedade, inclusive na esfera do espaço urbano.

1. A CIDADE COMO ESPAÇO DE REALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DO HUMANO E SUA APROPRIAÇÃO PELO CAPITAL

O espaço urbano é por excelência o *locus* privilegiado de interação humana, e este talvez seja um fato incontestável. Desde que o ser humano sedentarizou-se, ser gregário que é, passou a construir espaços que de uma forma ou de outra privilegiaram e continuam a privilegiar a interação humana. Seja através do desenvolvimento do comércio e dos mercados, da necessidade de segurança e proteção em face de agentes externos ou mesmo através da simples e ao mesmo tempo complexa convivência próxima de vários núcleos familiares, o urbano foi-se tornando esse espaço privilegiado.

Na cidade os seres humanos fazem trocas e convivem, aproximam-se por interesses comuns, sejam estes comerciais, culturais, religiosos, políticos ou afetivos; buscam materializar os vínculos oriundos da identificação destes interesses comuns em construções dos mais diversos tipos, tais como fábricas, espaços culturais e de lazer, templos religiosos, edifícios oficiais, associações civis e espaços de convivência pública, sendo todos estes espaços ocupados para as atividades humanas e urbanas. Em suma, “é na cidade que as pessoas, mal ou bem, constroem seus vínculos de afetividade e de identidade mais imediatos, travando com seus pares relações de integração ou de afastamento cotidianos” (LEAL, 2003 p. 69).

Especificamente no que diz respeito aos interesses políticos, verifica-se que a formação do espaço urbano ao longo da história guarda inegável ligação com as formas de exercício do poder. A partir do momento em que surge a divisão social do trabalho e a conseqüente necessidade de se dispor de excedentes agrícolas para o sustento das classes sociais que ocupavam outras funções que não a agricultura, como por exemplo os sacerdotes religiosos e os militares, surge uma forma específica de exercício do poder no âmbito urbano da comunidade, que é o local privilegiado de habitação destas classes sociais.

Com a complexidade surgida do desenvolvimento da convivência humana em sociedade, “os antigos componentes da aldeia foram transportados e incorporados na nova unidade física de exercício do poder [...], porém num padrão mais complexo e instável” (LEAL, 2003, p. 8-9), surgindo a figura da cidade como é hoje conhecida, criada e recriada. Desde já se pode perceber claramente que o espaço urbano é também o espaço privilegiado para o exercício do poder e, conseqüentemente, da dominação em suas diversas formas.

O exercício do poder no âmbito da cidade está inegavelmente associado à existência e a titularidade da propriedade privada; não é por outro motivo que a formatação do espaço urbano na forma de cidade tal qual é concebida atualmente é resultado direto da ideologia dominante no curso da modernidade ocidental capitalista.

Sabe-se muito bem que o capitalismo tem apenas uma preocupação: lucro. E, ante tal preocupação, a cidade vai se desconfigurando, perdendo seus elementos originários que dão a tônica da interação humana a partir de interesses comuns. A cidade deixa de ser tratada como um espaço comum a todos os seres humanos e passa a fazer parte da aventura comercial privada, onde predomina o interesse individual do capitalista (LEAL, 2003, p. 13), ou seja, a busca incessante pelo lucro.

Ao mesmo tempo em que se desconfigura, essa cidade capitalista ainda guarda os elementos originários dos primeiros agrupamentos humanos, da cidade antiga e da cidade medieval, restando preservados inclusive os espaços democráticos de discussão e de tomada de decisões (MACHADO, 2011), os quais, apesar de não aprimorados, não privilegiados e não alargados, resistem e são utilizados, ainda que em menor escala.

O cenário descrito demonstra claramente que a finalidade da cidade vem sendo desvirtuada, deixando de ser o ponto de encontro dos seres humanos com interesses comuns e o local privilegiado de realização de tais interesses para converter-se exclusivamente na zona individualista da busca solitária e predatória pelo lucro.

Torna-se necessária a busca por soluções que torne a cidade novamente viável do ponto de vista humano, a despeito de ter sucumbido ao capital; esta busca por soluções desemboca no que se convencionou chamar urbanismo.

A concepção que se tem atualmente de como deve ser ordenada uma cidade é aquela que foi imposta como tal ao longo da modernidade ocidental. De fato, “o pensamento urbanístico moderno, ideologia revestida com o nome de

ciência [...] é uma criação específica do espírito ocidental” (HAROUËL, 2001, p. 8), refletindo os valores de um tempo e espaço específicos, no caso, o século XIX e início do século XX no ocidente.

Não se pode então iludir-se com as propostas do urbanismo: como corolário lógico do que acabou de ser dito, pode-se esperar tão somente uma tentativa de composição mínima entre o humano e o capital no âmbito do urbano, diminuindo as conseqüências daninhas da atuação capitalista.

Claro que o pensamento urbanístico foi se alterando com o passar dos anos, podendo-se inclusive falar em correntes, escolas ou modelos urbanísticos. Estes entendem que os problemas estruturais e conjunturais de uma cidade devem ser pensados a partir da finalidade que se busca atingir através da convivência humana no espaço urbano, sendo que as finalidades e as formas para atingi-las variam de acordo com o conjunto de idéias filosóficas e mesmo ideológicas que informam tais e quais correntes.

Fala-se então em um pré-urbanismo progressista, cujos representantes são socialistas utópicos como Robert Owen e Charles Fourier; num urbanismo progressista, cujo exemplo mais reconhecível e identificável no Brasil talvez seja Le Corbusier, ante a influência que exerceu sobre a prancheta e o lápis de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer quando da idealização e construção de Brasília.

Ocorre que, independentemente de todas estas correntes, escolas ou modelos urbanísticos, o fato de ser a cidade o espaço privilegiado da convivência humana e do exercício do poder leva invariavelmente a se pensar a questão da democracia no âmbito da cidade. Machado (2011) afirma que

[...] não é de maneira alguma descabida a associação entre cidade e democracia, já que foi no âmbito urbano que se desenvolveram os mecanismos de participação política, a afirmação da liberdade e o pleno exercício da cidadania. A cidade é o lugar do “encontro”, dos “olhares”, da diferença e dos diferentes, portanto, o lugar do pluralismo democrático.

Pode-se afirmar que a democratização do espaço territorial urbano é necessária ou desnecessária, o que é feito a partir do ponto de vista político-ideológico que se adota acerca da questão; o que não se pode é ignorar a própria questão, sob pena de se ignorar a construção histórica do espaço urbano e as funções que a cidade exerce ou deve exercer.

A partir de um ponto de vista favorável à democratização dos espaços e que identifica a cidade como o espaço privilegiado da interação humana, verifica-se então ser necessário um urbanismo voltado à promoção desta democratização. Segundo Machado (2011),

[...] se a cidade configurou sempre o espaço propício para o desenvolvimento da democracia, o urbanismo, por igual sorte, deve ser entendido também como um conjunto de saberes destinado ao planejamento tanto das cidades, quanto dos instrumentos que propiciam a participação política, prevendo e criando os espaços e os equipamentos urbanos adequados a tais fins.

Este é portanto o desafio do urbanismo: contribuir para a efetivação da democracia no âmbito do espaço urbano. E, sendo o urbanismo a ciência que informa diretamente as políticas públicas de habitação e urbanísticas propriamente ditas, pode-se antecipar desde já a necessidade de que tais políticas públicas sejam elaboradas e executadas levando-se em consideração a questão da democratização do espaço urbano.

Quando se estuda o processo de urbanização brasileira verifica-se que o mesmo “apresenta como principal característica, todavia, a não-universalidade. As elites hegemônicas buscam, desesperadamente, afastar de suas vistas a população pobre, criando, por meio das reformas urbanas, uma cidade artificial e seccionada” (LEAL, 2003, p. 22), ou seja, trata-se de um processo de urbanização antidemocrático.

A apropriação do espaço urbano pelo capital mostra-se com toda sua força no caso da urbanização brasileira, na qual a transformação completa da propriedade urbana em mercadoria, amparada por todo um arcabouço jurídico cuja maior expressão é o capítulo dedicado às formas de aquisição da propriedade no Código Civil, fecha o acesso ao direito fundamental de moradia à imensa maioria da sociedade.

Empurrada para a periferia, geram-se processos severos de favelização, enquanto os detentores de meios financeiros tornam-se privilegiados consumidores do mercado imobiliário, sempre presente na sociedade mas em vertiginosa crescente quando da urbanização concentrada da década de 1970.

Entretanto, nem a eventual ilegalidade, nem a inviabilidade financeira tornam inexistente uma necessidade fundamental: a necessidade de ter onde morar. Ou dizendo juridicamente: a eventual ilegalidade e a inviabilidade financeira não extinguem o direito à moradia. Apenas obriga as populações carentes a defenderem este direito por outros meios. (FALCÃO, 1984, p. VIII)

Surgem a partir daí tentativas por parte do Poder Público em resolver os problemas oriundos de uma urbanização caótica e marcada pela divisão de classes. Porém, como se verá a seguir, nem sempre flores nascem no asfalto.

2. DO ESQUADRO E COMPASSO ÀS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS: O PARQUE VICENTE LEPORACE

É no contexto da urbanização excludente descrita acima que surgem as políticas públicas habitacionais pensadas para atenuar essa exclusão, ainda que de forma parcial. O conjunto habitacional Parque Vicente Leporace, localizado em Franca/SP, é exemplo concreto dessa política.

Este conjunto de habitações sociais foi idealizado como parte da política pública elaborada pelo governo do Estado de São Paulo no final da década de 1970 e início da década de 1980 para resolver a problemática da falta de habitação, a qual ganhava corpo no Estado em decorrência da industrialização já citada.

Para a execução dos projetos foram escolhidas cidades que representavam à época um pólo regional de desenvolvimento industrial, fossem de tamanho médio e com potencial de crescimento econômico e demográfico (FUENTES, 2006, p. 58). Devido à forte indústria calçadista, a cidade de Franca estava entre os locais de execução de projetos.

Pode parecer incrível, mas a concepção original do projeto do Parque Vicente Leporace foi claramente inspirada em correntes contemporâneas do urbanismo que se preocupavam com a questão da convivência, indo além da questão estritamente habitacional. Trata-se de um projeto que tinha por objetivo a concretização do direito à moradia de forma ampla, abrangendo não somente o direito a ter um lote e uma casa, mas também o direito a conviver em vizinhança e usufruir dos espaços e equipamentos urbanos necessários para uma vida digna.

Tanto assim o é que Fuentes (2006, p. 59) chega a afirmar que “a concepção projetual [sic] dada a esse empreendimento habitacional de interesse social representou uma nova postura urbanística, tendo em vista a produção realizada no Brasil até aquele momento”. Saliente-se que a produção de até então era uma produção um tanto quanto conservadora, na perspectiva do não-privilegio da convivência e da dignidade humana

Ainda segundo Fuentes (2006, p. 62), “a concepção dos espaços urbanos buscou privilegiar as relações de vizinhança e estabelecer uma hierarquização nos espaços de uso coletivo, buscando dotar todo o Conjunto de equipamentos públicos considerados fundamentais.” Dentre estes espaços e equipamentos públicos, destaque-se a previsão de construção de centros comerciais, já que a gleba em que o conjunto foi construído era (e continua sendo) distante do centro da cidade de Franca, sendo totalmente carente de qualquer infra-estrutura e de núcleos comerciais.

Infelizmente o projeto não foi executado em sua integralidade e tal qual originalmente concebido. Apenas a título de exemplo, pontue-se que os proprietários sequer possuem o título de propriedade de suas casas e apartamentos, vez que o órgão executor não cumpriu todas as etapas legais necessárias para a correta individualização dos lotes perante o registro imobiliário.

Retornando aos já citados centros comerciais, verifica-se que a questão da não-edificação de referidas áreas gerou sério conflito de interesses que se desenrola a mais de 20 anos e está longe de terminar, sendo recentemente judicializado por iniciativa da associação de moradores e do Ministério Público.

As áreas comerciais previstas no projeto original foram parcialmente executadas, sendo construídos apenas dois centros comerciais, e um deles sequer foi completado. Estes centros comerciais que existem foram apropriados por grandes empresas que lá se instalaram, não havendo sequer a chance de serem ocupados por pequenos negócios tocados ou não pelos moradores.

O projeto original da equipe técnica da CECAP foi obedecido, mas devido à apropriação por grandes empresas, os boxes praticamente desapareceram, transformando-se em espaços mais amplos. Podemos dizer que houve uma monopolização do uso dos Centros Comerciais. (FUENTES, 2006, p. 109)

É nítida a relação existente entre o espaço urbano comum e o desenrolar das relações de poder mediatizadas pelo capital, no caso, o capital que se aproveita do vácuo deixado pelo Poder Público na execução do projeto e da demanda existente por pontos comerciais no conjunto. Tal situação bem exemplifica a relação anteriormente estabelecida entre poder econômico, espaço urbano e sonegação da cidadania a partir da apropriação do espaço e da propriedade urbana pelo capital.

A ausência de comércio no conjunto habitacional gerou iniciativas dos próprios moradores, as quais foram ocupando espaços comuns na área dos condomínios edilícios, espaços estes originalmente destinados a garagem de veículos.

Na verdade, o que se verifica ao longo dos anos é que o projeto original não executado encontrou outras formas de concretização a partir das necessidades e interesses legítimos dos moradores do conjunto; estas formas foram concretizadas em uma longa faixa de comércio informal que margeia a avenida principal do bairro.

Desde a omissão do Poder Público, passando pela apropriação do que fora realizado pelo poder econômico local, tem-se claramente que o espaço urbano de uso comum é criado e recriado a partir das necessidades urbanas dos moradores, no caso, a necessidade da existência de um comércio local para atender o bairro.

O caráter da omissão por parte do Poder Público Estadual, ou seja, pelo órgão executor do projeto, no caso a já citada CECAP, a qual desde 1989 possui a denominação de Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), é assim explicado por Fuentes (2006, p. 109-110):

Conforme manifestação de profissionais responsáveis pelo projeto, o desprovimento de áreas comerciais nos conjuntos residenciais foi uma grande perda, e tal fato se deve à definição da CDHU, por que o seu produto deveria se resumir somente a moradia. Houve o entendimento que esta categoria de edificação estaria fora dos objetivos da empresa.

A ocupação dos espaços de acordo com os ditames do capital gerou o problema existente, seja a partir da mudança de rumos da CDHU, que abandonou os projetos habitacionais que privilegiavam a cidadania em detrimento da moradia de baixo custo e rápida execução, seja pela apropriação das poucas áreas comerciais edificadas pelas grandes empresas locais.

Some-se a tal situação o comportamento contraditório do Poder Público Municipal, o qual, como órgão responsável pela execução da política urbana local e detentor de enorme poder fiscalizatório, nada fez ao longo dos anos para regularizar a área e garantir o comércio local na forma de pequenos negócios, tocados ou não pelos moradores do bairro.

Ao contrário: a Prefeitura Municipal “regularizou” uma série de cômodos comerciais ao longo dos anos, expedindo alvarás de funcionamento e tributando os mesmos com IPTU e ISS, sem que esta “regularização” resolvesse

em definitivo a questão, vez que, conforme citado acima, os proprietários sequer possuem a escritura de seus lotes.

Segundo afirma o Ministério Público na ação civil pública mencionada abaixo, tais fatos se deram a partir da execução de uma política de populismo e clientelismo por parte de sucessivos governos municipais e legislaturas. O que se pode concluir desde já é que no caso do Poder Público Municipal a ação ou omissão em relação à concretização da política urbanística e habitacional no bairro se deu ao sabor de questões e agendas político-eleitorais.

A judicialização do conflito era inevitável. Em primeiro lugar porque a realidade comprova que não interessa ao Estado e nem ao capital o reconhecimento da legitimidade do comércio informal e da possibilidade de sua regularização; daí se percebe claramente o descompasso existente entre a atuação (ou omissão) dos Poderes Públicos e os objetivos que uma política habitacional conseqüente deve atingir, tema que será explorado no próximo item.

Na perspectiva da judicialização do conflito encontram-se em tramitação duas ações civis públicas, as quais podem ser localizadas junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo através dos números 196.01.2011.016844-5 e 196.01.2011.016788-6.

A primeira é de autoria da Associação dos Moradores do Parque Vicente Leporace (AMPARVILE) em face da CDHU e busca a regularização do comércio informal, através do reconhecimento jurídico de uma situação fática totalmente legítima, qual seja, a titularidade da propriedade dos lotes, apartamentos e cômodos comerciais, o que inviabilizaria a atuação unilateral por parte da CDHU no sentido de resolver a questão “a seu modo”, sem a participação democrática dos comerciantes, moradores e proprietários dos apartamentos do conjunto habitacional.

Trata-se da possibilidade de restringir judicialmente a atuação da CDHU na perspectiva não da intervenção destrutiva da área, como vem sendo característico da empresa desde a virada em sua política, tal qual narrada acima, mas sim na perspectiva da intervenção com o objetivo de revitalização do conjunto e da execução ainda tardia de elementos parciais do projeto original, privilegiando assim os objetivos de uma política pública focada na democratização do espaço urbano.

A segunda ação civil pública foi proposta pelo Ministério Público em face da Prefeitura Municipal de Franca, buscando a reparação dos danos morais e materiais urbanísticos causados à coletividade por conta da omissão em relação às irregularidades do conjunto habitacional.

Independentemente do resultado das duas ações civis públicas e da relevância que a questão da judicialização das políticas públicas representa, é importante que se leve em conta na análise os momentos pré-violatórios dos direitos fundamentais por parte dos Poderes Públicos e do capital, e não apenas o momento pós-violatório, quando o conflito já está judicializado e existe um dano a ser reparado. (RUBIO, 2010, p. 15).

Trazido para a reflexão presente, essa idéia denuncia a necessidade de se repensar as políticas públicas de habitação e urbanismo a partir do próprio modelo do Estado Democrático de Direito, como tentativa de se escapar das armadilhas impostas pelos Poderes Públicos e seus interesses político-eleitorais, bem como pelo capital e seu interesse único e permanente pelo lucro.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E URBANISMO PENSADAS A PARTIR DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO OU O RESGATE DA DIGNIDADE PERDIDA

O Estado Democrático de Direito diferencia-se dos demais modelos de Estado justamente pela expressão “democrático”, cujo conteúdo pode ser expresso pelo binômio direitos fundamentais – cidadania. Isso significa que este modelo de Estado tem como finalidade a concretização material dos direitos fundamentais através da prática democrática, ou seja, da efetivação da cidadania material.

Difere do Estado Liberal, que se limitava a abster-se na vida dos particulares e não tinha nenhuma preocupação com efetivação de direitos; difere também do Estado de Bem-Estar Social, voltado para a efetivação vertical de direitos, através da imposição dos “direitos” que os detentores do poder julgassem mais adequados, sempre em uma perspectiva da manutenção do *status quo*.

De fato, o modelo do Estado Democrático busca a transformação social e, para tanto, utiliza como instrumento de execução de tais finalidades transformadoras as políticas públicas, que podem ser conceituadas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241).

Claro que tais programas devem estar afinados com os objetivos constitucionalmente previstos para o Estado, os quais constituem os já citados objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados a serem alcançados.

No âmbito do espaço urbano, o instrumental jurídico-político do Estado Democrático de Direito constitui uma das ferramentas passíveis de utilização para se atenuar a tensão existente entre dignidade humana e capital. Isso porque a finalidade do Estado Democrático de Direito é justamente a efetivação dos direitos fundamentais de forma democrática, ou seja, a concretização material da dignidade da pessoa humana a partir da participação política da sociedade nos processos de concretização e efetivação de direitos.

Se os direitos humanos e conseqüentemente os direitos fundamentais “podem ser concebidos como o conjunto de práticas sociais, simbólicas, culturais e institucionais que reagem contra os excessos de qualquer tipo de poder que impedem aos seres humanos constituírem-se como sujeitos” (RUBIO, 2010, p. 17), está clara a potencialidade da concretização de tais direitos a partir do modelo de Estado Democrático, inclusive no âmbito do espaço urbano. Afinal, como visto acima, a cidade possui inegável dimensão política e, portanto, inegável possibilidade democrática.

Mais do que um lugar para se habitar, a cidade tem de ser tida como o *locus* privilegiado do político – quiçá único –, da existencialidade do ser humano enquanto fazedor de história, momento especial, temporal e territorial de demarcação do humano e de suas possibilidades desenvolvimentistas. (LEAL, 2003, p. 45)

A tensão existente entre a atuação defeituosa dos Poderes Públicos (seja por ação ou omissão) e a ganância do capital, que gera a ausência de cidadania e conseqüentemente de efetivação de direitos humanos, pode e deve ser equilibrada através da percepção desta dimensão político-democrática e da identificação do instrumental apto a efetivá-la, o qual se encontra disponível no âmbito da própria ordem jurídica-política do Estado Democrático de Direito.

Sem entrar em pormenores técnico-jurídicos, destaque-se que o instrumental normativo à disposição e que serve para justificar a elaboração e a execução de políticas públicas em sintonia com os objetivos a serem perseguidos pelo Estado Democrático de Direito encontram-se na Constituição Federal, mais especificamente nos artigos 1º e 3º, que enumeram os fundamentos e objetivos do Estado Brasileiro, bem como nos artigos 182 e 183, que dispõem de forma geral sobre a política urbana.

Agregue-se a estes dispositivos legais o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257), que também contém instrumental técnico de concretização das finalidades do Estado Democrático de Direito no âmbito da política de habitação e urbanismo.

Sob um ponto de vista menos técnico e mais teórico-crítico, ao se analisar o contexto atual do Parque Vicente Leporace, torna-se clara a sonegação da possibilidade de vida digna para seus moradores, o que vem sendo feito, é claro, de forma totalmente antidemocrática, perpetuando a urbanização excludente característica da sociedade brasileira.

Apesar de todo o instrumental técnico disponível a partir da Constituição Federal de 1988 e da legislação que lhe seguiu, persiste a inércia de atuação dos Poderes Públicos em implementar o projeto original do conjunto, ainda que de forma parcial e apenas remediadora dos problemas atualmente existentes.

Ao revés desta inércia, existiu e continua a existir um conjunto de práticas clientelistas que tem por objetivo apenas a manutenção de vantagens político-eleitorais em favor daqueles que detém o poder político. E persiste também a atuação do poder econômico e seu entendimento de que o espaço urbano serve apenas para o lucro e a especulação financeira em todas suas formas.

Esta situação de coisas, não obstante a recente judicialização do conflito, dificulta a própria compreensão das condições de legitimidade da propriedade dos espaços irregularmente ocupados pelo comércio informal como sendo de titularidade exclusiva daqueles que ocupam referidos espaços.

Tomar a cidade e a cidadania como foco de discussão significa um modo determinado de problematizar a questão da cidadania e das relações sociais. A cidade e a cidadania, aqui, são tomadas como práticas, discursos e valores que constituem o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público, como interesses se expressam e como conflitos se realizam. (LEAL, 2003, p. 61)

O exercício da participação política na sociedade que se dá no espaço temporal e espacial da cidade é fundamental para a construção da democracia e a própria efetivação das finalidades do Estado Democrático de Direito, bem como para a concretização dos direitos fundamentais, dentre eles o próprio direito à moradia digna.

Este exercício, não obstante todo o instrumental técnico disponível a partir da Constituição Federal de 1988 e da legislação que lhe seguiu, requer a identificação do conteúdo axiológico do modelo de Estado Democrático e dos direitos que se procuram ver efetivados a partir da atuação estatal. Em outras palavras, a própria democracia deve ser entendida como valor e não apenas como método, não obstante a impossibilidade de dissociação destes dois significados do conceito.

No mundo concreto do Parque Vicente Leporace, o que se observa é a permanência da omissão dos Poderes Públicos e da atuação do poder econômico a dificultar a própria compreensão das condições de legitimidade da propriedade dos espaços irregularmente ocupados pelo comércio informal.

Trata-se, em resumo, de uma disputa política da pauta de valores atualmente aceitos em sociedade. A vantagem para o conjunto de valores democráticos é que os mesmos encontram-se positivados na Constituição Federal e são ao mesmo tempo fundamento e finalidade do Estado Democrático de Direito, o que por si só já lhe garantem ampla possibilidade de efetivação material, ante o instrumental técnico que se encontra disponível para sua operacionalidade no plano fático.

Esses elementos axiológicos, todavia, perdem sua carga eficaz política e mesmo filosófica de emancipação e de participação social quando interpretados e operados por velhas roupagens e concepções de gestão pública, entendida como ação de responsabilidade exclusiva do Estado burocrático, detentor das competências exclusivas de instituidor de políticas públicas, onisciente de todas as respostas que demanda complexa e multifacetada realidade social. (LEAL, 2003, p. 67-68)

Em momento anterior já foi demonstrado que a insuficiência da atuação estatal na concretização do projeto original gerou a ocupação e o desenvolvimento irregular do comércio no Parque Vicente Leporace, aliado à opção política pela construção de habitações econômicas, deixando-se de lado os projetos mais arrojados e inspirados em um urbanismo com viés social e de concretização da vida humana digna.

De tal situação depreende-se que não basta apenas a elaboração e a execução das políticas públicas à luz do Estado Democrático de Direito, pois sempre se pode estar ao sabor da suposta discricionariedade dos Poderes Públicos.

Há que se renovar a própria forma de elaboração e execução, que também deve se dar de forma democrática, ou seja, com a participação efetiva das comunidades que serão afetadas pelas alterações de cunho urbanístico. Somente assim se estará construindo e executando políticas públicas de habitação e urbanismo de forma verdadeiramente democrática e na perspectiva dos valores que informam o Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A urbanização excludente tão característica da sociedade brasileira permanece incólume em muitos locais, mesmo naqueles que sofreram processos de urbanização através da execução de políticas públicas habitacionais. O que se observa são políticas públicas executadas ao sabor das forças político-eleitorais dominantes em cada governo, sem qualquer atenção às finalidades que devem nortear sua elaboração e execução.

Poder-se-ia argumentar, no caso concreto analisado, que a política pública habitacional do BNH foi elaborada na vigência da Constituição de 1967, a qual, fruto da ditadura militar, não previa um Estado Democrático de Direito para o Brasil, motivo pelo qual toda a tese defendida neste trabalho não seria aplicável ao caso concreto analisado.

Tal opinião não passa de mero sofismo jurídico. Isso porque, como se viu, a própria concepção original do projeto já trazia a proposta de urbanização através de política pública habitacional voltada para a realização da dignidade da pessoa humana, com a construção de espaços e equipamentos urbanos que privilegiassem a vivência e a convivência dignas.

E mesmo com a elaboração de um projeto voltado para a realização da cidadania através da concretização do direito à moradia de forma ampla, não houve interesse ou força política para sua execução, sendo que no vácuo deixado pelo Poder Público manifestou-se o poder econômico, o qual, como afirmado acima, monopolizou os centros comerciais do conjunto habitacional.

Não se pode deixar ao sabor das decisões aparentemente discricionárias a opção por se executar ou não um dado projeto urbanístico. Deve-se privilegiar o norte que é oferecido pelo Estado Democrático de Direito e por seu instrumental técnico para a elaboração e execução de políticas públicas em qualquer área que as mesmas se façam necessárias.

No que diz respeito às políticas públicas urbanas, deve-se atentar para o fato de que a cidade é espaço inegável de atuação e interação política, ou seja, é local de grande potencial para a efetivação da democracia, motivo pelo qual se pode falar em uma função social e democrática da cidade como espaço que contribui decisivamente para a construção da vida humana digna.

Por fim, não se pode esquecer que “uma cidade não é um agrupamento de ruas e casas, essas são apenas as carapaças, as conchas, de uma sociedade de pessoas” (BARDET, 2001, p. 10). E sendo uma sociedade de pessoas, impõem-se pensar além de traçados, linhas e planos para se pensar o humano em todas suas potencialidades.

REFERÊNCIAS

BARDET, Gaston. *O urbanismo*. 2. ed. Campinas: Papirus, 2001.

BUCCI, Maria Paula D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FALCÃO, Joaquim de A. (org). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FUENTES, Maria Cecília S. *Conjunto residencial Parque Vicente Leporace: marco de novas concepções urbanísticas na trajetória do BNH*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006.

HAROUEL, Jean-Louis. *História do urbanismo*. 3. ed. Campinas: Papirus, 2001.

LEAL, Rogério G. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACHADO, Antônio A. O urbanismo e a arquitetura da democracia. *Blog do Machado*. Disponível em < <http://blogs.lemos.net/machado/2011/06/14/o-urbanismo-e-a-arquitetura-da-democracia/>>. Acesso em 20.07.2011.

RUBIO, David S. *Fazendo e desfazendo direitos humanos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

STRECK, Lênio L., MORAIS, José Luis B. de. *Ciência política e teoria do estado*. 5. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

CONTORNOS PARA A LEGITIMAÇÃO DE UM DIREITO PENAL AMBIENTAL

Euller Xavier Cordeiro*

Sumário: 1. Sociedade do risco, direito ambiental e direito penal. 2. Legitimidade de um direito penal ambiental. 3. Questões controversas. 4. Compatibilização entre o paradigma clássico e as novas exigências: políticas públicas e a subsidiariedade penal. 5. Notas conclusivas. Referências.

1. SOCIEDADE DO RISCO, DIREITO AMBIENTAL E DIREITO PENAL.

O termo *sociedade do risco* foi cunhado pelo sociólogo Ulrich Beck e tem por escopo designar a sociedade atual, nos moldes do que podemos chamar de sociedades pós-industriais. O termo parte da ideia de que a modernização pode ser vislumbrada em dois períodos, o primeiro da Revolução Industrial, e o segundo é visto como consequência dessa primeira modernização (modernidade simples ou ortodoxa) sendo chamado de modernidade reflexiva.

A modernidade reflexiva é resultado do superdesenvolvimento da modernidade industrial onde os riscos do alargamento técnico, científico e econômico não puderam ser assimilados pela racionalidade industrial. Essa não percepção da nova realidade provoca verdadeiro choque e incompreensão das consequências e dos riscos advindos do novo paradigma da sociedade.

A teoria da sociedade do risco parece nascer com a percepção social dos riscos tecnológicos globais e de seu processo de surgimento até então despercebido. É uma teoria política sobre as mudanças estruturais da sociedade industrial e, ao mesmo tempo, sobre o conhecimento da modernidade, que faz com que a sociedade se torne crítica de seu próprio desenvolvimento. (MACHADO, 2005, p.31)

Esses novos riscos ora são criados, ora são descobertos. Uma vez que sempre estiveram presentes, podem ser resumidos em três grandes linhas que muitas vezes se sobrepõem umas as outras e não se excluem reciprocamente, são elas: a) os riscos de perigos globais ocasionados pelo desenvolvimento técnico-

* Mestrando em Direito pela UNESP, Franca-SP. Pesquisador bolsista FAPESP.

industrial; b) riscos ocasionados pela pobreza e riscos gerados pela riqueza¹, e c) os riscos de armas militares sejam químicas, biológicas ou mesmo nucleares nas mãos de Estados ou dos chamados *rogues states* ou terroristas.

Os riscos anteriores à modernidade normalmente derivavam de catástrofes naturais, doenças contagiosas e violências humanas de toda sorte. Já nas sociedades modernas, além desses riscos ainda encontramos outros como, por exemplo, as ameaças e perigos emanados da reflexividade da modernidade, ou seja, a violência humana é potencializada pela indústria da guerra e a ameaça da falta de sentido pessoal derivada da reflexividade da modernidade, enquanto aplicada ao eu. (AMARAL, 2007, p.85)

As análises dos sociólogos que tem dedicado tempo à pesquisa sobre esses novos riscos não ficaram restritas somente a sociologia, pelo contrário, tem influenciado os mais diversos saberes jurídicos, notadamente o direito penal e o direito ambiental.

No direito ambiental evidencia-se que o nível de exploração dos recursos ambientais e o nível de produção são inversamente proporcionais, ou seja, na medida em que cresce a demanda por produtos, os bens da natureza se esgotam mais rápido tornando sua recomposição na natureza inviável ou muitas vezes impossível.

Nesse sentido, Marta Rodrigues (2005, p.32), com esteio em Beck, identifica duas consequências do processo de modernização que guardam íntima relação com a questão ambiental. A primeira é que a liberação dos riscos da produção industrial indesejável assumem dimensão global e a segunda concerne sobre o reconhecimento social desses riscos que passam a ser culturalmente percebidos, construídos, mediatizados e transpostos à agenda político ambiental global. Um exemplo marcante deste ponto foi à realização da ECO 92 e seus posteriores acordos.

No que concerne ao direito penal, este é escalado para a proteção do direito ambiental, uma vez que o direito ambiental é entendido como bem jurídico fundamental, por meio de mandamentos constitucionais de criminalização de condutas atentatórias ao meio ambiente.

Na relação entre a ideia de sociedade do risco e o direito penal, as influências desta são marcantes. Considerando-se a expansão do direito penal conforme definido por Silva Sánchez (2002, p. 28), podemos visualizar um espaço legítimo de expansão ao mesmo tempo em que ao se utilizar do discurso de uma sociedade do risco instrumentaliza-se o medo e as errôneas percepções das realidades da população para legitimar uma política criminal de cunho precipuamente preventivo positivo e, que em última análise, corrobora para a ideia de que o direito penal ambiental é parte deste direito penal que tem por escopo romper com garantias e direitos do Estado Liberal.

¹ Importa aqui frisar que a primeira categoria de riscos é gerada, por exemplo, por equipamentos ou mecanismos de tecnologias ultrapassadas, já na segunda, pontua-se que seus os efeitos nocivos de tecnologias ainda não conhecidas por completo ou de alto potencial destrutivo.

1. LEGITIMIDADE DE UM DIREITO PENAL AMBIENTAL

O enfrentamento de qualquer problema social pelo direito penal só se justifica na medida em que as condutas a serem coibidas por meio da incriminação se revelem merecedoras, necessárias e suficientes para combater o fenômeno criminalizado revelando-se, portanto dignas de tutela penal.

Esse fato é consequência que no Estado Democrático de Direito o direito penal visa tutelar apenas subsidiariamente os bens jurídicos que se revistam dignos de tutela penal. O meio ambiente objeto de tutela é aquele apresentado na Constituição Federal no art. 225 que diz “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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Procurando o fundamento de validade do bem jurídico ambiental, a doutrina aponta duas correntes a serem seguidas: uma antropocêntrica que tem por fato que o direito ambiental atingiria somente a pessoa humana, por via reflexa e somente quando afetasse a sadia qualidade de vida do ser humano; e assim, os animais, a flora e fauna estariam protegidos. Essa é opinião, por exemplo, de Fiorillo (2007, p. 18-19). Uma visão exacerbadamente antropocêntrica como essa tem contribuído para aquelas formulações de um bem jurídico penal estritamente individual e servido de substrato para negação de um conceito supra-individual de bem jurídico a ser protegido.

Por outro lado, as concepções biocentricas ou ecocêntricas partem do entendimento de que os outros seres vivos também são sujeitos de direitos uma vez que os valores representados pelo meio ambientes ecologicamente equilibrados são concernentes ao respeito a todos os seres vivos, ou seja, o bem jurídico ambiente assume verdadeira funcionalização levando-se a fim em si mesmo.

Certos de que a verdade não está em nenhum dos lados e mais, que o próprio fundamento estabelecido na Constituição brasileira encontra-se amparado nessas duas vertentes podemos afirmar que no Brasil:

A constituição Federal protege as duas posições: no art.225, caput dirige-se ao homem, mas no § 1º, inc. VI, do mesmo dispositivo, refere-se a animais. Na lei 9605/98 dá se o mesmo: no art.32 protege os animais dos maus tratos; já no art.37, inc. I, opta pelo homem, ao considerar como não sendo criminoso o abate de animal para saciar a fome do agente ou de sua família. (Freitas e Freitas, 2001, p. 51).

Portanto, os interesses ambientais são essencialmente interessados na coletividade e à sociedade, logo, encontrando seu *locus* de formação embrionária em instância absolutamente desvinculada do espaço estatal e de relações marcadas pelo conflito entre autoridade e liberdade. Nesse fato reside o caráter difuso do direito penal ambiental em que se vinculam interesses individuais, coletivos e ainda os direitos fundamentais (Leite e Ayala, 2002, p.187).

É nesse bojo de fundamentações que se insere e se legitima um direito penal ambiental, somado ainda a outros fatos, tais como, a insuficiência do direito administrativo e civil para a tutela do meio ambiente e o traço mais marcante para a tutela penal do meio ambiente que é a proteção que ele se vincula ao presente e as futuras gerações. Nesse sentido, o direito ao meio ambiente equilibrado configura uma expressão de direitos fundamentais ou mesmo de direitos humanos. Nesses termos,

O direito ao meio ambiente constitui-se como um direito fundamental do homem, uma vez que sua existência se justifica em razão da proteção do direito à vida, saúde, qualidade de vida, e consequentemente, dignidade da pessoa humana. (COUTINHO, 2010, p.145).

Como conclui Freitas e Freitas (2001, p. 53) o dano ambiental tem consequências que geram reponsabilidades em três áreas do direito: administrativa, civil e penal, sendo que as duas primeiras se revelam cada vez mais insuficientes para coibir atos atentatórios ao perfeito equilíbrio ambiental, seja pela burocracia das instâncias de controle governamental, pela corrupção ou mesmo pelo raciocínio econômico tendo como base o custo benéfico da atitude causadora do dano. Assim, faz-se necessária a intimidação penal como mecanismo de persuasão.

2. QUESTÕES CONTROVERSAS

A inclusão dos bens jurídicos difusos ou supra-individuais no ordenamento jurídico tem suscitado inúmeras críticas. Considerando-se a doutrina, essas críticas decorrem principalmente porque supostamente a técnica (crimes de perigo abstrato) utilizada para a proteção de tais bens jurídicos seria contrária aos princípios e a dogmática penal de cunho liberal. Essa dogmática evoluiu tendo como base alguns princípios estabelecidos no iluminismo penal e que teriam forte conteúdo garantista, limitando assim a intervenção estatal.

Dentre esses princípios destacam-se o princípio da ofensividade ou do bem jurídico penal, a intervenção mínima ou *ultima ratio*.

Considerando-se o princípio da ofensividade, para que ocorra intervenção penal, é necessário que haja uma real (concreta) ofensa a um bem jurídico penalmente relevante, como pressuposto para atuação do direito penal. Por conseguinte, o direito penal só deve atuar quando houver uma transgressão de um interesse de terceiro, particular, difuso ou coletivo, juridicamente tutelado por norma penal.

O princípio da intervenção mínima como reitor da política criminal implica primeiramente numa limitação tanto do poder judiciário na definição da capacidade nociva do comportamento do autor, quanto ao legislador na elaboração dos tipos penais os quais devem restringir-se às condutas que atinjam bens essenciais ao pleno desenvolvimento da sociedade, ou seja, que lesem ou

ponham em perigo bens jurídicos penais, operando como *ultima ratio* do ordenamento jurídico. Desta maneira, o princípio da intervenção mínima é fundamental para o direito penal, principalmente em relação à dignidade da pessoa humana e do princípio da liberdade, conforme garantido em lei.

Isto é possibilitado na medida em que existem bens jurídicos que dispensam a tutela penal repressiva uma vez que outros meios de solução de problemas tais como a ação civil, os regulamentos administrativos e sanções não penais seriam mais aconselháveis, constituindo o direito de uma natureza subsidiária.

A partir do princípio da intervenção mínima decorrem outros dois princípios, a subsidiariedade e a fragmentariedade, a qual se caracteriza como um limite material ao *ius puniendi* de natureza político criminal, atribuindo ao legislador penal uma posição seletiva na medida em que este deverá escolher, dentre os bens de maior proeminência, quais serão merecedores da tutela do direito penal. Neste sentido, o direito penal assume características garantistas as quais devem proteger a liberdade do indivíduo perante o poder de punição estatal.

Primeiramente, cumpre estabelecer que qualquer negação peremptória da utilização dos bens jurídicos coletivos ou supra-individuais e de sua proteção na forma de crimes de perigo abstrato é aqui rechaçada uma vez que tais princípios sustentam a validade dos bens jurídicos supra-individuais e sua tutela penal.

Nos crimes de perigo abstrato o perigo não é componente do tipo, mas simplesmente a razão da proibição, ou seja, não se faz necessária a prova da perigosidade típica, assim, diz se que é um crime *iuris et de iure*. (FIGUEIREDO DIAS, 2007, p.310).

Deve-se pontuar também que o código penal que data de 1940 ainda não estava preparado para atender as reivindicações oriundas das sociedades pós-industriais, uma vez que os crimes ambientais e todo o arcabouço que informam sua instrumentalidade, como a feição de bens jurídicos coletivos, são estranhos a década de 40.

Outrossim, os delitos ambientais tem como características, além de sua difusidade, outro fatos que justificam sua tutela antecipada os quais residem, essencialmente, em dizer que em tais crime o resultado dano pode acarretar efeitos irreversíveis para o meio ambiente e também uma nova componente onde as “ações que, isoladamente, não representam uma ameaça, em potencial para bens jurídicos tutelados, mas sua reiteração ou multiplicação acaba por consolidar um ambiente de riscos efetivos para estes interesses protegidos” (BOTTINI, 2007, p. 124).

Até agora utilizamos a expressão direito penal liberal ou Estado liberal de forma propositada para nesse momento podermos afirmar que os delitos ambientais e os bens jurídicos supra-individuais, são produtos sim, de uma nova etapa da sociedade (sociedade do risco) e que tal sociedade está inseria em um modelo de Estado diferente do momento de criação e estabelecimento do direito penal liberal e de seus princípios iluministas.

Ressalta-se ainda que tais princípios são válidos e não admitem nenhuma redução, contudo, devem ser interpretados à luz do Estado Democrático de

Direito e, por conseguinte, do seu direito penal (democrático) e de toda a função transformadora do direito nesse estado.

Nesse sentido, Luigi Ferrajoli (1989, p. 477) pressupõe a eleição de novos bens fundamentais no Estado Democrático de Direito e, que a partir do que chamamos de direito penal mínimo, deve ocorrer uma progressiva deflação legislativa em matéria penal, assim, é possível a abertura de novos campos de tutela penal, principalmente no que concerne aos direitos fundamentais. Exemplo claro dessa nova necessidade são os crimes contra a ordem econômica e os crimes ambientais.

3. COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O PARADIGMA CLÁSSICO E AS NOVAS EXIGÊNCIAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E A SUBSIDIARIEDADE PENAL.

Considerando-se a perspectiva que estamos ensaiando até momento, ou seja, de compatibilização da atual dogmática penal com a proteção dos bens jurídicos supra-individuais, notadamente aqui o ambiental. Fica estabelecido que o princípio do bem jurídico deve ser mantido enquanto padrão crítico e devem ser evitadas fórmulas de crime de perigo abstrato, ainda que seja uma forma de adequação à sociedade do risco e sua necessidade de proteção, uma vez que nessa sociedade a afetação direta de um bem jurídico coletivo é demasiadamente perniciosa e, dado seu caráter irrecuperável, a aplicação de um direito penal preventivo é legítima. Desta forma, essas fórmulas devem ser usadas em casos onde sua necessidade se façam imperiosa, ou seja, na afetação de bens jurídicos fundamentais ou em condutas que cerceiem o pleno desenvolvimento humano e em condutas que impeçam a realização dos direitos sociais mais elementares.

No que concerne à teoria do delito, impossível aqui tratar de toda sua extensão e compatibilidade com as novas exigências da sociedade pós-industrial, contudo, registre-se que a alarmada incompatibilidade não se mostra verídica e que dentro da atual dogmática é possível a realização de um esforço para uma interpretação teleológica dos tipos penais, que atente não somente para a estrutura formal do delito, mas também para seu conteúdo material da conduta proibida.

A fim de compatibilizar o direito penal clássico, diga-se a proteção ao meio ambiente pelo direito penal, com as exigências da sociedade do risco, é imprescindível também que ocorra a compatibilização entre os princípios políticos criminais e os princípios ambientais.

Não sendo o objeto deste trabalho elencar todos os princípios ambientais nem tão pouco estabelecer uma hierarquia entre eles, nos concentraremos naqueles que mais se relacionam com a atividade ambiental e que, de uma forma ou de outra, se relacionam com o paradigma da sociedade do risco.

O aparente paradoxo da compatibilização entre a política criminal que estabelece um direito penal de *ultima ratio*, mínimo, subsidiário e uma política ambiental que elege o direito penal ambiental como um dos meios para o enfrentamento dos problemas ambientais, é de fato um problema aparente provocado

ora por uma visão político ideológica que, mormente tem favorecido classes abastadas e que por vezes é provocada por visão positivista exacerbada do direito.

Esta visão agarra-se a uma subsunção à crítica da norma a qual desvirtuada de qualquer hermenêutica progressista, corrobora para que o direito penal continue atrelado as suas funções puramente liberais que, como já salientamos, sempre serviu para a manutenção do *status quo* a determinados grupos sociais.

A Constituição de 1988 pós-autoritarismo refletiu a preocupação ambiental e produziu um dos textos mais avançados para a defesa do meio ambiente o qual ao lado da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), disciplinada na Lei n. 6.938/1981, estabelece uma série de princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos capazes de dar efetividade ao princípio matriz esculpido no art. 225 da Constituição Federal.

A doutrina elenca uma série de princípios que devem reger a política ambiental; Tais princípios decorrem de mandamentos implícitos ou explícitos do ordenamento jurídico. Entre os vários autores que se destacam nessa seara podemos citar: Paulo Afonso Leme Machado, Luís Paulo Sirvinkas e Celso Antonio Pacheco Fiorillo.

Dentre esses princípios destacam-se: princípio da prevenção, princípio da precaução, princípio do desenvolvimento sustentável, princípio democrático e do não retrocesso ambiental.

O princípio da prevenção se estabelece uma vez que o dano ambiental se configura muitas vezes de caráter irrecuperável e irreparáveis ; o princípio da precaução liga-se com a noção de uma sociedade do risco, assim, “em caso de perigo de dano grave ou irreversível ausência de informação ou de certeza científica não deverá ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas eficazes, em função dos custos, que impedem a degradação do meio ambiente” (LORENZETTI, 2010, p. 237).

O desenvolvimento sustentável estabelece uma racionalidade no uso dos recursos ambientais de modo que sua utilização hoje permita que as gerações futuras também possam desfrutar dos mesmos bens. Nesse sentido, podemos aclarar que as ações para implementação de tal princípio deva “evoluir da fase do comando e controle baseado simplesmente no “não pode fazer” para a educação e a indução do como fazer demonstrando que a convergência entre produção ambiental e atividades produtivas é viável” (PAGNOCCBESCHI E BERNANRDO, 2006, p.120).

Os dois próximos princípios ligam-se, conforme defenderemos abaixo (políticas públicas, enquanto mecanismo de subsidiariedade do direito penal).

O princípio democrático assegura ao cidadão a possibilidade de participar das políticas públicas ambientais. Essa participação poderá dar-se em três esferas: legislativa, administrativa e processual. Na esfera legislativa, o cidadão poderá exercer a soberania popular por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular. Na área administrativa, cidadão poderá utilizar-se do direito de informação, do direito de petição e do estudo prévio de impacto ambiental. Na esfera processual, o cidadão poderá valer-se da ação

civil pública, da ação popular, do mandado de injunção, da ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa e da ação direta de inconstitucionalidade. (SIRVINSKAS, 2007, P. 35)

O princípio democrático assegura ainda o que podemos chamar de vedação de retrocesso ambiental, uma vez que este é compreendido enquanto direito fundamental, assunto de suma importância perante a discussão de tal instituto em tempos de reforma do Código Florestal.

Gouveia (2008, p.264) conclui sobre o princípio da *ultima ratio* no que concerne ao direito penal clássico e sua utilização no direito penal secundário que nada mais natural é sua utilização no direito penal secundário. A subsidiariedade do direito não deve funcionar somente tendo vista outros ramos do direito, mas também em função de outras atitudes que a Administração Pública deve tomar. Desta forma, referimo-nos aqui de forma cabal às políticas públicas que devem ser implementadas de forma a funcionar como mecanismos de promoção do desenvolvimento sustentável.

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e como tais, um problema de direito público, em sentido lato. (BUCCI, 2006, p.241).

Dado o caráter subsidiário do direito penal, é necessário, portanto, o estabelecimento de uma política pública ambiental pré-violatória. Se realmente se quer um direito penal subsidiário e um meio ambiente equilibrado, a subsidiariedade do direito ambiental deve ser alargada para um subsidiariedade de todo o direito. Isso se dá por meio da implementação de políticas públicas que devem ter como base ao menos três elementos imprescindíveis, quais sejam, o desenvolvimento sustentável, a participação popular de democrática na consecução e formação das políticas implementadas e, sobretudo, a clara noção que políticas públicas ambientais só se realizam na medida em forem expressas em outras áreas de atuação política, é o que se tem denominado de transversalidade.

5. NOTAS CONCLUSIVAS

O paradigma da sociedade do risco evidencia uma série de fatores que pode representar uma gama de prejuízos para a sociedade, principalmente no que tange ao meio ambiente, contudo, deve-se pontuar que a ideia de uma sociedade do risco e sua recíproca influência no direito pode ocorrer de diferentes formas.

Como bem alerta Canotilho:

Uma coisa é falar-se dos problemas de risco típicos da civilização tecnológica (riscos químicos, atômicos, medicamentos e ambientais) e das questões jurídicas a eles associadas (“nova” definição de

novos bens jurídicos, nova dogmática da ilicitude, da culpa e do nexo de causalidade) e outra muito diferente, é articular o risco com dimensões psicológicas e ideológicas, de forma falar-se do risco existencial causado pelo outro. (...) Por outras palavras: o risco legitimador dos princípios da precaução e da prevenção, para a defesa do ambiente e dos direitos das gerações futuras, não pode e não deve ser invocado para, seguindo a fenomenologia das *labelling theories*, combater as “organizações de risco” com fundamento na ideia de segurança e defesa dos cidadãos. (2008, p. 240-241)

Nesse sentido, havendo uma real necessidade de tutelar bens jurídicos ambientais com a norma penal, faz mister o respeito aos princípios políticos criminais que embasam o ordenamento jurídico, atentando-se, o máximo possível, para estabelecer a proteção, principalmente, nas formas de crimes de perigo abstrato, com uma cautela àqueles bens onde a tutela desse modo seja realmente necessária.

Além disso, a subsidiariedade do direito penal deve ser revelada não somente em respeito a outros ramos do direito, mas sim a todas as formas de Administração do Estado. Assim, defende-se a ideia de que políticas públicas ambientais bem delineadas e colocadas em prática configuram uma das formas de promover o equilíbrio ambiental de anterior a mera incriminações.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Cláudio do Prado. **Bases Teóricas da Ciência Penal Contemporânea**. São Paulo: IBCCRIM, 2007.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Crimes de Perigo Abstrato e Princípio da Precaução na Sociedade de Risco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Planejamento e Efetividade na Tutela do Meio Ambiente: O Papel Do Estado E Da Sociedade na Geração Das Cidades. **Revista de Estudos Jurídicos Da Unesp**, São Paulo/Franca: Unesp. V. 20, P. 145 – 156, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. Direito Penal. Parte Geral: **Questões Fundamentais, A Doutrina Geral Do Crime**. Coimbra/ São Paulo: Coimbra Ed./ Revista Dos Tribunais, 2007.

FREITAS, Vladimir Passos De; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes Contra a Natureza**. 7. Ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2001.

FIGUEIREDO, Guilherme Gouvêa de, **Crimes Ambientais à Luz Do Conceito De Bem Jurídico-Penal (Dês) Criminalização, Redação Típica e (In) Ofensividade**, IBCCRIM, 2008

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso De Direito Ambiental Brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. **Sociedade do Risco e Direito Penal**. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. Rio De Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria da decisão judicial. Trad. Bruno Miragem. 2.^a ed. São Paulo: RT, 2011.

PAGNOCCHESCHI, Bruno; BERNARDO, Maristela. Política ambiental no Brasil. In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p. 101-123

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 5^o. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A Expansão do Direito Penal**. Trad. Luiz Otávio De Oliveira Rocha. São Paulo: RT, 2002.

A ATUAÇÃO DE PARTICULARES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: as reservas particulares do patrimônio natural e a promoção da sustentabilidade

Daniel Lemos de Oliveira Mattosinho*

Jete Jane Fioratti**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Da fundamentação à instrumentalização das políticas públicas: elementos para uma síntese jurídica. 2 reservas particulares do patrimônio natural: do contexto normativo à efetivação da sustentabilidade. 3 a reserva particular do patrimônio natural enquanto suporte para política pública: da sustentabilidade às atribuições do agente privado. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Diante de um contexto em que se intensificam os movimentos de reconhecimento de pluralismos do Direito, este trabalho tem por objetivo verificar uma relevante temática: a da possibilidade de serem os agentes particulares executores de políticas públicas. A relevância dá-se na medida em que, embora as políticas públicas constituam um instrumento de atuação tipicamente estatal, a ineficiência da mesma atuação estatal abre margem – para não dizer que demanda – à participação de agentes particulares na execução de políticas públicas.

Utiliza-se como contexto aplicado o do direito ao meio ambiente: constitucionalmente reconhecido, verifica-se que este direito constitui suporte ou fundamento para a instituição de diversas políticas públicas. Detém-se, por fim, na reserva particular do patrimônio natural, na medida em que a sustentabilidade a ela inerente lhe confere, por um lado, o aspecto de efetivação de uma política pública, enquanto de outro lhe confere o aspecto do exercício e da exteriorização, pelo agente particular, da função social da propriedade.

* Mestrando pela UNESP, Franca-SP. Pesquisador bolsista CAPES. Membro do Grupo de Pesquisa “Investimento, Tecnologia e Desenvolvimento Empresarial”, vinculado ao CNPq.

** Doutora e mestre em Direito pela UNESP, Franca-SP. Livre docente em Direito Internacional pela UNESP; Professora adjunta e efetiva da UNESP, Franca-SP. Realizou Pós doutorado na Alemanha no Max Planck Institut für ausländisches und internationales Privatrecht.

1 DA FUNDAMENTAÇÃO À INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS PARA UMA SÍNTESE JURÍDICA

As políticas públicas correspondem, atualmente, a um dos principais instrumentos pelos quais o Estado age e interfere na sociedade: em essência, é por meio das políticas públicas que o Estado atinge e busca cumprir seus objetivos e funções constitucionalmente ditados. Não sem motivo, assim, serem as políticas públicas objeto permanente de debates teóricos e aplicados: suas conceituações, conteúdos e limites relacionam-se diretamente com a forma, o sentido e quais os objetivos da ação e da intervenção do Estado na sociedade. Relacionam-se, por fim, à própria identificação daquilo que é ou não relevante – do ponto de vista social, econômico ou mesmo político – a ponto de constituir um objetivo fundamental e, portanto, merecer a atenção e a atuação do Estado.

Estabelece-se, assim, o elemento primordial à identificação de uma política pública: a relevância. Entretanto, surge, desde logo, um problema sempre presente ao seu tratamento ou análise: quais os parâmetros para definição do que é, ou vem a ser, relevante? A partir desta questão, verifica-se que diversas podem ser as contribuições para a determinação da relevância ou não de um dado fato, elemento ou grupo; mais: pode mesmo ocorrer que, sob determinada ótica – por exemplo, a econômica –, um fato ou elemento possa ser extremamente relevante, enquanto que para outra ótica – a política ou sociológica –, o mesmo fato ou elemento possa não ser (TORRES, 1989, p. 83). Neste sentido, a realidade oferece um interessante exemplo de como tal divergência pode ocorrer: a recente crise econômica demonstrou, e mesmo explicitou, ser necessária uma maior – e de melhor qualidade – presença do Estado na seara das relações financeiras, em desacordo com o pensamento econômico liberal então dominante, porém condizente com distintas teorias políticas e econômicas desse dissidentes.

A despeito desta pluralidade de parâmetros de relevância, e, principalmente, do debate que dela decorre, verifica-se a emergência de um segundo problema: de que forma devem ser instrumentalizadas as atuações estatais no sentido de resguardar estas relevâncias? Tal como anteriormente, verifica-se que os mesmos parâmetros responsáveis por ditar a relevância deste ou daquele aspecto também podem indicar quais as medidas necessárias por resguardar a relevância assinalada. Ou seja: não raro o mesmo parâmetro – geralmente um ramo do conhecimento, como já visto acima – que atribui a relevância, a um dado aspecto, de ser destinatário de políticas públicas, também irá determinar quais as práticas devem ser atuadas para assegurar tal aspecto.

Nota-se, a partir da supramencionada pluralidade de parâmetros, que a disciplina das políticas públicas implica, quase sempre, em abordagens multi e transdisciplinares: as relevâncias às quais estas se prestam podem ser consignadas e instrumentalizadas a partir de uma combinação de vários, ou mesmo de um só, ramos do conhecimento. Contudo, deve-se ressaltar que, segundo MANZER (1984, p. 583), há uma última, porém não menos relevante, abordagem, cuja racionalidade nem sempre está ligada a um ramo do conhecimento: trata-se da

abordagem burocrática, cujas escolhas e relevâncias acerca de políticas públicas pautam-se na relação entre as necessidades e interesses de uma dada população e os interesses – políticos e econômicos, em sua grande maioria – daqueles que detêm o poder ou controle da administração pública.

Com efeito, há que se mencionar um terceiro elemento que, sob o contexto das políticas públicas, é tão importante quanto os elementos da relevância e da instrumentalização da atuação estatal: trata-se da cogência, da obrigatoriedade do empenho estatal para com aquela dada relevância. É a partir deste elemento, assim, que se transpõe a supramencionada abordagem multi ou transdisciplinar da conformação das políticas públicas para uma abordagem uniforme, na medida em que tal cogência ou obrigatoriedade é conferida em razão do Direito.

Desta forma, a partir destes três elementos – relevância, instrumentalização e cogência –, uma primeira esquematização, exposta aqui de maneira breve, da estrutura formal de políticas públicas poderia ser exposta da seguinte forma: a partir de um ramo do conhecimento – ou, como já mencionado, a partir de um conjunto de ramos do conhecimento e também de interesses burocráticos – se estabeleceria um objetivo cujo respaldo ou alcance seria suficientemente relevante a ponto de implicar a atuação do Estado em tal sentido; valendo-se do mesmo raciocínio, se constituiria os instrumentos, os caminhos pelos quais a atuação estatal deve perpassar de forma a alcançar ou respaldar tal objetivo relevante; por fim, através do Direito, se atribuiria a estes objetivos relevantes, bem como aos instrumentos demandados para seu alcance, a cogência necessária a impor sua obrigatoriedade perante o Estado.

Fácil constatar-se, assim, que a esquematização acima é calcada numa matriz essencialmente positivista, na medida em que tal Direito teria em seu conteúdo todos os significados e valores – desde seus objetivos relevantes até seus mecanismos de instrumentalização – possíveis de ser interpretados e aplicados, conforme a sintética análise de BOBBIO (1995, p. 138):

Temos assim duas categorias diversas de definições do Direito, que podemos qualificar, respectivamente, como definições científicas e definições filosóficas: as primeiras são as definições fatuais, ou avaliativas, ou ainda ontológicas, isto é, definem o Direito tal como ele é. As segundas são definições ideológicas, ou valorativas, ou deontológicas, isto é, definem o Direito tal como deve ser para satisfazer um certo valor.

A partir do esquema positivista acima sucintamente descrito, o papel do Direito frente ao disciplinamento das políticas públicas seria, fundamentalmente, o de conferir a obrigatoriedade de sua implementação pelo Estado: se o Direito reconhece em algum fato, elemento ou situação relevância tal a ponto de demandar a ação estatal, nada mais óbvio – empregando um raciocínio quase tautológico –, portanto, que o próprio Direito também determine a atuação estatal no sentido de proteger tal fato, elemento ou situação relevante.

Neste sentido, uma interessante maneira de verificar, sob o prisma do Direito, como o trajeto **relevância > instrumentalização > cogência** é implementado pode ser resumidamente exposta da seguinte forma: a partir de preceitos contidos na Constituição Federal (relevância), constata-se o surgimento de normas que, derivadas destes preceitos ou criadas em função dos mesmos, passam a regulá-lo, protegendo e resguardando (instrumentalização) uma, ou mesmo todas, de suas possíveis facetas – ou interpretações –, num movimento em que a obrigatoriedade da primeira exige a criação da segunda, que, a seu turno, presta-se a resguardar o aspecto contido na primeira (cogência).

Sob um enfoque de cunho aplicado, tome-se o exemplo do direito e da proteção ao meio ambiente: trata-se de um preceito largamente tratado na Constituição Federal em contextos dos mais diversos, tais como o dos direitos fundamentais (art. 5º, LXXIII), como uma obrigação comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, VI), como um vetor da ordem econômica e financeira (art. 170, VI) e da função social da propriedade (art. 186, II) e, por fim, como um direito autônomo (art. 225 e ss.).

A amplitude do preceito do direito e da proteção ao meio ambiente possibilita, por seu turno, a instituição de uma série de ações, igualmente amplas ou extremamente específicas ou aprofundadas, que visam a resguardar uma ou mais de suas possíveis interpretações: neste sentido, tem-se a Lei n.º 6938/1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação”, e, da mesma forma, no Estado de São Paulo, a Lei Estadual n.º 11241/2002, que “dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar e dá providências correlatas”.

Partindo-se do panorama acima explicitado, verifica-se que, de um lado, sobressai a Constituição Federal como o ente que, por excelência, é responsável por ditar quais os quais fatos, elementos ou situações são suficientemente relevantes a ponto de configurarem como objetivos a serem atingidos pelas políticas públicas, ao passo em que as diversas normas – leis, decretos, atos normativos, portarias, etc. – decorrentes ou vinculadas aos preceitos constitucionais constituem verdadeiros suportes, bem como instrumentos, das políticas públicas voltadas para o alcance de tais objetivos. Em última análise, verifica-se o estabelecimento de um verdadeiro sistema de cogências, na medida em que todos os aspectos acima mencionados estão sempre revestidos de uma roupagem legal e, portanto, jurídica. Neste sentido, extremamente oportuna a definição jurídica de políticas públicas trazida por Bucci (2006, p. 39):

[...] política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a **realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados** [...] a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (grifo nosso)

A definição acima trazida é relevante na medida em que possibilita ao Direito o exercício de outras funções dentro da disciplina das políticas públicas: a expressão *realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados* permite inferir que, além de sua função de cogência ou obrigatoriedade, o próprio Direito pode – ao lado dos tradicionais ramos do conhecimento, como a economia, a sociologia e a ciência política – constituir um parâmetro para a definição de relevâncias e de mecanismos de instrumentalização de políticas públicas. Se verificado com maior atenção, o próprio raciocínio acima efetuado permite a visualização, com maior nitidez, destas outras funções, uma vez que, *mutatis mutandis*, os preceitos constitucionais nada mais constituiriam que os *objetivos socialmente relevantes* já mencionados – razão por que, inclusive, podem ser mesmo considerados **direitos socialmente relevantes** –, bem como as normas decorrentes ou reguladoras de tais preceitos constitucionais passariam a constituir o suporte jurídico das políticas públicas (BERCOVICI, p. 159).

Com efeito, chama-se a atenção para um aspecto cujo tratamento, na seara das políticas públicas, também é extremamente delicado e gerador de controvérsias, especialmente se analisado sob o prisma do Direito: trata-se da efetividade das políticas públicas.¹ Neste sentido, deve-se ressaltar que a instrumentalização de uma política pública deve conter não só o “caminho” para que se tenha o resguardo ou a proteção dos direitos socialmente relevantes: ela deve explicitar, de maneira pormenorizada, quais são seus objetivos, as suas prioridades, os meios necessários para a sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera alcançar os resultados previstos (BUCCI, p. 37).

Neste sentido, diferentemente do que se poderia imaginar à primeira vista, a análise da efetividade de uma política pública não está diretamente relacionada aos resultados a que ela se propôs, embora este seja um elemento importante para a sua verificação: a efetividade ocorre quando a política pública resguarda o objetivo socialmente relevante que motivou o seu surgimento. É exatamente neste ponto, assim, que o Direito – porém não só o Direito – deve voltar suas atenções: a efetividade da política pública não deve ser verificada somente sob sua perspectiva formal, ou seja, sob a perspectiva da promulgação de uma lei ou da criação de um órgão responsável por uma dada atividade. A efetividade de uma política pública ocorre no plano da realidade, razão pela qual, assim, deve-se estender os horizontes do Direito no sentido não só de promulgar a lei ou de criar um órgão responsável por uma atividade, mas também no sentido de cumprir, e fazer a cumprir, os termos da lei promulgada e também no sentido de fiscalizar e manter a atividade prestada pelo órgão criado. Em suma: trata-se de uma efetividade visualizada a partir da equivalência ou compasso entre o plano ideal da política pública e seu plano real.

¹ Muito embora o enfoque do presente trabalho seja o do prisma jurídico das políticas públicas, nada obsta que o aspecto da efetividade das políticas públicas também seja tratado por outros ramos do conhecimento, inclusive com suas metodologias e terminologias próprias, em consonância com a mencionada necessidade de o tratamento das políticas públicas ser multi e transdisciplinar.

2 RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL: DO CONTEXTO NORMATIVO À EFETIVAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

As reservas particulares do patrimônio natural constituem um dos tipos de unidades de conservação contidas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, política pública ambiental instrumentalizada pela Lei n.º 9985/2000, criada em atendimento ao art. 225, § 1º, I, II, III e VII da Constituição Federal, voltada, portanto, para a viabilização preservação da fauna e da flora no território nacional.

Tal como pode ser verificado no próprio contexto da Lei n.º 9985/2000, as reservas particulares do patrimônio natural têm como objetivo final a preservação e conservação da biodiversidade, então compreendida, conforme o art. 2º, III, como "a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas".

Neste sentido, interessante mencionar que, embora somente regulamentadas no ano de 2000, as unidades de conservação ambiental, desde um considerável espaço de tempo, já eram objeto de tratamento normativo, conforme se verifica, por exemplo, na Convenção Internacional da Diversidade Biológica e, no ordenamento jurídico nacional, por meio da supramencionada Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6938/1981 (MACHADO, p. 803).

Contudo, especificamente no que tange às reservas particulares do patrimônio natural, verifica-se que a Lei n.º 9985/2000 as classificam no grupo das chamadas unidades de uso sustentável, cujo objetivo primordial constitui, conforme o art. 8º, § 2º do referido diploma legal, a compatibilização da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos, entendido tal uso sustentável, conforme o art. 2º, XI do mesmo diploma, como a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos daquele bioma, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Assim, será em meio a este contexto que, por meio do art. 21 da Lei n.º 9985/2000, será conceituada a reserva particular do patrimônio natural: trata-se de uma **área privada**, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, desde que, contudo, seja verificado, por meio do órgão ambiental competente, o interesse público da área apresentada.

Deve-se ressaltar, desde logo, a íntima relação entre os dispositivos da Lei n.º 9985/2000 e, especificamente, os dispositivos que regulamentam e conceituam a reserva particular do patrimônio natural e a função social da propriedade: mais que uma modalidade de unidade de conservação, aquela constitui um instrumento de regulação do exercício dos atributos da propriedade rural, uma vez que, ao mesmo tempo, estabelece parâmetros que ditam o aspecto social em sentido estrito da propriedade – uma vez que, por condição do art. 21, §

2º, I e II, da Lei nº 9985/2000, permite-se a realização de pesquisas científicas e a visitação turística, recreativa e educacional no espaço da reserva –, bem como seu aspecto ambiental e econômico – eis que propugna uma utilização sustentável e economicamente viável da propriedade. Pode-se mesmo dizer, por fim, que a reserva particular do patrimônio natural confunde-se com a própria função social da propriedade, eis que não limita o direito à propriedade em si, mas inclui-se na própria estrutura da mesma (SILVA, 2002, p. 280).

É extremamente relevante a exteriorização da relação entre o instituto da função social da propriedade e a reserva particular do patrimônio natural na medida em que ela possibilita a visualização do elemento comum entre ambas: a proteção do meio ambiente. Com efeito, a despeito de maioria das outras espécies de unidades de conservação, a reserva particular do patrimônio ambiental é a única que, efetivamente, não recebe nenhuma interferência direta do agente público: não pode receber interferências em seu gerenciamento, sua área não pode ser objeto de desapropriação nem tampouco sua posse ou domínio resguardados ao Estado. Em suma: a reserva particular do patrimônio natural é uma das poucas espécies de unidade de conservação em que tem sua utilização permitida para fins econômicos.

Assim, a partir da relação entre a reserva particular do patrimônio natural e a função social da propriedade, estabelece-se, num ponto, a proteção ambiental, enquanto noutra estabelece-se a possibilidade de utilização econômica. Neste sentido, tem-se por um dos elementos capazes de unificar estes dois pontos a sustentabilidade, entendida, conforme DOWER (2004, p. 401), como o equilíbrio entre a produção de um dado bem com relação aos insumos extraídos da natureza para produção e com a divisão justa dos ganhos obtidos com esta produção: trata-se, essencialmente, do raciocínio de produzir com menos recursos quantidades superiores, gerando e compartilhando maiores benefícios entre os membros da sociedade.

Especificamente sob a perspectiva da reserva particular do patrimônio natural, a sustentabilidade, como já mencionado, constitui um dos princípios para seu estabelecimento e sua regulação. Entretanto, a análise mais detida da lei permite verificar um interessante fato: embora a reserva particular do patrimônio natural tenha sido classificada enquanto unidade de uso sustentável, seus caracteres fazem com que, na prática, a mesma aproxime-se a uma unidade de conservação de proteção integral, definida no art. 2º, I e VI da Lei nº 9985/2000, eis que, em razão de veto presidencial, não foi possibilitado o desenvolvimento de qualquer atividade extrativista na reserva (SANTOS, 2007, p. 717).

Com efeito, não deve prosperar esta “desclassificação” da reserva particular do patrimônio natural por um motivo muito simples: muito embora nestas as atividades extrativistas não sejam permitidas, é possível, como já mencionado, o desenvolvimento de atividades outras que, embora estejam mais vinculadas a um aspecto social em sentido estrito, também podem ter um fundo econômico, como o ecoturismo e a pesquisa científica. Deve-se ressaltar, ainda, que qualquer atividade econômica pode ser desenvolvida sob os parâmetros da sustentabilidade, razão por que rechaça-se, em definitivo, a “desclassificação” acima proposta.

3 A RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL ENQUANTO SUPORTE PARA POLÍTICA PÚBLICA: DA SUSTENTABILIDADE ÀS ATRIBUIÇÕES DO AGENTE PRIVADO

Através da exposição anteriormente efetuada, pôde-se constatar que a reserva particular do patrimônio natural constitui uma unidade de conservação que é, em sua essência, fundada com base na sustentabilidade: assume, a uma só vez, a função de instrumento de proteção ao meio ambiente, podendo também ser utilizada para o desenvolvimento de atividades econômicas, desde que respeitados os pressupostos ambientais. De maneira sintética, através da sustentabilidade, pode-se mesmo dizer que se pretendeu o estabelecimento de uma simbiose entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento de atividades econômicas.

Contudo, na medida em que a reserva particular do patrimônio natural é caracterizada como um instrumento de proteção ao meio ambiente, bem como levando em conta que, conforme já mencionado anteriormente, constituem os preceitos constitucionais – e, no presente caso, especialmente os preceitos constitucionais ambientais –, segundo COMPARATO (2003, p. 365), como principais fundamentos para a instituição de políticas públicas, é de se indagar: constitui a reserva particular do patrimônio natural um instrumento de política pública ambiental?

Neste sentido, estabelece-se o seguinte raciocínio: na medida em que as unidades de conservação ambiental constituem objeto de tratamento da Política Nacional do Meio Ambiente, instrumentalizada pela Lei nº 6938/1981, não existiria, *a priori*, nenhum impedimento no sentido de se submeter a Lei 9985/2000 ao diploma legal retro-mencionado, consignando-a, por consequência, como um instrumento daquela política pública. Ao contrário: em sendo a sustentabilidade, elemento marcante e definidor da reserva particular do patrimônio natural, também um dispositivo de proteção ao meio ambiente, a citada submissão não só complementar, com também aprimoraria, a Política Nacional do Meio Ambiente.

Entretanto, em decorrência desta submissão, surgiria um problema essencial à consignação da reserva particular do patrimônio natural enquanto um instrumento de política pública: em sendo tal espécie de unidade de conservação criada, mantida e gerenciada por um agente privado – o proprietário da área afetada para a reserva –, restariam ou não prejudicados um dos principais elementos caracterizadores das políticas públicas, qual seja, o caráter público inerente às mesmas? Resumidamente: é possível a instrumentalização de uma política pública por agente outro que não o Estado?

De acordo com o que já foi exposto, o direito ao meio ambiente – um direito socialmente relevante – possui diversos amparos constitucionais: constitui desde um direito fundamental, passando por vetor da ordem econômica e financeira, sendo, por fim, consignado como um direito autônomo. Ora, diante desta diversidade de amparos constitucionais, fácil é de se constatar a alta

relevância do direito ao meio ambiente, relevância esta que, inclusive, fundamenta, como já mencionado, uma série de políticas públicas instituídas pelo Estado.

Assim, esta mesma alta relevância, ao mesmo tempo em que constitui fundamento para a atuação do Estado, também constitui padrão de conduta para os membros da sociedade – o próprio Estado, os cidadãos, os agentes econômicos, etc. Percebe-se, assim, que o direito ao meio ambiente não constitui um direito somente exigível do Estado: deve ser exigível de todos os membros da sociedade que naquele determinado ambiente vivem e relacionam-se.

Na medida em que todos os demais membros da sociedade também passam a ser responsáveis pela proteção do meio ambiente, abre-se margem, enfim, para que os mesmos membros também possam exercer atividades típicas ou inerentes a políticas públicas. Nota-se, assim, que o caráter difuso do direito ao meio ambiente demanda que sua proteção também seja difusa. Segundo RUBIO (2007, p. 102), em razão pluralidade de agentes que agem e atuam perante a sociedade – e, especialmente, perante o meio ambiente – não se pode conceber que somente o Estado seja o único agente obrigado a agir no resguardo de preceitos constitucionais: o diálogo e a ação destes agentes pode, e deve, também ser direcionada no sentido de resguardar os direitos socialmente relevantes.

No que tange às reservas particulares do patrimônio natural, verifica-se que, sob a perspectiva do cumprimento dos objetivos da política pública de preservação e proteção do meio ambiente, os agentes privados não teriam quaisquer problemas em serem “exequentes particulares” de uma política pública. Contudo, se observados os motivos que moveram estes agentes particulares quando da conformação de suas respectivas reservas, verificar-se-ia, na quase totalidade dos casos, razões de fundo econômico que, a depender de sua interpretação, poderiam ser capazes de impedir a consignação dos agentes particulares em exequentes de políticas públicas.

Com efeito, as razões econômicas não podem constituir um impedimento ao reconhecimento da função de exequentes de políticas públicas pelos particulares: no presente contexto de considerável taxa de inefetividade das políticas públicas – e, portanto, do desrespeito aos direitos socialmente relevantes –, decorrente, em grande parte, da ineficiência do próprio Estado, verifica-se que a participação de agentes particulares na conformação de políticas públicas torna-se, mais que incentivável, necessária. Por fim, no contexto das reservas particulares do patrimônio natural, deve-se ressaltar que reconhecimento e o exercício da função de exequentes de políticas públicas por agentes particulares constituem, por excelência, o próprio exercício da função da função social da propriedade, razão pela qual, consagra-se, em definitivo, a possibilidade de agentes privados serem agentes encarregados pela execução de políticas públicas.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou expor alguns pressupostos para a atribuição de papéis para o Direito na conformação de políticas públicas, bem como

apresentar, a partir do direito ao meio ambiente, as formas pelas quais os direitos socialmente relevantes fundamentam e demandam a atuação do Estado, no sentido de que este institua políticas públicas em seu resguardo.

Entretanto, chama-se a atenção para o aspecto de que a ineficiência estatal em resguardar os direitos socialmente relevantes, em decorrência da considerável taxa de inefetividade das políticas públicas, abre margem para a participação de agentes outros que não o Estado na execução de políticas públicas.

Aplicado este panorama ao contexto das políticas públicas, verificou-se que a reserva particular do patrimônio natural constitui um instrumento de política pública ambiental próprio cuja efetividade está condicionada à própria atuação do agente particular, razão pela qual, assim, constata-se a possibilidade de se instituírem agentes particulares na execução de instrumentos de políticas públicas, um aspecto que, embora pouco utilizado, deve necessariamente ser mais incentivado, tanto a partir do aspecto da efetividade das políticas públicas quanto em razão do caráter difuso do direito constitucional ao meio ambiente demandar que seu resguardo também se dê de modo difuso.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Positivismo jurídico** – lições de filosofia do direito. Trad. Márcio Pugliese. São Paulo: Ícone, 1995.

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

COMPARATO, Fábio Konder. *O Ministério Público na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (org.). **Estudos de Direito Constitucional em Homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003.

DOWER, Nigel. *Global Economy, Justice and Sustainability*. **Ethical Theory and Moral Practice**, n. 4, v. 7, p. 399-415, Amsterdam, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17^a ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MANZER, Ronald. *Public Policy-Making as Practical Reasoning*. **Canadian Journal of Political Science**. n. 3, v. 17, p. 577-594, Montréal, 1984.

RUBIO, David Sánchez. **Repensar Derechos Humanos** – de la anestesia a la sinestesia. Sevilla: Editorial MAD, 2007.

SANTOS, Naire Alves dos. *Reserva Particular do Patrimônio Natural*: estudo de caso no Estado do Pará. In: BENJAMIN, Antônio Herman; LECEY, Eládio; CAPELLI, Silvia (org). **Meio ambiente e acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. v. 3 São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, Carlos Alberto. *The Capitalist State and Public Policy Formation: framework for a political sociology of educational policy making*. **British Journal of Sociology of Education**, n. 1, v. 10, p. 81-102, London, 1989.

SEGUROS DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR RISCOS AMBIENTAIS: os benefícios de sua implementação

Fabio Garcia Leal Ferra*

Paulo Roberto Colombo Arnoldi**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Breves noções sobre meio ambiente e direito ambiental; 2. Desenvolvimento econômico e meio ambiente – desenvolvimento sustentável; 3. Seguros de responsabilidade civil por risco ambiental; 4. Seguro obrigatório para riscos ambientais; Conclusões; Referências.

INTRODUÇÃO

O direito ambiental no Brasil adquiriu uma nova dimensão de alguns anos para cá. Anteriormente, ele era tratado como um ramo do direito administrativo, mas, com a crescente importância que o setor ecológico e ambiental destacou na sociedade moderna, o direito ambiental se desfragmentou e adquiriu certa autonomia.

As faculdades de direito, os escritórios de advocacia e as empresas voltaram seus olhos a este setor, seja como fonte de aprendizado, seja como fonte de negócios ou, até mesmo, como fonte de prevenção de riscos e prejuízos.

Segundo SIRVINSKAS (2010), o direito ambiental teve maior destaque e autonomia com base na legislação vigente, especialmente com o advento da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

Com essa crescente busca de informações sobre o direito ambiental, muitos cursos sobre a matéria foram abertos e muitas empresas se especializaram no assunto para atender a alta demanda que a atividade empresária de risco ambiental passou a necessitar.

Com o desenvolver das discussões que cercam o tema, novas idéias e medidas saneadoras vieram à tona, tornando o debate sobre as questões ambientais ainda mais interessantes, especialmente no que tange à possibilidade de haver um seguro contra riscos ambientais para as empresas.

* Mestrando pela UNESP, Franca-SP. Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Advogado. fabio@bernardiniadvogados.com.br

** Doutor e mestre em Direito pela PUC-SP. Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. Professor titular e livre docente da UNESP, Franca-SP.

Atualmente, as empresas que atuam no grupo de risco ao meio ambiente devem assinar contratos/apólices de seguros contra riscos ambientais, pois este é o meio mais econômico e sustentável de desenvolver suas atividades, se tornando uma nova necessidade da sociedade moderna.

1. BREVES NOÇÕES SOBRE MEIO AMBIENTE E DIREITO AMBIENTAL

O ambiente é o âmbito que cerca a sociedade, o local em que o homem vive. O ambiente envolve todas as coisas vivas e não-vivas do planeta, afetando ecossistemas e a vida das pessoas. É o conjunto de condições, leis, influências e infra-estrutura de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

O meio ambiente, segundo SILVA (2002, p. 20), *é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.*

A integração entre os conjuntos de elementos naturais, artificiais e culturais citados por SILVA (2002), segundo o autor, é para assumir uma concepção unitária do ambiente, compreendendo os recursos naturais e culturais.

SILVA (2002) ressalta ainda que a preservação, recuperação e revitalização do meio ambiente são problemas e preocupações muito grande do Poder Público e, por consequência, do próprio Direito, por formar a *ambiência* que move, desenvolve, atua e expande a vida do homem.

2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Não é novidade que de muitos anos para cá o desenvolvimento econômico se deu mediante exploração assídua e árdua dos recursos naturais, fonte de muitas riquezas e oportunidades de negócios.

Nesse exato sentido, aborda SILVA (2002, p. 25), *verbis*:

O desenvolvimento tem consistido, para a cultura ocidental, na aplicação direta de toda a tecnologia gerada pelo Homem no sentido de criar formas de substituir o que é oferecido pela Natureza, com vista, no mais das vezes, à obtenção de lucro em forma de dinheiro/ e ter mais ou menos dinheiro é, muitas vezes, confundido com melhor ou pior qualidade de vida. Pois “numa sociedade que considera o dinheiro um de seus maiores valores, já que tem poder de troca maior que qualquer outra mercadoria, quem tem mais pode ter melhores condições de conforto”. Mas o conforto que o dinheiro compra não constitui todo o conteúdo de uma boa qualidade de vida. A experiência dos povos ricos o demonstra, tanto que também eles buscam uma melhor qualidade de vida. “Porém, essa cultura ocidental, que hoje busca uma melhor qualidade de vida, é a mesma que destruiu e ainda destrói o principal modo de obtê-la: a Natureza,

patrimônio da Humanidade, e tudo o que pode ser obtido a partir dela, sem que esta seja degradada”.

O autor ilustra de maneira ímpar a busca desmedida por lucros que o mundo se encontra, em todos os locais, todos os países, não sendo diferente no Brasil.

A Carta Política de 1988 acolhe dois valores que aparentemente conflitam entre si, mas que, na verdade são protegidos em nome do bem-estar social e da boa qualidade de vida dos brasileiros. De acordo com SILVA (2002), a *compatibilização do desenvolvimento econômico-social* e a *preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*, ambos protegidos pela Constituição Federal, conflitam entre si, mas, na verdade devem caminhar juntos, de modo que se promova o desenvolvimento sustentável, consistindo na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, conservando o meio ambiente para as gerações futuras.

E é exatamente nessa linha de raciocínio que entra em cena o seguro ambiental como meio necessário e que será, quiçá, indispensável para as empresas que trabalham com riscos de danos ambientais.

3. SEGUROS DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR RISCO AMBIENTAL

Como bem se sabe, seguro é o contrato em que uma parte se obriga a garantir interesse legítimo da outra parte, mediante o pagamento do prêmio, contra eventuais riscos determinados, se materializando essa garantia em um pagamento ao assegurado (ou terceiros beneficiários) de determinada quantia caso ocorra evento futuro e incerto (COELHO *apud* SILVA, 2007).

Os seguros são, basicamente, divididos em seguros de danos e seguros de pessoa, sendo que o seguro para riscos ambientais se enquadram na primeira categoria destacada.

SILVA (2007, p. 298) assim define os contratos para riscos ambientais:

Tendo como objeto os casos de degradação ambiental (contaminação ou poluição ambiente), o contrato de seguro deverá, visando a prevenção dos riscos e a reparação integral do dano, assegurar e garantir a responsabilidade do segurado relativa a indenizações e compensações por atentados ao meio ambiente (poluição ou degradação ambiental) e consequentes danos patrimoniais, corporais e, ainda, morais, que tenham sido causados, involuntária e acidentalmente, à natureza e a terceiros, em decorrência de operações ou atividades do estabelecimento ou do agente assegurado causador da lesão.

Assim, a existência de seguro para riscos ambientais consolida a idéia que a doutrina reconhece há tempos, qual seja, a recíproca incidência existente entre responsabilidade civil objetiva (ou por risco) e seguro, de modo que, consoante

SILVA (2007), há uma responsabilidade objetiva do empreendedor em promover o asseguramento dos riscos ambientais inerentes à sua atividade.

Isso porque, atualmente, o mundo vive um período marcado por grandes desastres eco-ambientais, pois as atividades empresariais de riscos ambientais desenvolveram-se de tal forma que a tecnologia se tornou muito sofisticada, fazendo com que o homem ouse mais e, nessa ousadia desenfreada em busca de lucros, acaba muitas vezes por sepultar a natureza em seu próprio território.

Exatamente por isso a responsabilidade civil das empresas causadoras de danos ambientais vem sendo considerada **objetiva**, de modo que independe a culpa do sujeito causador, a reparação pelo dano causado será certa (TZIRULNIK, 2000).

Ademais, a indenização pelo dano ambiental é até mesmo uma questão de função social da propriedade, pois, conforme assevera FIQUEIREDO (2004):

Importante aspecto da aplicação do princípio da função social da propriedade diz respeito a eventual indenização a que teria direito tanto o proprietário que a descumpra e é constringido a cumpri-la como aquele que, por cumpri-la, pretende ressarcir-se desse eventual ônus.

Sob esta temática, pode-se estender às empresas a função social acima tratada, tendo estas que preservar as normas e legislação ambiental, de modo a cumprir a função social da empresa no que tange às responsabilidades com o meio ambiente, sendo a contratação de seguro ambiental uma forma de demonstrar preocupação e obediência às regras impostas pelo Poder Público com suas Políticas Ambientais.

Entretanto, a contratação de seguros por responsabilidade referente a danos ambientais no Brasil e no mundo é um fenômeno recente, de acordo com SILVA (2007), tendo sido o embrião dessa idéia o advento da Lei n. 6.938/81.

Não obstante se tratar de um fenômeno recente, a utilização dos seguros contra riscos ambientais vem crescendo no mundo todo, tendo em vista que proporciona várias vantagens inegáveis.

As indenizações por danos ambientais normalmente são de um montante insuportável para as empresas médias e de pequeno porte e, para as grandes empresas, são valores consideráveis que pode até mesmo atrapalhar a estrutura e estratégia financeira de suas atividades.

Nesse sentido, o seguro contra risco ambiental já se torna, de pronto, um benefício, pois ele compensará automaticamente o causador do dano do valor devido, constituindo, segundo SILVA (2007), um instrumento de política ambiental, vez que é um instrumento eficaz de gestão de riscos ambientais.

Os assegurados, assim, sempre conseguirão honrar com as possíveis consequências de sua responsabilidade civil, sem comprometerem as atividades que desenvolvem (TZIRULNIK, 2000).

Inclusive, imprescindível que se coloque que a própria seguradora terá responsabilidade sobre a empresa assegurada e, para isso, deverá observar algumas características específicas que os seguros de vocação ambiental possuem.

Assim, SILVA(2007) elenca que a seguradora e a empresa segurada devem: (i) providenciar uma verificação prévia dos riscos, e (ii) limitar o alcance do seguro (limitações temporais e materiais, de alcance quantitativo e qualitativo da cobertura, etc.).

4. SEGURO OBRIGATÓRIO PARA RISCOS AMBIENTAIS

A obrigatoriedade de contratação de seguro para riscos ambientais por uma empresa cujas atividades geram riscos ambientais potencialmente perigosos à sociedade é a solução adotada, de forma unânime, em diversas Convenções Internacionais que versam sobre o tema, sendo adotada em vários países, como, por exemplo, na Alemanha, nos Estados Unidos, Espanha e Itália, consoante SILVA (2007).

No Brasil, aponta SILVA (2007), o Projeto de Lei 937/03 do deputado Wanderley Alves de Oliveira, do Partido Verde do Rio de Janeiro, e o Projeto de Lei Estadual 331/2003 do deputado estadual Carlos Minc Baunfeld, do Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro, pretendem tornar obrigatório o seguro de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente.

Se estes projetos se converterem em leis, a empresa que pretender obter uma licença ambiental deverá realizar um seguro de responsabilidade civil por danos ambientais para possíveis acidentes.

Com o seguro obrigatório, as empresas passarão automaticamente a ter maior rigor na fiscalização e na cautela quando da execução de suas atividades de risco.

A seguradora se tornará uma fiscalizadora das atividades da assegurada, de modo que se certifiquem que estão sendo rigorosamente atendidos os parâmetros estabelecidos no contrato de seguro, que estabelecerá obrigações para ambas as partes.

A seguradora estabelecerá parâmetros a serem seguidos pela assegurada, que, em contrapartida, irá estabelecer as condições de pagamento caso aconteça o sinistro.

Essa relação seguradora-assegurada pode gerar muitos benefícios para a sociedade e, caso se torne obrigatório este vínculo, promoverá uma verdadeira reforma das Políticas Ambientais, bem como alavancará investimentos neste setor, gerando empregos e injeções de capital.

CONCLUSÕES

Diante todo o exposto, salta aos olhos que o seguro de riscos de danos ambientais é o meio eficaz de promover uma nova adequação das empresas às questões práticas ambientais.

A empresa que atua em atividades de possíveis riscos ambientais deve zelar pela função social da propriedade e da empresa, de modo que promova a melhor gestão ambiental possível, sendo que a contratação de seguro de responsabilidade civil por risco ambiental passa a ser uma necessidade dos dias atuais e, quiçá, futuramente se tornará uma obrigação para as empresas de alto potencial de riscos ambientais.

Se virar moda antes de obrigação, as empresas que possuem elevado risco de danos ambientais certamente atrairão capital investidor em seus negócios, que terão estabilidade e estarão devidamente assegurados contra eventuais imprevistos.

Ademais, a necessidade de utilizarem os seguros contra riscos ambientais é uma solução que terá como vencedores todas as partes envolvidas, pois a empresa que explora atividades ambientais se assegurará, a seguradora lucrará com o prêmio pago, e, ainda, a sociedade e o meio ambiente também sairão vencedores, pois passarão a ter uma garantia de que haverá reparação em caso de dano e que o meio ambiente será melhor fiscalizado com o auxílio das seguradoras.

Inclusive, o incentivo às seguradoras do ramo ambiental deve ser promovido, seja com redução e/ou redução de impostos, seja com leis que beneficiem suas atividades, pois é um negócio de alto risco e que necessita de interessados do capital privado para tanto.

Assim, conclui-se que o seguro por riscos ambientais deve ser divulgado e até mesmo obrigado por lei para todas as empresas que necessitem de alvará ambiental e/ou promoverem atividades de riscos, pois somente assim todas as partes envolvidas nesse meio, inclusive a sociedade, estariam devidamente confortadas pela segurança jurídica que os seguros proporcionam.

REFERÊNCIAS

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. Rio de Janeiro: ADCOAS, 2004.

JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro. **Direito ambiental: legislação**. Rio de Janeiro: Thex Ed., 1999.

SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua reparação**. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TZIRULNIK, Ernesto. **O futuro do seguro de responsabilidade civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO E DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NESTE CONTEXTO

Diego Hermínio Stefanutto Falavinha*

Genival Torres Dantas Junior**

Patrícia Borba Marchetto***

Sumário: INTRODUÇÃO; 1 Direito à alimentação e o início de uma preocupação global; 2. Alimentação além das necessidades básicas; 3 A importância das políticas públicas para a fome; 4 Políticas públicas, direito alimentação e o estado brasileiro; 5 A importância da atuação do poder judiciário na implementação do direito à alimentação; considerações finais; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi o marco-zero de um recomeço, pois prevalecia entre nós a forte tradição europeia da primeira metade do século que via a lei fundamental como mera ordenação de programas de ação, convocações ao legislador ordinário e aos poderes públicos em geral. Daí por que as Cartas Brasileiras sempre se deixaram inflacionar por promessas de atuação e pretensos direitos que jamais se consumaram na prática, causando uma história marcada pela insinceridade e pela frustração (BARCELLOS e BARROSO, 2007).

O direito não pode ficar engessado aos métodos arcaicos, engendrados pelo pensamento iluminista do século XVIII, o pensar o direito deve passar por um aprimoramento para que a sua concretização não fique presa a institutos inadequados aos fenômenos contemporâneos e, assim, não se dissocie da realidade, frustrando seu escopo fundamental de abordar a condição humana nas múltiplas e complexas relações sociais, políticas e econômicas (CAMBI, 2008).

* Mestrando pela UNESP, Franca-SP. Pesquisador bolsista CAPES.

** Mestrando pela UNESP, Franca-SP. Defensor Público do Estado de São Paulo.

*** Doutora em Direito pela Universidad de Barcelona (2001), com título reconhecido pela Faculdade de Direito da USP. Professora assistente doutora do curso de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, da UNESP, e vice coordenadora do mesmo curso. Professora da pós-graduação em Direito da UNESP, Franca-SP.

A superação histórica do Jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função social e sua interpretação. O pós-positivismo busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto, procurando empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas. A interpretação e aplicação do ordenamento jurídico hão de ser inspiradas por uma teoria de justiça, mas não podem comportar voluntarismos ou personalismos, sobretudo os judiciais. No conjunto de ideias ricas e heterogêneas que procuram abrigo neste paradigma em construção, incluem-se a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras, a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica, a formação de uma nova hermenêutica constitucional, e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana. Nesse ambiente, promove-se uma reaproximação entre o direito e a filosofia (BARROSO, 2005).

Com base nas afirmações de Luis Roberto Barroso, é fácil perceber que as ciências jurídicas começam a descer de seu trono intocável e com argumentos de autoridade passando a relacionar-se mais intensamente ou, ao menos, respeitosa e com outras ciências, principalmente quando são evocadas problemáticas ligadas a garantia de Direitos Humanos Fundamentais no seio social, onde se encontra uma grande batalha que vai desde a preservação e prevenção de lesão aos direitos até uma medida sancionadora e reparadora.

Assim, levando em consideração os novos paradigmas e ao esbarrar com a grande quantidade de direitos definidos e garantidos em inúmeros instrumentos jurídicos, internacionais ou nacionais, o problema principal do direito constitucional contemporâneo não está mais em juridicizar o Estado Social, até porque a Constituição de 88 imprimiu uma latitude sem precedentes aos direitos sociais, dotados agora de uma substantividade nunca vista nas cartas constitucionais anteriores, assim a questão é como estabelecer meios para efetivar esses direitos (BONAVIDES, 1998), havendo necessidade de uma efetividade social dos Direitos Humanos, ou seja, a criação de instrumentos jurídicos para levá-los a prática (TRINDADE, 2004).

Portanto, é possível entender que se deve ao Estado o desenvolvimento de instrumentos como as políticas públicas voltadas a estender a todos os indivíduos os Direitos Humanos Fundamentais (SCHEIR, 2002).

Este é o foco do presente trabalho que busca analisar e demonstrar a importância de utilizar mecanismos práticos como as políticas públicas, a fim de concretizar todos os Direitos Humanos Fundamentais, sendo o direito à alimentação o escolhido para tal estudo, por duas razões básicas.

Primeiro, porque ele constitui necessidade fundamental de todo ser humano.

Segundo, pela recente incorporação de tal direito ao rol de direitos sociais dispostos no artigo 6º da Constituição Federal através da emenda n.º 64 de 04 de fevereiro de 2010.

Partindo do preceito de que a positivação de direitos e seu reconhecimento formal em um ordenamento jurídico estatal é importante, mas não constitui garantia de efetivação do direito, que iniciamos uma análise do direito à alimentação a partir do pós segunda guerra, pretendendo demonstrar quando ele começou a ser colocado em debate na agenda internacional, para depois observar algumas das principais ações do governo brasileiro e, por fim, fazer uma reflexão sobre a intervenção do Poder Judiciário em questões relativas a tal direito.

Apenas para esclarecimento, sempre que utilizada a expressão “Direitos Humanos Fundamentais” neste trabalho, deve ser compreendida como toda a gama de direitos constitucionalmente ou internacionalmente reconhecidos, e por vezes rotulados, principalmente os sociais, em especial o direito à alimentação incluído no artigo 6º da Constituição Federal através da emenda n.º 64 de 04 de fevereiro de 2010, que é o foco do presente trabalho.

1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO E O INÍCIO DE UMA PREOCUPAÇÃO GLOBAL

Alimento em sua concepção mais simples pode ser entendida como a primeira necessidade de qualquer espécie animal e isso claramente nos inclui. No entanto, ao contrário dos animais que geralmente buscam seu alimento pela mera disposição da natureza, nós seres humanos, mesmo nas sociedades ditas por muitos como “primitivas” ou “pouco evoluídas” é possível encontrar diversas atividades agrícolas e formas de armazenamento de alimentos.

Na sociedade “moderna” e “evoluída”, na qual julgamos viver, surgem técnicas de conservação de alimentos que concedem muito mais tempo de durabilidade, constituindo meio altamente prático para estocá-los e consumi-los com maior comodidade, bem como a produção em massa de diversos tipos alimentícios geralmente industrializados.

No entanto, tal dizer não reflete a realidade de todos os seres humanos do planeta, pois basta procurar em qualquer meio eletrônico jornalístico notícias sobre “fome” e facilmente são encontradas manchetes relatando situações sub-humanas ocorridas na Somália, Quênia, Etiópia e no Brasil, que conforme pesquisa realizada pelo IBGE (2010) 65,6 milhões de pessoas residentes em 17,7 milhões de domicílios apresentavam alguma restrição alimentar ou, pelo menos, alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer restrição devido à falta de recursos.

A preocupação com a fome e a falta de alimentos virou pauta na agenda internacional com final da segunda guerra, quando os países destruídos passaram por grande escassez alimentar, fato descrito por JUDT (p. 100, 2000):

“No início de 1947, ficou claro que as decisões mais difíceis ainda não tinham sido tomadas, e que não podiam mais ser adiadas. Para começar, o problema fundamental da provisão de alimentos ainda não fora sanado. A escassez de víveres era caiu de 1.500 por dia, por adulto, em meados de 1946, para 1.050, no início de 1947. Os italianos que padeceram de fome dois anos seguidos em 1945 e 1946, apresentaram na primavera de 1947, níveis nutricionais médios inferiores aos de

todas a populações do Oeste Europeu. Em pesquisas de opinião realizadas na França ao longo de 1946, o itens ‘alimentação’, ‘pão’ e ‘carne’ superaram todos os demais enquanto principal preocupação do povo.”

A preocupação com a fome no pós-guerra gerou movimentos de cooperação internacional para a reconstrução do “velho mundo” destruído e colocou na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 em seu artigo XXV que

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”. (Grifo-nosso).

Assim, neste cenário pós segunda guerra que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a 2ª Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução (PIOVESAN, 2000).

Com a sociedade mundial buscando novos modelos de estruturação, tentando ao menos demonstrar a importância dos Direitos Humanos para garantia de uma vida digna e fundamento de qualquer estado “democrático de direito”, mesmo que tudo isso signifique apenas mera positivação de direitos, possui o condão de ser o início de um processo de sensibilização social que deve ao menos tocar sentimentos de solidariedade, compreensão e respeito entre os povos na busca de um utópico sistema igualitário, não abstrato e geral, mas que respeite mínimas condições para a dignidade das pessoas desse mundo.

As ditas Condições mínimas, embarcam muitas questões e aqui seria possível até comentar o conceito de mínimo existencial que em linhas gerais “consiste em um conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade” (BARCELLOS, 2001) como exemplos, seria interessante mencionar saúde, educação, trabalho, mas todos esses abarcam até mesmos discussões sobre o que seria uma saúde adequada? A do fornecimento de remédios das grandes indústrias farmacêuticas, a da aplicação da medicina chinesa, a dos métodos de cura indígenas, as das efetivas ações, planos e políticas estatais ou ainda da simples garantia de médicos e profissionais de saúde capazes de salvar uma vida. O que seria Educação de qualidade? Seria garantir uma universidade para “todos”, escola para “todos”, alfabetização para “todos”, ou compreensão e conhecimento da história do negro, do índio, do imigrante europeu. E o trabalho digno? Garantia de escolha de profissões, trabalhos em cooperativas, trabalhos individuais, trabalho intelectual, trabalho rural, quantas horas diárias devem ser trabalhadas, deve haver lazer no trabalho ou trabalho é lugar para “trabalhar”? Enfim, apenas estes três exemplos sempre são capazes de gerar diversas discussões, se é possível garanti-los de forma universal ou merecem uma avaliação de como cada sociedade/comunidade convive, há ainda problemas para entendê-los nas diversas culturas existentes no mundo e

sua compreensão pode gerar embates filosóficos e teóricos árduos que muitas vezes não levam a nenhuma solução.

No entanto, se alimentar, é fator indiscutível, e “alimento é alimento”, todos temos capacidade de identificar um alimento apto a garantir o mínimo de sustento para uma pessoa, mesmo que existam inúmeros cardápios no planeta, é possível entender que o ser humano precisa do “seu” alimento, dentro de suas características peculiares, gostos e culturas, é fácil “observar” o que é a fome e saber o que fazer para saciá-la, difícil realmente, ao menos aparentemente, é “praticar” ações para extinguir tal monstro que consome seres humanos em diversas partes do globo.

É possível dizer, sem maiores citações científicas, que o direito à alimentação é um “direito universal por excelência”, pois todos nós necessitamos tê-lo para o regular desenvolvimento de uma vida digna, cabendo a sociedade internacional colocar tal direito nas agendas mundiais e cada Estado criar meios efetivos para garanti-lo, pois não é suficiente ter o direito à alimentação, disposto como norma constitucional, é preciso concretizá-lo na sociedade.

É importante destacar que o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho, considerados como os primeiros precedentes históricos do processo de internacionalização dos Direitos Humanos, não deram importância à temática do direito à alimentação, apesar da fome sempre ter existido.

A preocupação com o direito à alimentação de maneira específica é um fenômeno recente no âmbito do direito internacional, essa circunstância é demonstrada pelo fato de que a primeira Cúpula Mundial que tratou de maneira específica a respeito desse assunto foi realizada apenas no ano de 1996 na cidade de Roma.

2 ALIMENTAÇÃO ALÉM DAS NECESSIDADES BÁSICAS

Economia em alta, fortalecimento do mercado e consumismo exagerado fatores que contribuíram e influenciaram o alimento, que não se restringe mais as “necessidades básicas”, sendo criadas verdadeiras linhas industriais de produção alimentícia com várias formas de comidas e bebidas que aguçam nossos desejos e ludibria nossas mentes, fazendo todos desejarem comer um *MC Donald's* e beber uma *Coca-cola*, mas, afinal, quem não gosta ou “deseja isso”.

A indústria de alimentos conta com várias formas de incitar o consumo, através de estratégias de *marketing*, colocando o *status* do alimento para além de uma necessidade primária e o encarando cada vez mais como mera mercadoria capaz de circular riquezas.

A sociedade em geral, encontra-se com várias “propostas” alimentares, para “os mais apressados” temos *fast food* e comidas congeladas de preparo fácil, aos esportistas há suplementos alimentares e comidas sem açúcar e gordura, aos preocupados com peso ou com algum problema de saúde, temos alimentos *light*, *diet*, sem glúten *etc.* Enfim, o mercado de alimentos se molda a cada situação diária, principalmente as relacionadas com grandes centros urbanos, onde há maior circulação de dinheiro e diversas possibilidades de lucro.

Os fatos reais não são esses e muitos seres humanos passam pela triste realidade de não poder escolher o que comer, pois simplesmente não tem escolha, se alimentando “do que tem”, “do que sobra”, retirando migalhas e fazendo de alimento coisas que muitos de nós, pensaria ser lixo e jamais colocaria na boca.

A trágica miséria acompanhada pela fome se alastra por vários locais do mundo e inclusive no Brasil, onde podemos observar em cidades metropolitanas como São Paulo, o reino das riquezas materiais de um lado e do outro em meio de lixões, favelas e vielas pessoas tratadas pela vida de forma cruel e que clamam por um prato de comida ou qualquer coisa que lhe sirva para saciar a fome de dias que as persegue.

Vale aqui mencionar algumas palavras de Josué de Castro (1984) em “Geografia da Fome” que teve sua primeira edição no ano de 1946, mas continua atual e de forma assustadora é possível ler pensando que estamos falando dos nossos dias:

“Na realidade, a fome coletiva é um fenômeno social bem mais generalizado. É um fenômeno geograficamente universal, não havendo nenhum continente que escape à sua ação nefasta. Toda a terra dos homens tem sido também até hoje terra da fome. Mesmo nosso continente, chamado o da abundância e simbolizado até hoje nas lendas do Eldorado, sofre intensamente o flagelo da fome. E, se os estragos desse flagelo na América não são tão dramáticos como sempre foram no Extremo Oriente, nem tão espetaculares como se apresentaram nos últimos anos na Europa, nem por isso são menos trágicos, visto que, entre nós, esses estragos se fazem sentir mais sorrateiramente, minando a nossa riqueza humana numa persistente ação destruidora, geração após geração.

É preciso que se confesse corajosamente que a terra da promessa, para a qual foram atraídos, só no século passado, cem milhões de imigrantes europeus, que procuravam fugir às garras da pobreza, também é uma terra onde se passa fome, onde se vive lutando contra a fome, onde milhões de indivíduos morrem de fome. A pouca gente que habita continentes distantes poderia ocorrer a idéia de que a América, com suas enormes reservas naturais, na maior parte inexploradas, com tanta terra à disposição de tão pouca gente e com uma larga faixa do território ocupada pelo povo mais industrioso e ativo do mundo — os americanos do norte — não dispõe do mínimo indispensável de alimentos para satisfazer as necessidades de cada um dos seus 350 milhões de habitantes.” (CASTRO, p. 55/56, 1984).

Desesperadoras tais palavras, mas ainda são realidade, mesmo com alguns ajustes históricos e estatísticos, considerando que a Europa “não passa mais fome” e o número de habitantes da América atual é muito maior, o fato é que muitos continuam passando fome, e segundo a Organização Mundial de Saúde (FARMER, 2003), a pobreza é a maior *causa mortis* do mundo, pois ela dissemina sua influência destrutiva desde os primeiros estágios da vida humana, do momento da concepção ao momento da morte.

Cabe, portanto, ao Estado garantir aos miseráveis os alimentos necessários para a sua sobrevivência, sendo essa atuação não prejudicial e excludente de uma política estatal que vise tornar essas pessoas desfavorecidas, potenciais consumidoras de outras espécies de alimentos não tão essenciais a uma sobrevivência digna.

3 A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FOME

Com o desenvolvido até o momento, é possível compreender as citações dos doutrinadores e estudiosos utilizadas no início deste trabalho, pois o Brasil e o mundo precisam de meios para solucionar ou no mínimo amenizar tais situações de miséria e fome, buscando garantir a todos um real direito à alimentação e não meras palavras dispostas na Carta Constitucional.

Talvez, existam várias formas e práticas para tentar solucionar tal problemática, como cooperação social, campanhas solidárias, mas, o Estado deve estar presente e desenvolver políticas públicas como meio de tentar solucionar os problemas ligados aos direitos sociais, para utilizar a definição trazida no artigo 6º da Constituição Federal, onde está incluso o direito à alimentação.

As políticas públicas são instrumentos capazes de concretizar os direitos sociais perante toda sociedade, assim, utilizando conceitos genéricos, “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, p. 241, 2002) ou “A expressão políticas públicas designa todas as atuações do estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social” (GRAUS, p. 21, 2008).

As políticas públicas podem ser econômicas ou sociais, devendo ambas contemplar os preceitos constitucionais, pois terão influência direta na sociedade “com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos” (APPIO, p. 136, 2006).

Como dito no tópico anterior, as políticas públicas são instrumentos capazes de concretizar os direitos sociais, mas sua abrangência social atinge outros preceitos do texto maior.

Quando é desenvolvida uma política pública a sociedade cria um sentimento de esperança na melhoria de sua condição de vida, fato que resulta a garantia dos direitos sociais tidos como mínimo existencial, os quais devidamente efetivados para todos os cidadãos englobam a concretização dos “programas” existentes na Constituição Federal de 1988, como os objetivos dispostos no artigo 3º da Constituição Federal e o princípio norteador de todo o sistema jurídico, a dignidade da pessoa humana.

Ora, tendo uma população com seus direitos sociais concretizados, como educação, saúde, trabalho, moradia, segurança e o “recente” direito à alimentação, novo em um contexto positivista formalista, mas que sempre foi ou deveria ter sido considerado um Direito Humano Fundamental, automaticamente outros direitos tidos como fundamentais, estarão plenamente efetivados socialmente.

Quem possui os direitos de segunda dimensão regularmente garantidos, alcança materialmente o direito à igualdade, consegue exercer sua liberdade coerentemente, e consegue garantir seu direito de propriedade, viabilizando um verdadeiro “bem-estar” social.

Com a concretização desses direitos, individuais e sociais, se observa que as políticas públicas possuem força de atingir os objetivos dispostos no artigo 3º, da Constituição Federal, pois uma população com o mínimo de direitos efetivamente garantidos tem a capacidade de ser livre justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e, por fim, promover o bem de todos, sem qualquer forma de preconceitos ou discriminação.

Ademais, alcançar toda esta estrutura idealizada no texto constitucional, nos reputa ao alcance da dignidade da pessoa humana, a qual se apresenta no artigo 1º, da Constituição Federal, e constitui a máxima de direito de qualquer indivíduo, não possuindo um conceito determinado, mas facilmente entendido por todos.

Portanto, é esta a dimensão que a utilização das políticas públicas deve ter, buscando a concretização máxima dos preceitos constitucionais, concedendo uma vida mais digna a todas as pessoas.

Pode parecer utópica a concretização máxima de todo modelo constitucional demonstrado, mas, ao menos, deve ser esse o pensamento da atividade governamental ao elaborar uma política pública, pois se observa cada vez mais o desprezo dos governantes com a sua população.

No entanto, para qualquer ser humano poder usufruir seus direitos ele deve estar bem alimentado, pois de “barriga vazia” não é possível ter um bom aproveitamento escolar (atingindo o direito à educação), não há condições de um desenvolvimento adequado pela falta de nutrientes tidos como essenciais pelas ciências nutricionais (atingindo o direito a saúde), assim, a pessoa que não possui condições básicas de alimentação, não tem esse direito garantido, dificilmente conseguirá ter garantido outros direitos.

Portanto, observa-se que o direito à alimentação constitui uma “pedra fundamental” para a garantia de outros direitos e o alcance da imprecisa e sonhada dignidade da pessoa humana, devendo o Estado desenvolver políticas públicas ligadas com a área alimentar, sobretudo relacionadas com a erradicação da fome, buscando criar planos capazes de garantir o sustento básico para todos que passam dias e dias sem ter um alimento de qualidade ou sem nenhum alimento.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO ALIMENTAÇÃO E O ESTADO BRASILEIRO

É fato que milhões de brasileiro convivem com a crise da fome. Isso pode ser facilmente compreendido pela já citada estatística de que grande parte dos brasileiros passam fome ou vivem em insegurança alimentar e as políticas públicas constituem um meio importante e, talvez, a principal ação estatal prática para garantir o direito à alimentação para todos, principalmente os miseráveis e mais necessitados que se encontram na “marginalização alimentar” e precisam de alimentos.

Talvez a primeira preocupação com a questão alimentar, no que tange seu reconhecimento positivo, foi prevista no artigo 200 da Constituição Federal de

1988, ao dispor que “ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei, fiscalizar e inspecionar **alimentos**, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano”. (Grifo-nosso).

No entanto, tal preocupação não induz a necessidade de criação de políticas públicas para questões alimentares extremas, relacionadas com a miséria e fome, restringindo-se a fiscalização da qualidade dos alimentos já disponíveis a um nível geral e abstrato da população, o que é importante, mas não compreende a obrigação de sanar a problemática apresentada.

O primeira grande avanço talvez seja a proposta do então presidente da república de 1993, Itamar Franco, colocando o combate a fome como “prioridade do governo”, através da criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, com a característica de mapear a fome no país e elaborar um Plano de Combate à Fome e à Miséria.

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a necessidade e intensificar as políticas públicas para enfrentar a situação da fome e da miséria, foi criado o Programa Comunidade Solidária, que teve como função principal melhorar programas federais para as regiões mais vulneráveis do país, o que eclodiu na adoção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH da ONU, para ser utilizado como critério auxiliar na criação de políticas ligadas a promoção e melhoria da renda de família pobres, como o “Bolsa Escola” e o “Bolsa Alimentação”, que empreenderam importante avanços.

No Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tendo como objetivo a promoção da inclusão alimentar e social, a segurança alimentar, e a possibilidade de uma renda mínima para as famílias que vivem em situação de pobreza, reestruturando as políticas sociais de combate à miséria.

O ano de 2006, também foi marcado pela Lei n.º 11.346, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, positivando o direito à alimentação como fundamental em seu artigo 2º: “A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população”.

Toda essa transformação política e legislativa foi a base para colocar o direito à alimentação com *status* constitucional através da Emenda Constitucional 64/2010

E neste cenário, o presidente Lula, em meados de 2010 criou uma nova “Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, a fim de fortalecer as estratégias de combate à fome e articular e integrar programas de diversos setores, garantindo o acesso aos alimentos e à água, em consonância com aspectos regionais, étnicos e culturais.

No âmbito Executivo, vimos que no discurso de posse da presidente Dilma Rousseff, foi assumido o compromisso público no sentido de implementar políticas hábeis a pôr fim à fome e à miséria no país.

Uma demonstração do reconhecimento da importância das políticas públicas realizadas pelos últimos governos brasileiros para a efetiva implementação do direito à alimentação foi a recente eleição de José Graziano da Silva, ex-ministro extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à Fome do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, para o cargo de Diretor Geral da FAO que é o órgão das Organizações das Nações Unidas que cuida especificamente da agricultura e da alimentação.

A recém presidenta eleita Dilma Rousseff lançou no último dia 2 de junho de 2011, o “Plano Brasil Sem Miséria” que tem como objetivo retirar da linha de extrema pobreza cerca de 16 milhões de brasileiros cuja renda per capita da família não ultrapassa R\$ 70,00 (BRASIL MISÉRIA, 2011).

O plano tem como eixos principais a transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

É fato que poderíamos estar muito mais avançados e ter realmente políticas de eficácia indiscutível, capazes de sanar o problema da “fome brasileira”. No entanto, é justo reconhecer a importância das medidas governamentais tomadas até o momento, ao menos para tentar sanar situações extremas e urgentes de miséria e falta de alimento.

Desta forma, é possível compreender que vivemos numa verdadeira utopia do direito positivo, pois

“Nos temos leis suficientes, elas simplesmente não são implementadas para servir ao interesse da maioria. As graves violações a que nossa população e submetida devem ser tornadas visíveis para a sociedade, em uma perspectiva diferente da qual a realidade e freqüentemente mostrada pelos meios de comunicação e pelas autoridades governamentais. Por exemplo, crianças são seres humanos, e como tal, elas tem o direito de não viver no lixo e ter que obter sua comida de lá. O mesmo serve para seus pais. E obrigação do Estado: instituir políticas e programas que garantam imediatamente que crianças não tenham mais que comer lixo e; em médio e longo prazo, criar condições para que suas famílias tenham uma condição digna de vida. Todas as parcerias, instituições e instrumentos que possam ajudar para que isto acabe são fundamentais.” (VALENTE *et al*, p. 159-160, 2007).

Talvez utilizando-nos de ferramentas semelhantes, com ampla participação popular e mobilização da comunidade acadêmica, possamos sedimentar um novo mínimo existencial, maximizar os princípios constitucionais da solidariedade e dignidade da pessoa humana e efetivar o acesso à alimentação adequada como um direito fundamental, estabelecendo um diálogo em todas as instâncias sociais. O futuro da sociedade dependerá disso.

5 A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Embora não caiba ao Poder Judiciário o papel de elaboração de políticas públicas, pelo menos na área do direito à alimentação, insta salientar que este relevante poder estatal pode ter um efetivo papel para garantir a sua concretização.

Com efeito, um primeiro aspecto a ser destacado concerne à fiscalização de que o Estado está priorizando no alocamento de recursos ou mesmo na elaboração de políticas públicas o direito à alimentação que, como já anteriormente ressaltado, constitui-se em condição *sine qua non* para que outros direitos tão fundamentais como ele, quais sejam, saúde, educação, etc, também sejam efetivados.

Ademais, o Poder Judiciário pode ser de vital importância no tocante a garantir que o Estado efetivamente cumpra o que ele mesmo se propôs a fazer como política pública, “promessas” que tem roupagem jurídica, como, por exemplo, o Plano Brasil Sem Miséria que é regulamentado pelo Decreto Presidencial 7.492 de 02 de junho de 2011.

Por derradeiro, o Poder Judiciário também deve garantir todos os meios para que o direito à alimentação seja implementado, que não se confunde apenas com as políticas públicas voltadas a essa finalidade, destacando-se, por exemplo, o direito dos mais desfavorecidos terem acesso à terra para que possam plantar e não só, mas que após a sua fixação em determinado pedaço de chão, sejam oferecidas condições mínimas para que essas pessoas possam se manter naquele local, por meio de escolas, hospitais, incentivo à agricultura familiar, etc.

Celso Antonio Bandeira de Mello (p. 55-56, 2009) adverte que “As disposições constitucionais relativas à Justiça Social não são meras exortações ou conselhos, de simples valor moral. Todas elas são – inclusive as programáticas – comandos jurídicos e, por isso, obrigatórias, gerando para o Estado deveres de fazer ou não-fazer.”, a seguir complementa “Todas as normas constitucionais concernentes à Justiça Social – Inclusive as programáticas – geram imediatamente direitos para os cidadãos, inobstante tenham teorias eficaciais distintos. Tais direitos são verdadeiros ‘direitos subjetivos’, na acepção mais comum da expressão.”

O Estado Social no Brasil veio para produzir as condições e os pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais, desta forma, não há para tanto, outro caminho senão reconhecer o estado atual de dependência dos indivíduos em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributiva, sem a qual não haverá democracia nem liberdade (BONAVIDES, p. 378, 2008)

Extraí-se do desenvolvido a importância de contar com a atuação do Poder Judiciário e de todos os legitimados a provocá-lo, para garantir os Direitos Humanos Fundamentais, sejam aqueles de “prestações negativas” ou os de “prestações positiva” como o direito à alimentação, que se apresenta na Constituição Federal brasileiro no rol de direitos sociais.

A observância do descrito acima demonstra o desrespeito ao direito fundamental à boa administração pública, que é na lição de FREITAS (p. 22, 2009) a:

“eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, á participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem”.

O direito a boa administração pública leva a crer que os poderes governamentais devem utilizar sua discricionariedade, levando em conta os preceitos do texto constitucional, para propiciar a concretização dos direitos fundamentais no meio social, inclusive o direito à alimentação.

No entanto, embora o Estado tenha o dever de garantir o direito à boa administração pública, muitas vezes não o faz, ou faz de forma insatisfatória, o que abre a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário através legítima provocação, para obrigá-lo a formular determinadas políticas públicas e garantir os Direitos Humanos Fundamentais na sociedade.

Com a explanação é possível compreender que o Poder Judiciário possui um importante papel para garantia de todos os direitos que clamam por políticas públicas, como o direito á alimentação, quando tratado exclusivamente como um “direito social”.

O direito à alimentação também possui uma característica “individual” de prestação pessoal, considerando as citações de Celso Antônio Bandeira de Mello ao considerar as normas constitucionais de justiça social como direitos subjetivos.

Desta feita, podemos encontrar no Tribunal de Justiça paulista jurisprudência que obriga o Estado a fornecer determinados alimentos, sobretudo “especiais” para algumas pessoas que possuem problemas de saúde.

Neste sentido, apenas para exemplificação:

“Apelação **0016525-79.2010.8.26.0625** **Relator(a):** Aroldo Viotti **Comarca:** Taubaté **Órgão julgador:** 11ª Câmara de Direito Público **Data do julgamento:** 25/07/2011 **Data de registro:** 29/07/2011 **Outros números:** 165257920108260625 **Ementa:** Apelação Mandado de Segurança impetrado por menor que apresenta quadro de Bronco Espasmo, Diarréia e Dermatite Atópica em decorrência de alergia alimentar à proteína do leite de vaca, necessitando para a sua **alimentação** de 8 (oito) latas de Leite Neocate por mês, até que complete 3 (três) anos de idade. Segurança concedida. Recurso da Fazenda Estadual buscando a inversão do julgado. Inviabilidade. Comprovação médica de que a recorrida é portadora da doença referida, bem como de que não dispõe de situação sócio-econômica que lhe permita arcar com o respectivo custo. Responsabilidade pela prestação dos serviços de saúde que é compartilhada por todos os entes políticos (art. 196 da Constituição Federal de 1988). Recursos oficial, este tido por interposto, e voluntário improvidos.”

“Apelação **0001584-59.2010.8.26.0582** **Relator(a):** Aroldo Viotti **Comarca:** São Miguel Arcaño **Órgão julgador:** 11ª Câmara de Direito Público **Data do julgamento:** 18/07/2011 **Data de registro:** 27/07/2011 **Outros números:**

1584592010826058 **EMENTA:** Apelação Mandado de Segurança impetrado por menor portador de Refluxo Gastroesofágico que apresenta intolerância ao leite de vaca, necessitando para a sua **alimentação** de dose diária de leite de soja, até que complete 3 (três) anos de idade. Segurança concedida. Recurso da Municipalidade buscando a inversão do julgado. Inviabilidade. Comprovação médica de que o recorrido é portador da doença referida, bem como de que não dispõe de situação sócio-econômica que lhe permita arcar com o respectivo custo. Responsabilidade pela prestação dos serviços de saúde que é compartilhada por todos os entes políticos (art. 196 da Constituição Federal de 1988). Recursos oficial e voluntário improvidos.”

Observa-se que de forma aparentemente majoritária compreende-se a possibilidade de garantir aos mais necessitados, pobres, miseráveis, uma intervenção do Poder Judiciário para um controle das políticas públicas alimentares, de terra, moradia e distribuição de rendas a fim de efetivar o direito à alimentação em um “sentido social” e para outros, não necessariamente “pobres”, há a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em obrigar o Estado a fornecer determinado alimento específico de preços elevados sem o qual determinadas pessoas não poderiam sobreviver.

O grande cerne da questão, que será deixado aqui como forma de reflexão é a seguinte: O direito à alimentação pode ser exigido ao Poder Judiciário pela simples falta de alimento?

Exemplificando, um mendigo em precária situação, sem qualquer auxílio do poder público, pode se dirigir à Defensoria Pública e requerer ao Poder Judiciário a efetivação de tal direito? Ou, ainda, uma família que sofre com a fome, pode clamar ao Poder Judiciário que o Estado lhe forneça uma cesta básica mensal como forma de garantia do direito à alimentação, agora constitucionalmente positivado?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é o objetivo do trabalho apresentar soluções, mas aguçar a reflexão para o problema da fome.

Pontuar questões conclusivas não seria um método satisfatório para o presente trabalho, pois cada tópico, embora tenha a característica de continuidade e ligação com os demais, também se apresentam com conclusões próprias que podem ser compreendidas durante a leitura.

Apenas para pontuar e repetir algumas, é possível compreender que as políticas públicas são instrumentos essenciais para a concretização do direito à alimentação que apesar de ser um direito reconhecido “tardiamente” no âmbito constitucional pátrio, é um direito fundamental por excelência.

A eficiência dessas políticas públicas tem como uma das suas receitas de sucesso a efetiva participação popular nas suas formulações e a fiscalização do Poder Judiciário no sentido de averiguar se o Estado realmente vem colocando em prática o que está normatizado.

É também importante salientar que o direito à alimentação possui obviamente uma característica de prestação social, o que envolve as já mencionadas políticas públicas, mas também possui característica de direito subjetivo capaz de ser prestado individualmente pelo Estado, como no exemplo das citadas decisões do Tribunal de Justiça paulista, mas fica a dúvida sobre a possibilidade de ser fornecido alimento, ou melhor, do Poder Judiciário poder obrigar o Estado a conceder alimento para qualquer indivíduos que sofrem com a falta de garantia do direito à alimentação.

Por fim, resta clamar pela interação de todos os poderes estatais com a sociedade civil, a fim de estabelecer medidas adequadas e que realmente sanem as tristes condições de miséria extrema e fome que fazem vítimas em todo o mundo e no Brasil.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. 1ª edição, 2ª tiragem, Curitiba: Juruá, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais – o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. ; BARCELLOS, Ana Paula de . O Começo da História: A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro.. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 232, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito. Revista Interesse Público, v. 33, p. 13, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23ª Ed., São Paulo:Malheiros, 2008.

BRASIL SEM MISÉRIA. <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>. 2011. Acesso em: 08/08/2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. In: DIDIER JR., Fredie.. (Org.). **Leituras Complementares de Processo Civil**. 6 ed. Salvador: Jus Podivm, p. 139-172, 2008.

FARMER, Paul. **Phatologies of Power**. Berkeley: University of California Press, 2003.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2ª Ed., 2009.

GRAUS, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 7ª Ed., 2008.

IBGE. **PNAD - Segurança Alimentar.** Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1763. Acesso em: **01/08/2011**.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais.** São Paulo: Malheiros, 1ª Ed., 2009.

PIOVESAN, Flávia. . Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. Cadernos de Pesquisa, São Paulo - SP, v. 35, n. 124, p. 43-56, 2005.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A Participação Popular na Administração Pública: O Direito de Reclamação.** 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TRINDADE, José Damião de Lima. Anotações Sobre a História Social dos Direitos Humanos. In: Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. (Org.). **Direitos Humanos: Construção da Liberdade e da Igualdade**, 1ª ed. São Paulo - SP: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, v. 1, p. 21-163,1998.

VALENTE, Flávio Luiz Schiek; FRANCESCHINI, Thais; BURITY, Valéria. Instrumentos e Mecanismos não Judiciais de Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. In: Piovesan, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Org.). **Direito Humano à Alimentação Adequada.** Rio de Janeiro:Lumen Júris, 2007.

AS CONTRIBUIÇÕES DA AGROECOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DA SOBERANIA ALIMENTAR AUTÊNTICA

Carla Arantes de Souza*

Paulo Roberto Colombo Arnoldi**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. A produção de alimentos não pode estar submetida aos interesses mercadológicos. 2 A agroecologia e suas contribuições para a construção da segurança alimentar autêntica. Considerações finais. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

A temática da segurança alimentar ganhou destaque no cenário internacional após o término da Primeira Guerra Mundial, em um momento em que os estoques de alimento do mundo estavam em baixa. Desde então, muitos encontros internacionais se deram no sentido de debater, estabelecer metas e compromissos dos países no sentido do combate à fome e do estabelecimento da segurança alimentar, que passou a estar intimamente relacionada à soberania dos Estados. Destes, destacam-se a Conferência Mundial de Alimentação de 1974, a Conferência Internacional de Nutrição de 1992 e a Conferência de Roma, que resultou na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar de 1996.

Apesar de o direito à alimentação adequada ter sido alçado à condição de direito humano fundamental, senão o mais fundamental, sobretudo após a Conferência de Roma, o que se constata na prática é que muito pouco se avançou.

Diante do momento de crise civilizacional que vivemos, onde a humanidade se depara com a ameaça concreta à perpetuação da espécie, tanto em decorrência da crise ambiental de proporções jamais presenciada, como da crise estrutural do sistema econômico, gerador de níveis de desigualdade socioeconômica insuportáveis à humanidade e que colocam em risco a coesão social, momento histórico que se delineia, em toda a sua magnitude, como de crise paradigmática, ou de transição paradigmática, urge que a humanidade repense os seus propósitos, redirecione os seus fins e retome o seu destino em suas mãos.

* Mestranda em Direito pela UNESP, Franca-SP. Advogada. Email: arantes.carla@hotmail.com.

** Doutor e mestre em Direito pela PUC-SP. Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. Professor titular e livre docente na UNESP, Franca-SP.

A transição paradigmática traz consigo grandes desafios e incumbências históricas à humanidade. Clama pela mudança de consciências, e esta não se dá sem uma transformação da ciência, da economia, do direito, da cultura, da educação, da agricultura e demais formas de produção, dos valores e princípios, do imaginário e das representações, ou seja, exige a transformação integral das relações dos seres humanos entre si, destes com o meio ambiente e consigo mesmos (a compreensão do seu devir); nenhum aspecto pode ser negligenciado. Trata-se, outrossim, de um processo de re-singularização das finalidades da atividade humana e dos seus espaços construídos.

É diante disto que não se pode debater a fome ou a segurança alimentar sem tratá-la em sua complexidade, nas suas relações com as esferas socioeconômicas, culturais, políticas, ideológicas, históricas, e tantos outros fatores que caracterizam esta época de incertezas e, simultaneamente, de esperanças. Também não se pode prescindir, dentre tantos outros enfoques necessários (como a questão de gênero, o sistema socioeconômica, etc.), da análise do modelo de produção agrícola vigente.

Não se acredita possível a garantia a todos do direito humano fundamental à alimentação adequada por intermédio do modelo hegemônico de agricultura, que passou a predominar no Brasil a partir das décadas de 1960 e 1970, entremeios ao denominado “milagre econômico”, quando se processou a chamada Revolução Verde, que promoveu a mecanização do campo e a inserção de produtos químicos (adubos químicos e agrotóxicos) e das sementes híbridas como recursos necessários à produção de alimentos.

O novo modelo forjado neste processo há tempos deu provas do seu fracasso no combate à fome, apesar do fato de tais mudanças terem se dado sob pretexto de aumentar a produtividade e a eficiência da produção agrícola.

De fato, houve um aumento da produtividade, o que não repercutiu em absoluto na diminuição da fome no mundo, senão pelo contrário, o modelo atual de agricultura se tornou um agente causador desta, ao promover a expulsão do trabalhador e dos pequenos proprietários rurais do campo. Por outro lado, pesquisas científicas demonstraram à exaustão os imensos males à saúde humana, de consumidores e trabalhadores rurais, a contaminação das águas e do ar, a depredação do solo e a perda de sua fertilidade, os danos à fauna e à flora, a perda sensível de biodiversidade, todos provocados por este sistema de produção, também denominado modelo mecânico-químico.

Em contraposição a este, hoje hegemônico, a partir da década de 1980, surgiram movimentos de contestação que deram origem a modelos de agricultura comprometidos com a saúde humana e a do meio ambiente, tais como o orgânico, o biológico, o biodinâmico e o natural, incentivadores do uso de matéria orgânica e outras técnicas favoráveis aos processos biológicos da produção alimentícia.

A agroecologia surgiu no mesmo período, com uma abordagem mais ampla que os anteriores, pretendendo ultrapassar os limites de uma alternativa de produção agrícola frente à agricultura hegemônica para se forjar enquanto proposta alternativa de desenvolvimento, abarcando os aspectos

socioeconômicos, culturais, ambientais, no sentido da construção de uma sociedade totalmente sustentável, realçando os saberes populares e tradicionais e procurando promover o intercâmbio entre estes e o conhecimento científico, com as adaptações necessárias a cada ecossistema.

Neste sentido, a agroecologia, ao propor uma nova maneira de relacionamento do homem com o meio (humano e ambiente), parece oferecer contribuição profícua para a garantia da segurança alimentar autêntica (porque não determinada pelos interesses do grande capital) aos povos, bem como na construção de um novo paradigma societal fundado no desenvolvimento sustentável e na emancipação.

1 A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NÃO PODE ESTAR SUBMETIDA AOS INTERESSES MERCADOLÓGICOS

A Revolução Verde processou-se no Brasil, capitaneada pelas grandes multinacionais e sustentada pelo Regime Militar, por meio da propagação da idéia de que as técnicas produtivas dos povos tradicionais, construídas no decorrer de milhares de anos eram primitivas, rudimentares e insuficientes para atender a crescente demanda de alimentos no mundo. (ELICHER, 2008, *on line*)

Segundo este ideário, urgia a modernização do campo, com a inserção de maquinários e do uso dos insumos químicos (adubos químicos e agrotóxicos), somente desta forma poder-se-ia alcançar níveis satisfatórios de eficiência e produtividade. O uso das sementes híbridas (geneticamente melhoradas) justificava-se tendo em vista o alcance de um melhor padrão de qualidade.

Foi assim que notadamente a partir da década de 1960 houve uma transformação profunda do espaço agrário brasileiro, com o abandono das formas tradicionais de produção e a migração de grande contingente de trabalhadores e pequenos produtores do campo para a cidade, dando espaço aos grandes latifúndios de monocultivo. Os pequenos produtores que permaneceram no campo foram obrigados a se render às grandes empresas produtoras dos insumos agrícolas que passaram a fornecer-lhes o pacote fechado necessário à nova técnica de cultivo (sementes híbridas, agrotóxicos e adubos químicos). (ELICHER, 2008, *on line*)

Segundo MARTINE & GARCIA, não se deve pensar que este foi um movimento homogêneo em todo o país,

Todo esse processo só fez agravar as desigualdades sociais e regionais. A modernização foi altamente concentrada nas regiões Sudeste e Sul, sendo distribuídos na mão de poucos agricultores e para produtos específicos, como café, cana, soja e trigo. Tudo isso, em função do caráter do empréstimo bancário no qual os trâmites burocráticos exigiam como segurança a titulação da terra e davam preferência às operações de maior vulto e menor custo administrativo (MARTINE & GARCIA, 1987, p. 19 apud ELICHER, 2008, *on line*). Ou seja, o crédito priorizou o latifúndio em detrimento do minifúndio que era tido como inviável, incapaz de

produzir alimentos satisfatoriamente, ainda mais para atender ao mercado externo. (ELICHER, 2008, *on line*)

O modelo agrícola mecânico-químico, em que pese ter reconhecidamente aumentado a produção de alimentos no mundo e ser festejado tendo em vista os “bons resultados econômicos” (apesar de nunca se questionar quem tem desfrutado destes resultados numéricos economicistas; afinal para quem são bons resultados?), produzem imensuráveis custos à saúde humana dos que trabalham no campo e dos consumidores, devido ao uso abusivo de agrotóxicos no país, que obviamente não são contabilizados¹.

Segundo Raquel Rigotto², desde 2008, o Brasil, superando os Estados Unidos, se tornou o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Segundo dados da Organização das Nações Unidas o país é, também, o principal destino de defensivos químicos proibidos em outros países. De acordo com dados do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Defesa do Agronegócio Brasileiro - SINDAG (2009), em 2008, ultrapassou-se, no Brasil, a marca dos 700 milhões de litros legalmente de agrotóxicos comercializados. (*on line*).

Segundo Raquel Rigotto, os danos à saúde humana em decorrência dos agrotóxicos vão desde a intoxicação aguda até os chamados efeitos crônicos (RIGOTTO, 2011, *on line*); nos dizeres de Marcelo de Firpo de Souza Porto³, hoje o que se gasta com saúde pública nas intoxicações agudas por agrotóxicos supera o que se despende para a compra destes, com a diferença de quem paga a conta; no primeiro caso é a sociedade como um todo e, no segundo, os agricultores (O VENENO, 2011, *on line*); o lucro mantém-se incólume nas mãos das grandes multinacionais produtoras dos insumos químicos e dos grandes latifundiários.

Visivelmente, um sistema nada democrático, visto que o lucro permanece com alguns poucos, e as perdas são suportadas por toda a sociedade.

Trata-se de sistemática de produção absolutamente artificial, que ignora as condições dadas pelos ecossistemas e a necessária biodiversidade para o

¹ Os dados do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – PARA, divulgados pela ANVISA (2009), demonstram elevado número de amostras insatisfatórias aonde, “além da utilização de agrotóxicos não autorizados e agrotóxicos com restrições quanto ao modo de aplicação, os mesmos continuam sendo utilizados no campo, pondo em risco trabalhadores e consumidores”, com a detecção de resíduos de metamidofós, por exemplo, em culturas para as quais o seu uso não é autorizado (alface, arroz, cenoura, mamão, morango, pimentão, repolho e uva) ou está restringido pela ANVISA. Nas culturas consideradas hortaliças (alface, batata, cebola, cenoura, morango, pimentão, repolho, tomate, etc), 22,8% das amostras foram consideradas insatisfatórias. Dessas, 87,5% registraram a presença do ingrediente ativo Acefato, que se encontra em processo de reavaliação da monografia e banido em vários países.

² Professora e pesquisadora do Departamento de Saúde Comunitária da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Ceará. Coordenadora do Núcleo Tramas – Trabalho, Meio Ambiente e Saúde, uma das personalidades expoentes contra o uso abusivo de agrotóxicos.

³ Professor-pesquisador do Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana/ Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (FIOCRUZ).

equilíbrio e estabilidade do sistema agrícola, motivo pelo qual a produção só se torna possível com intenso uso de agrotóxicos e demais insumos. Neste sentido,

(...) a monocultura, que é a escolha do modelo do agronegócio, ao destruir a biodiversidade e plantar enormes extensões com um único cultivo, cria condições favoráveis ao que eles chamam de pragas, que na verdade são manifestações normais de um ecossistema reagindo a uma agressão. Quando surgem essas pragas, começa o uso de agrotóxico e aí vem todo o interesse da indústria química, que tem faturado bilhões e bilhões de dólares anualmente no nosso país vendendo esse tipo de substância e alimentando essa cultura de que a solução é usar mais e mais veneno. (RIGOTTO, 2011, *on line*)

Além da questão da perda de biodiversidade da flora, o sistema de produção mecânico-químico também representa séria ameaça à fauna, provocados pelas abruptas interferências no habitat natural. Um exemplo claro disso, que vem assuntando os apicultores é a fuga das abelhas, conforme relatado por grupo informal de apicultores de Franca, Estado de São Paulo, Brasil, que têm perdido enxames de forma contínua, sem qualquer causa aparente, senão um desequilíbrio sistemático do meio ambiente (informação verbal).

O uso abusivo de agrotóxicos também é responsável pela contaminação de lençóis freáticos e rios, pelo empobrecimento e esgotamento dos solos, pela poluição do ar e, muitos acreditam, pelas mudanças climáticas. (O VENENO, 2011, *on line*)

De outra mão, a Revolução Verde e a inserção dos insumos químicos e sementes híbridas representam inaceitável usurpação da cultura e saberes populares e tradicionais, ao promover a crescente dependência tecnológica do homem do campo a pouco mais que meia dúzia de empresas multinacionais que dominam o mercado de insumos agrícolas, colocando em risco de extinção as chamadas sementes crioulas, que deveriam ser consideradas patrimônio comum da humanidade.

Trata-se, pois, de processo pernicioso de desempoderamento das comunidades tradicionais e demais populações do campo e imposição de um “pacote tecnológico” - que representaria o moderno, o avançado - no sentido de deslegitimar o conhecimento robusto que estas construíram por milênios acerca da natureza e da produção de alimentos, taxado como defasado, rudimentar. Os reflexos sociais são, igualmente, nefastos, de acordo com ELICHER:

Fundamentalmente, é preciso considerar que a modernização da agricultura brasileira piorou drasticamente as condições da população rural, mostrando a falácia das teorias econômicas e sociológicas que propugnam a modernização como forma de elevar a renda agrícola e, por consequência, elevar os padrões de vida. (2008, *on line*)

A agricultura nos moldes hegemônicos mostra-se, em suma, autofágica porque promove a depredação do meio ambiente (condições do solo, flora, fauna,

ar, biodiversidade, etc) e a depauperação da saúde humana, todos, recursos necessários para o seu funcionamento.

Claro está que esta não pode subsistir sem que isto represente séria ameaça à sustentabilidade e à manutenção da vida no Planeta. Também, evidente, o fato de que a produção alimentícia não pode mais estar submetida à lógica do mercado, movido pelos interesses dos grandes detentores do capital.

É imperioso que o modelo que venha a substituir o vigente tenha como fundamentos axiológicos a sustentabilidade humana e ambiental em toda a sua complexidade e amplitude. Neste sentido defende ELICHER:

Parece bastante claro que a busca por alternativas a esse modelo deve passar primeiramente pela mudança de concepção de agricultura, ou seja, pela maneira de se pensar uma agricultura não mais orientada única e exclusivamente aos interesses da indústria, desvinculando as pesquisas desses interesses e voltando-as para a produção de técnicas e equipamentos menos nocivos ao meio ambiente (modelos eficientes de agricultura), que possam estar à disposição de todos os produtores, redirecionando a produção para além dos interesses do grande capital. (2008, *on line*)

2 A AGROECOLOGIA E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR AUTÊNTICA

No que diz respeito ao significado conceitual, segundo a EMBRAPA,

O termo Agroecologia foi assim cunhado para demarcar um novo foco de necessidades humanas, qual seja, o de orientar a agricultura à sustentabilidade, no seu sentido multidimensional. Num sentido mais amplo, ela se concretiza quando, simultaneamente, cumpre com os ditames da sustentabilidade econômica (potencial de renda e trabalho, acesso ao mercado), ecológica (manutenção ou melhoria da qualidade dos recursos naturais e das relações ecológicas de cada ecossistema), social (inclusão das populações mais pobres e segurança alimentar), cultural (respeito às culturas tradicionais), política (organização para a mudança e participação nas decisões) e ética (valores morais transcendentais). (p. 23-24, 2006)

Trata-se de referencial teórico no qual as diversidades, tanto ecológicas, como de construções socioculturais têm papel de fundamental importância no desenvolvimento das comunidades e no equilíbrio e estabilidade dos agrossistemas. (EMBRAPA, *passim*, 2006) Em meio às ciências emergentes, a agroecologia surge com uma nova base epistemológica e metodológica, da qual a transdisciplinariedade é parte integrante, com influências das ciências sociais, agrárias e naturais. (EMBRAPA, p. 25, 2006)

Os conhecimentos populares relegados à marginalidade pela modernidade alcançam novo status, conforme segue:

O conhecimento popular e tradicional, embora normalmente não seja reconhecido pela abordagem científica clássica, constituiu-se no

fundamento de toda a evolução da agricultura desde seu surgimento no Período Neolítico. Por estar fortemente vinculada a fontes ancestrais de conhecimento, a Agroecologia valoriza o saber popular como fonte de informação para modelos que possam ter validade nas condições atuais. A valorização desses conhecimentos não desautoriza os achados do método científico clássico, ao contrário, considera a grande importância das duas fontes e a relação positiva entre elas. (EMBRAPA, 2006, p. 25-26)

É neste sentido que os conhecimentos sobre a natureza e as técnicas de produção de alimentos dos povos tradicionais, que representam um acúmulo de experiências milenares, tornam-se importantes fontes de pesquisa.

O estudo das chamadas agriculturas tradicionais, indígenas ou camponesas, quando analisadas, revela sistemas agrícolas complexos adaptados às condições locais, com agroecossistemas estrutural e funcionalmente muito similares às características dos ecossistemas naturais. Ou seja, revela estratégias adaptativas dos cultivos às variáveis ambientais em base a conhecimentos tradicionais gerados durante muitos ciclos produtivos, transmitidos entre gerações (HECHT apud EMBRAPA, p. 34-35)

Do ponto de vista técnico, segundo ALTIERI, as principais características da agroecologia podem ser assim descritas:

- Conservação e regeneração dos recursos naturais – solo, água, recursos genéticos, além da fauna e flora benéficas.
- Manejo dos recursos produtivos – Diversificação, reciclagem dos nutrientes e da matéria orgânica e regulação biótica.
- Implementação de elementos técnicos – Definição de técnicas ecológicas, escala de trabalho, integração dos elementos do sistema em foco e adequação à racionalidade dos agricultores. (apud EMBRAPA, p. 26, 2006)

A agroecologia e suas técnicas de produção preocupadas com a promoção da sustentabilidade demonstram um caminho possível no sentido da construção de uma soberania alimentar autêntica, que possibilite o desfrute do direito humano à alimentação adequada (com alimentos saudáveis e nutritivos), bem como de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em atenção aos interesses das gerações futuras, da inclusão socioeconômica de comunidades excluídas, da preservação da cultura e da biodiversidade. Dispensa, também, grande preocupação com a criação de condições dignas de trabalho ao homem do campo.

O que distingue a agroecologia dos demais modelos ecológicos de produção é o seu caráter multidimensional, por meio do qual se pode conceber uma forma alternativa de produção agrícola fundamentada em um novo eixo racional fundamentador da relação do ser humano com o meio ambiente entendido em seu sentido mais complexo (composto de elementos humanos, culturais, históricos, biológicos). Neste sentido, parece alinhar-se às necessidades de nossa época.

Esta abordagem no trato da questão da segurança alimentar é imprescindível, sob pena de se deixar envolver pelo falso discurso de que para se solucionar a questão da fome no mundo basta, simplesmente, o aumento de produção, o que, nos moldes atuais, demandaria mais uso de insumos químicos, com a conseqüente devastação de mais florestas e todos os danos humanos e ambientais que compõem o pacote da agricultura mecânico-química.

Não é por acaso que se presencia enorme descompasso entre os compromissos internacionais acerca dos direitos humanos, e, especificamente, no que diz respeito à segurança alimentar com a prática, fato é que o compromisso estabelecido na Conferência de Roma (1996) de reduzir o número de pessoas subnutridas daquele ano (800 milhões de pessoas) para a metade até, no máximo, o ano de 2015, obviamente não será cumprido.

Segundo EIDE,

A lição a ser aprendida, no entanto, ao avaliar a condição nutricional de populações, é que a causa subjacente é, freqüentemente, mais complexa do que a mera identificação de um fator unicausal, como a falta de alimento. No entanto, tendências nutricionais adversas são usadas com demasiada freqüência, para “demonstrar” a necessidade de aumentar a produção de alimento como sendo a solução. (p. 216, 2007)

Acerca dos conceitos de segurança alimentar e insegurança alimentar, EIDE assinala:

A segurança alimentar é defendida, corretamente, como o acesso de todos, continuamente, ao alimento necessário para uma vida sadia e ativa.

(...)

A insegurança alimentar é compreendida como sendo o inverso, onde algumas pessoas, por algum tempo ou de forma permanente, não têm acesso à alimentação adequada e, portanto não podem levar uma vida saudável e ativa. (p. 228, 2007)

Pelo que já exposto é claro que não é possível a fruição de uma vida saudável e ativa mediante a agricultura hegemônica, que em seu processo de produção gera danos terríveis à saúde dos trabalhadores rurais e ao meio ambiente e produz alimentos intoxicados pelo uso excessivo de agrotóxicos.

Por outro lado, é necessário se ter em mente que

(...) a realização do direito à alimentação adequada, que somente alcança o seu significado completo quando a alimentação também reflete fruição de outros direitos, o que, em última instância, garante a acessibilidade e a transforma em um verdadeiro portador de saúde nutricional (p. 224-225, 2007).

Isto, pois, o direito à alimentação só pode ser totalmente usufruído se estiver ligado à realização de todos os outros direitos humanos. (EIDE, p. 229, 2007) Para tanto, é imperioso um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde humana (dos consumidores e trabalhadores rurais), um desenvolvimento

socioeconômico equânime dos territórios, a preservação das culturas e das tradições dos povos tradicionais, dentre outros direitos.

Segundo SARLET,

É preciso defender a vida, numa civilização que lucra com a morte. Para se construir uma sociedade justa, livre e solidária, como objetiva fundamentalmente, a República Federativa do Brasil (CF, art. 3º, I), há de se buscar uma ordem econômica que assegure a todos uma existência digna (CF, art. 170, *caput*), observando-se dentre outros, os princípios da soberania nacional, da defesa do consumidor e do meio ambiente (CF, art. 170, incisos I, V e VI).(p. 508)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As promessas da Revolução Verde, como o aumento da produção de alimentos saudáveis no mundo, o desenvolvimento do campo e a melhoria das condições socioeconômicas das comunidades rurais, que justificaram a inserção dos insumos químicos e das sementes híbridas na produção agrícola e a massiva mecanização do campo, acabou por mostrar-se, em verdade, mais uma das promessas da modernidade não cumpridas.

O modelo de produção mecânico-químico com o seu elevado custo social, humano e ambiental desvelou a sua face mais perversa. O “moderno” revelou o seu caráter mais primitivo e autofágico, extremamente predatório e mantenedor de um sistema de injustiças latentes, no qual alguns lucram de forma vertiginosa à custa da fome de muitos.

No sentido da re-significação da atividade agrícola, ou, num sentido mais amplo, da própria relação do homem e da mulher com o meio ambiente, faz-se imprescindível promover o resgate dos conhecimentos tradicionais e o intercâmbio destes com o conhecimento científico, no sentido da construção de uma sociedade plenamente sustentável.

A agroecologia pode ser um bom campo de experimentação rumo à construção de um novo eixo racional fundamentador para a relação do homem com a natureza, um caminho a se trilhar rumo à construção de uma sociedade sustentável, o que passa, necessariamente, pela produção de alimentos suficientes e saudáveis, por meio de um sistema que promova o equilíbrio e a restauração dos ecossistemas, a valorização dos conhecimentos populares e o intercâmbio destes com o conhecimento científico, assim como a inclusão de populações excluídas e a promoção da segurança alimentar autêntica.

Esta deve ser construída em concomitância com a garantia dos demais direitos humanos fundamentais, inserida no processo de construção de um novo paradigma, ou, de outro eixo racional fundamentador da sociedade promotor da emancipação, e da sustentabilidade em toda a sua complexidade.

REFERÊNCIAS

- ABDALLA, Maurício. *O princípio da cooperação: em busca de uma nova racionalidade*. São Paulo: Paulus, 2002.
- ALMEIDA, V. E. S.; CARNEIRO, F. F.; VILELA, N. J.. Agrotóxicos em hortaliças: segurança alimentar, riscos socioambientais e políticas públicas para promoção da saúde. *Tempus Actas de Saúde Coletiva*, Brasília, v. 4, n. 4, p. 84-99, 2009.
- EIDE, ASBJORN. A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – o direito a alimentação adequada e a estar livre da fome. In: VALENTE, Flávio Luiz Schiek(Org.). *Direito Humano à alimentação: desafios e conquistas*, São Paulo: Cortez, 2002.
- ELICHER, Maria Jaqueline. A agroecologia como crítica do modelo da “Revolução Verde”. Disponível em: <http://www.agroecologia.inf.br/conteudo.php?vidcont=149>. Acesso em 02 ago. 2011.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Marco referencial em agroecologia*. Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento, Brasília, 2006.
- MANIGLIA, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo : Cultura Acadêmica, 2009.
- O VENENO está na mesa. Direção: Sílvio Tendler. Roteiro: Sílvio Tendler. Computação gráfica, criação e desenvolvimento: Érica Calil Nogueira e Mariana Galvão. Fotografia e entrevistas Aline Sasahara. Pesquisa e Produção:Hélène Paihous. Edição: Paulinho Sacramento e Kaio Almeida. Computação Gráfica: coordenação de Felipe Muanis. Narração: Caco Ciocler, Dira Paes, Amir Haddad Julia Lemmertz. Trilha sonora: Lucas Marcier/Arpx. Produção executiva: Ana Rosa Tendler. Brasil, 2011. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=WYUn7Q5cpJ8&feature=related>>. Acesso em 02 ago. 2011.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos Direitos Humanos Fundamentais*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1998.
- SALAZAR, Andrea Lazzarinni e GROU, Karina Bozola. Alimentos transgênicos, direitos humanos e poder judiciário. In: *Justiça e direitos humanos: experiências de assessoria jurídica popular*. Curitiba: Terra de Direitos, 2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____. *A crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- RIGOTTO, Raquel, *Raquel Rigotto: A herança maldita do agronegócio*. Entrevistadora: Manuela Azenha, disponível em

<<http://www.viomundo.com.br/denuncias/raquel-rigotto-a-heranca-maldita-do-agronegocio.html> > Acesso em 02 ago. 2011.

ZIMMERMANN, Clóvis. As políticas públicas e a exigibilidade do Direito Humano à alimentação. In PIOVESAN, Flávia e CONTI, Irio Luiz, *Direito Humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 123-139.

<<http://www.sindag.com.br>> Acesso em 02 ago. 2011.

http://www.cptpe.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2802:con-heca-e-participe-da-campanha-contra-os-agrotoxicos&catid=2:noticia&Itemid=29 > Acesso em 02 ago. 2011.

“O VENENO ESTÁ NA MESA”: reflexões a partir do conceito de segurança/soberania alimentar

Júlia Lenzi Silva *

Naiara Souza Grossi **

Roberto Brocanelli Corona ***

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Segurança Alimentar: um conceito em busca de definição e um direito à espera de efetividade. 2. As promessas de uma revolução verde. 3. Agrotóxicos: até quando vamos engolir isso? CONCLUSÕES. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O Brasil é o quarto maior produtor de alimentos do mundo. Lidera as exportações de laranja, cana-de-açúcar e café e é o segundo maior exportador de soja e de carnes de frango e suína¹. Posto este panorama inicial, vislumbra-se que, nos últimos anos, os acontecimentos no mundo rural e as inovações legislativas relativa ao direito à alimentação têm sido paradigmáticos, especialmente no tocante às questões relativas à política agrícola nacional.

Como reflexo da opção política pelo modelo econômico calcado no agronegócio, em 2008, o Brasil, pela primeira vez, bateu recorde mundial de consumo de agrotóxicos². No ano de 2009, mais de um bilhão de litros de

* Mestranda em Direito pela UNESP, Franca-SP. Pesquisadora bolsista FAPESP.

** Mestranda em Direito pela UNESP, Franca-SP. Pesquisadora bolsista CAPES.

*** Doutor em Direito pela PUC-SP. Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da UNESP, Franca-SP.

¹ BARELLI, Suzane. Fome de Dignidade. **Revista Super Interessante**. Editora Abril. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/alimentacao/fome-dignidade-443836.shtml>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

² O artigo 2º da Lei nº 7.802/89, dispõe que: Para os efeitos desta Lei, consideram-se: I - agrotóxicos e afins: a) os produtos e os 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 implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos 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; b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento; II - componentes: os princípios ativos, os produtos técnicos, suas matérias-primas, os ingredientes inertes e aditivos usados na fabricação de agrotóxicos e afins.

De forma sinóptica, os agrotóxicos podem ser definidos como quaisquer produtos de natureza biológica, física ou química que têm a finalidade de exterminar pragas ou doenças que ataquem as culturas agrícolas. Os agrotóxicos podem ser classificados como pesticidas ou praguicida (combatem insetos em

venenos foram jogados nas lavouras do país, de acordo com os dados do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Defesa Agrícola (SINDAG)³. Em 2010, verificou-se a comercialização recorde de 790.790 toneladas de produtos comerciais (acréscimo de 9,0% em relação a 2009), o que correspondeu a um total de 342.593 toneladas de princípio ativo (incremento de 2,0%, no período), também conforme dados SINDAG⁴. Neste ano (2011) a indústria brasileira de defensivos agrícolas espera crescer entre 5% e 10%, superando os aproximadamente US\$ 7 bilhões de dólares comercializados em 2010⁵.

Paralelamente, no ano de 2010, foram estabelecidas a regulamentação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN⁶ e a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, através do Decreto no 7.272, de 25 de agosto de 2010, bem como a incorporação do direito à alimentação ao rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 64, de 04 de fevereiro de 2010⁷.

Nesse contexto, importa destacar que a LOSAN, em seu artigo 2º, *caput*, estabelece que "*a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal*, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população". O mesmo dispositivo legal determina, ainda, que "*é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada*, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade" (§ 2º). Desta forma, restou legalizado a obrigação do poder público

geral); fungicidas (atingem os fungos) ou herbicidas (que matam as plantas invasoras ou daninhas). Disponível em <<http://www.planetaorganico.com.br/agrothist2.htm>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

³ Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2700262/movimentos-sociais-e-sindicais-lancam-campanha-contra-venenos-agricolas-em-mt>>. Acesso em 08 de ago. de 2011

⁴ BRASIL, São Paulo. Instituto de Economia Agrícola. Defensivos Agrícolas: desempenho recorde em 2010 e expectativas de aumento nas vendas em 2011. **Análise e Indicadores do Agronegócio**. v.6. n. 06. Agosto de 2011. ISSN 1980-0711. Disponível em <<http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=12192>>. Acesso em 08 de ago de 2011.

⁵ Blogs do Estadão. **Sector de defensivos apresenta desempenho de 2010**. Disponível em <<http://blogs.estadao.com.br/agricola/tag/sindag/>>. Acesso em 08 de ago de 2011.

⁶ Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Segundo esta lei, 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.

⁷ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Diretoria de Pesquisas Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Segurança Alimentar 2004/2009**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

de assegurar a eficácia e efetividade do direito humano fundamental à alimentação⁸.

O confronto entre a realidade expressa por meio dos números e estatísticas e as transformações legislativas do ordenamento interno, permite vislumbrar a necessidade de reflexão acerca do modelo econômico adotado como parâmetro para o desenvolvimento da agricultura nacional (agronegócio), sendo imprescindível, para tanto, ter em elevada consideração, o disposto no artigo 4º da Lei 11.346/2006, que atesta que o conceito segurança alimentar e nutricional congrega diversos outros fatores que não a mera oferta/disponibilidade de produtos alimentícios:

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. (grifo nosso)

Por conseguinte, o presente artigo pretende discutir a existência de aparente contradição entre o modelo econômico de desenvolvimento adotado como parâmetro para a agricultura nacional, e a perspectiva inovadora e conglobante trazida pelo conceito de segurança alimentar. Desta forma, espera-se contribuir para o debate, uma vez que, partindo-se da análise das origens e da evolução histórica do conceito de segurança alimentar, perpassas-se a questão afeta ao modelo de desenvolvimento proposto pelo agronegócio, tratando especificamente da temática afeta ao uso/abuso dos agrotóxicos nas lavouras

⁸ Expressão defendida por Manuel Gonçalves Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves **Direitos humanos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 14), que atesta que ambas as expressões – direitos humanos e direitos fundamentais – representam o mesmo instituto, pois, mesmo antes de serem constitucionalizados, e assim ganharem o *status* de fundamentais, os referidos direitos já seriam eles direitos humanos e, portanto, plenamente exigíveis.

brasileiras⁹. Assim, espera-se comprovar a tese inicial que atesta o paradoxo presente na busca pela efetividade do direito humano fundamental à alimentação diante do incentivo econômico e político ao modelo de produção do agronegócio.

Com escopo de inovar metodologicamente, salienta-se que grande parte das reflexões argumentativas presentes no texto deste trabalho tem sua origem no documentário “O veneno está na mesa”, de autoria do cineasta brasileiro Silvio Tendler, produzido especialmente para a Campanha Permanente Contra o Uso de Agrotóxicos e pela Vida, que congrega mais de 30 organizações, incluindo movimentos sociais (do campo e da cidade) sindicatos, pastorais, organizações ambientalistas, organizações ligadas a área da saúde, etc. e, cujo objetivo fulcral é denunciar e alertar a sociedade para aos prejuízos causados pelo uso de agrotóxicos e, aos mesmo tempo, construir iniciativas que possam construir “barreiras jurídicas” ao uso de agrotóxicos¹⁰. Ademais, buscando agregar dinamicidade e atualidade ao texto, a maioria das referências bibliográficas constitui-se de artigos e notícias jornalísticas disponíveis no ambiente virtual, o que comprova a efervescência do tema ora abordado.

1. SEGURANÇA ALIMENTAR: UM CONCEITO EM BUSCA DE DEFINIÇÃO E UM DIREITO À ESPERA DE EFETIVIDADE.

Historicamente, o conceito de Segurança Alimentar surgiu ao final da Segunda Guerra Mundial, quando mais da metade da Europa encontrava-se devastada e sem condições ambientais, técnicas ou humanas para produzir o seu próprio alimento, o que obrigou os países a importarem gêneros alimentícios de zonas onde não havia ocorrido a deflagração de conflitos armados, especialmente dos Estados Unidos.

Saliente-se que, desde o início, o referido conceito já abarcava três aspectos principais: *quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos*. Nesse diapasão, cumpre esclarecer que a expressão em análise engloba o conceito de “*acesso ao alimento*” e não de “*disponibilidade*” do mesmo. Nada obsta que o país em questão seja grande produtor de gêneros alimentícios e, ainda assim, sustente elevados índices de insegurança alimentar, uma vez que, a disponibilidade do alimento não assegura o acesso da população ao mesmo, seja por questões afetas a renda (pauperização da população e má distribuição da riqueza) ou como decorrência da deficiente distribuição dos alimentos pelas diversas regiões do país; ou por fatores como conflitos internos, prioridade das exportações sob o abastecimento interno ou, ainda, a ação de grupos econômicos que sustentam monopólios.

⁹ Sobre essa temática, ver o documentário *O Veneno está na mesa*, de autoria do cineasta brasileiro Silvio Tendler, feito para a *Campanha Contra os Agrotóxicos e Pela Vida*. Disponível em <<http://contraagrotoxicodf.wordpress.com/>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

¹⁰ Disponível em <<http://contraagrotoxicodf.wordpress.com/sobre-a-campanha/>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

No que tange à qualidade dos alimentos a serem consumidos, importa esclarecer que os gêneros/produtos alimentícios disponíveis para o consumo devem estar livres de qualquer tipo de risco de contaminação, o que engloba, dentre outros, os problemas relativos à verificação do prazo de validade dos produtos, ao recorrente uso de conservantes e corantes produzidos artificialmente (uma das principais causas de desencadeamento de processos alérgicos) e ao emprego abusivo de agrotóxicos nas lavouras. Além disso, a qualidade dos alimentos também abarca a possibilidade das pessoas consumi-los de forma digna, isto é, em um ambiente limpo e saudável, atendidas as normas de higiene¹¹.

É neste ponto que se insere a importante e atual discussão acerca do uso dos alimentos transgênicos e do abuso no emprego dos agrotóxicos. Notadamente quanto a este último, foco central deste trabalho, em âmbito nacional, destaca-se as informações obtidas por meio do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para), que foi iniciado em 2001, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, com o objetivo de avaliar continuamente os níveis de resíduos de agrotóxicos encontrados nos alimentos *in natura* que chegam à mesa do consumidor¹².

O último elemento a que se refere à conceitualização de segurança alimentar diz respeito à regularidade de acesso aos alimentos, que deve se dar ao menos três vezes ao dia.

Vistos os três elementos conceituais que delimitam a segurança alimentar, cumpre destacar, no tocante a situação brasileira, a afirmação de que o quadro de insegurança alimentar no Brasil ainda consiste num grave problema social, pois

A dimensão quantitativa da insegurança alimentar no país não está associada a uma pequena oferta de alimentos, visto que a disponibilidade total dos mesmos tem aumentado continuamente nas últimas décadas. O problema crucial diz respeito à impossibilidade de acesso aos alimentos, em razão da péssima distribuição de renda observada no Brasil, que se reflete no baixo poder aquisitivo de milhões de cidadãos. No espaço rural essa realidade é agravada em

¹¹ Cf. RAMO, Anelise Graciele; TONEZE, Cristiane e SANTOS, Francis dos. **Agroecologia e agricultura familiar: um caminho para a soberania alimentar?**. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/13/549.pdf>>. Acesso em 08 de ago. 2011

¹² No último relatório divulgado pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa - dados referentes ao ano de 2008), o pimentão foi o alimento que apresentou o maior índice de irregularidades para resíduos de agrotóxicos. Mais de 64% das amostras analisadas apresentaram problemas. O morango, a uva e a cenoura também apresentaram índices elevados de amostras irregulares, com mais de 30% cada. Em abril de 2009, durante o lançamento dos dados do Programa, o então ministro da Saúde, José Gomes Temporão, destacou a importância do trabalho da Anvisa no monitoramento de resíduos de agrotóxicos em alimentos, afirmando que “No Brasil, a segunda causa de intoxicação, depois de medicamentos, é por agrotóxicos, o que tem uma dimensão importante”.

Disponível em <http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2009/150409_1.htm>. Acesso em 08 de ago de 2001

função das dificuldades de acesso aos meios de produção, inclusive o acesso a terra¹³.

Além dos aspectos quantitativos, qualitativos e de regularidade, é de relevo salientar, ainda, a questão afeta a independência das importações como requisito para alcance da plenitude da situação de segurança alimentar. As nações, notadamente, aquelas de menor poder econômico e, conseqüentemente, influência no mercado global, cujos abastecimentos de gêneros agrícolas dependem fundamentalmente do regime de importações estão sujeitas a uma série de fatores complicadores, como a flutuação de preço em decorrência da maior/menor oferta de produtos e a ingerência externa em assuntos internos ante a necessidade de compra.

Segurança alimentar significa que toda criança, mulher e homem precisam estar certos de ter o suficiente para comer todos os dias, mas o conceito não diz nada sobre onde esse alimento vem ou como é produzido. Logo, Washington pode alegar que importar comida barata dos EUA é uma maneira melhor de países pobres alcançarem a segurança alimentar que produzindo comida eles próprios. Importações volumosas de alimento barato e subsidiado, no entanto, arruinariam agricultores locais, expulsando-os da terra. Incham as fileiras dos famintos, e sua segurança alimentar é colocada nas mãos da economia monetária, na medida que migram para favelas urbanas onde não conseguem encontrar empregos com salários para garantir a vida. Para atingir a segurança alimentar genuína, as pessoas em áreas rurais precisam ter acesso à terra produtiva e obter preços para suas colheitas garantido uma vida digna¹⁴.

No tocante à normatividade, acresça-se que, muito embora, apenas recentemente o direito à alimentação tenha sido incluído no rol constitucional de direitos sociais, em âmbito internacional, ele já vem sendo reconhecido em vários diplomas. Sem dúvida, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) é o documento que trata deste direito de maneira mais abrangente, dispondo em seu artigo 11.1 que os Estados parte reconhecem o “direito de todos de usufruir de um padrão de vida adequado para si mesmo e sua família, incluindo moradia, vestuário e *alimentação adequados*, e à melhoria contínua das condições de vida”. E mais, conforme previsto no artigo 11.2, os Estados parte reconhecem que medidas mais urgentes e imediatas podem ser necessárias para assegurar “o direito fundamental a estar livre da fome e da

¹³ FILHO, E.G. & ALMEIDA, V.E.S. *apud* ALMEIDA, Vicente Eduardo Soares de; CARNEIRO, Fernando Ferreira; VILELA, Nirlene Junqueira. **Agrotóxicos em hortaliças: segurança alimentar, riscos socioambientais e políticas públicas para promoção da saúde**. Disponível em < http://www.aeadf.org.br/artigo_756_unb.pdf>. Acesso em 08 de ago. 2011.

¹⁴ ROSSET, Peter *apud* SOUZA, Alessandra Silva de. **Um debate acerca da soberania alimentar e da agroecologia: um desafio de percepção e de prática ou, de que lado é o meu quintal?**. Disponível em < <http://www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADA101/08alessandra.pdf>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

desnutrição”, uma vez que o direito humano à alimentação adequada é de importância crucial para a fruição de todos os demais¹⁵.

Ainda quanto à questão, ressalta-se, também, a realização da Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma, no ano de 1996. A partir das discussões ocorridas neste evento, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas redigiu o “Comentário Geral Número 12 – O Direito Humano à Alimentação¹⁶”, que veio a se tornar parâmetro internacional na luta pela efetivação deste direito. Além de constatar o distanciamento entre “o que se diz e o que faz em matéria de direitos humanos”, o documento internacional passou a prever, em seu parágrafo 15, três tipos ou níveis de obrigações aos Estados parte: as obrigações de *respeitar, proteger e satisfazer o direito*, sendo que “a obrigação de satisfazer incorpora tanto uma obrigação de facilitar como uma obrigação de prover” a alimentação adequada, determinando, por fim, que:

(...) sempre que um indivíduo ou grupo é incapaz, por razões além de seu controle, de usufruir do direito à alimentação adequada com recursos à sua disposição, os Estados teriam a obrigação de realizar (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas.

Desta forma, ao tornar o provimento do direito à alimentação uma obrigação estatal (não condizente, portanto, com princípios relativos à discricionariedade administrativa), o Comentário Geral Número 12 da ONU deu o

¹⁵ ONU, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Comentário Geral número 12 (1999). *O direito humano à alimentação*. Trad. José Fernandes Valente para ÁGORA – Segurança Alimentar e Cidadania. Disponível em <<http://www.abrandh.org.br/download/20100702204835.pdf>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

¹⁶ Cf. SÁNCHEZ RUBIO, David. **Fazendo e desfazendo direitos humanos**. Tradução Clovis Gorczewski. 1ª ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

“A despeito do fato de que a comunidade internacional tem reafirmado freqüentemente a importância do respeito total ao direito à alimentação adequada, uma distância perturbadora ainda existe entre os padrões estabelecidos no artigo 11 do Pacto e a situação que prevalece em muitas partes do mundo. Mais de 840 milhões de pessoas, em todo o mundo, a maior parte deles em países em desenvolvimento, sofrem de fome crônica; milhões de pessoas estão enfrentando a inanição, como resultado de desastres naturais, a crescente incidência de conflitos e guerras em algumas regiões e o uso do alimento como arma de guerra. O Comitê observou que, enquanto os problemas da fome e da desnutrição são freqüentemente agudos em países em desenvolvimento, a desnutrição, a subnutrição e outros problemas, relacionados com o direito à alimentação adequada e ao direito a estar livre da fome, também existem em alguns dos países mais desenvolvidos do mundo. Fundamentalmente, as raízes do problema da fome e desnutrição não residem na falta de alimento, mas na falta de acesso ao alimento disponível, entre outras razões por causa da pobreza de grandes segmentos da população mundial”. (ONU, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Comentário Geral número 12 (1999). **O direito humano à alimentação**, parágrafo 5. Trad. José Fernandes Valente para ÁGORA – Segurança Alimentar e Cidadania. Disponível em <<http://www.abrandh.org.br/download/20100702204835.pdf>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.)

substrato necessário para que se evoluísse na conceituação da segurança alimentar, passando-se à temática da *soberania alimentar*.

A noção de soberania alimentar argumenta que alimentar o povo de uma nação é uma questão de segurança nacional – de soberania, se quisermos. Se, para a próxima refeição, a população de um país depender dos caprichos da economia global, da boa vontade de uma superpotência de não usar o alimento como arma, da imprevisibilidade e do alto custo de transportes a longas distâncias, então esse país não está seguro, nem no sentido de segurança nacional nem de segurança alimentar. A soberania alimentar, portanto, vai além do conceito de segurança alimentar, que foi destituído do significado real¹⁷.

Assim, no decorrer da década de 90, iniciou-se o debate em torno da soberania alimentar enquanto novo paradigma da política nacional agrícola, destacando-se as propostas construídas no âmbito dos movimentos sociais que, já de longa data, vinham denunciando os malefícios oriundos da adoção do modelo econômico liberal na agricultura brasileira¹⁸. Esta discussão acabou por resultar na seguinte definição provisória:

Soberania alimentar é o direito dos indivíduos, das comunidades, dos povos e dos países de definir as políticas próprias da agricultura, do trabalho, da pesca, do alimento e da terra. São políticas públicas ecológicas, sociais, econômicas e culturais, adaptadas ao contexto único de cada país. Inclui o direito real ao alimento e à produção do alimento, o que significa que todo mundo tem o direito ao alimento seguro, nutritivo e adaptado à sua cultura e aos recursos para produção de comida; à possibilidade de sustentar-se e sustentar as suas sociedades.¹⁹ (grifo nosso).

Conforme se vislumbra, o conceito de soberania alimentar abarca o direito a um *alimento seguro, nutritivo e adaptado à cultura e aos recursos para produção de comida* de cada país. Neste sentido, ganha destaque o debate acerca do uso/abuso de agrotóxicos na produção de gêneros alimentícios, uma vez comprovados os malefícios à saúde humana e ao meio ambiente decorrentes desta prática. Por conseguinte, faz-se necessário compreender como surgiram e de que forma os agrotóxicos se embrenharam de forma tão contundente no âmbito da

¹⁷ ROSSET, Peter *apud* SOUZA, Alessandra Silva de. **Um debate acerca da soberania alimentar e da agroecologia: um desafio de percepção e de prática ou, de que lado é o meu quintal?**. Disponível em <<http://www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADA101/08alessandra.pdf>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

¹⁸ Apenas para citar alguns: concentração de terras; desemprego estrutural como decorrência do processo de mecanização do campo; substituição das técnicas tradicionais de cultivo pela combinação transgênicos + agrotóxicos; degradação ambiental e poluição das águas; primazia do princípio da produtividade em detrimento da qualidade dos produtos oferecidos

¹⁹ VANKRUNKELSVEN, L. *apud* RAMO, Anelise Graciele; TONEZE, Cristiane e SANTOS, Francis dos. **Agroecologia e agricultura familiar: um caminho para a soberania alimentar?**. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/13/549.pdf>>. Acesso em 08 de ago. 2011.

cadeia produtiva nacional, trazendo ao Brasil ,o triste título de país maior consumidor de agrotóxicos do mundo.

2. AS PROMESSAS DE UMA REVOLUÇÃO VERDE.

Para compreender de forma ampla e clara a proposta que logramos abordar, cumpre antes de adentrarmos a problemática nefrágica do presente artigo, qual seja, os impactos que o uso de agrotóxicos geram diretamente nos alimentos que consumimos, analisar os contornos e promessas da chamada Revolução Verde, uma vez que esse foi o pano de fundo para o afloramento das sementes transgênicas, da mecanização do campo, do uso dos próprios agrotóxicos etc., reminiscências estas advindas do modelo de produção agrícola dominante no Brasil: o agronegócio²⁰.

Surgida entre as décadas de 60 e 70, a chamada “Revolução Verde” consistiu em um discurso [falacioso] de aumento de produção agrícola voltado, principalmente, para os países com modelo de desenvolvimento denominado como “sub” em face aqueles com notável avanço tecnológico. Propugnou, em suma, a utilização de sementes geneticamente modificadas²¹, além de insumos industriais (os conhecidos fertilizantes e agrotóxicos), mecanização da agricultura e conseqüente diminuição do custeio do manejo em prol da extinção da fome mundial.

Embora eclodida algumas décadas depois, a tecnologia da Revolução Verde foi desenvolvida graças aos avanços tecnológicos proporcionados pela Segunda Guerra Mundial. Os notórios avanços tecnológicos produzidos durante o período de 1939 a 1945 foi o que proporcionou aniquilar centenas de milhares de

²⁰ No próximo tópico novamente nos remeteremos a questão do agronegócio por ser ela umbilicalmente ligada a nossa proposta, todavia, como forma de elucidar o leitor e adiantar algumas críticas, trascrevemos uma crítica que não é nossa, mas de cuja visão compartilhamos: “O agronegócio representa a mais nova fase da modernização conservadora do latifúndio brasileiro, reforçando todas as perversidades de suas fases anteriores: trabalho degradante, concentração de terra e renda, destruição ambiental, enormes monocultivos dominando territórios inteiros, êxodo rural e miséria nas cidades próximas ao seu entorno. Além destas mazelas que nos perseguem desde o regime das sesmarias e da escravidão, novas se lhe acrescentam em sua fase atual: dependência do capital financeiro drenando lucros imensos da terra para os bancos, dependência genética das sementes híbridas e transgênicas controladas pelas multinacionais, mecanização pesada e agressiva ao solo e ao meio ambiente, padronização produtiva empobrecendo a dieta alimentar da população, alta dependência de insumos derivados de petróleo e a dependência química dos agrovenenos.” GÖRGEN, Frei Sérgio Antônio. **O círculo vicioso dos venenos agrícolas**. In *Agrotóxico: Caderno de informação I*. Disponível em <http://www.mst.org.br/sites/default/files/caderno%20de%20formacao_um.pdf>. Acesso em 08 de ago de 2011.

²¹ Ao mencionar a locução “sementes geneticamente modificadas” invariavelmente a menção à obra de Aldous Huxley se faz à toa. Isso porque em *Admirável Mundo Novo*, obra do aludido autor ao qual traçamos breve analogia, profetiza a criação de seres humanos, que teriam seus embriões desenvolvidos em tubos de ensaio, sendo seu desenvolvimento condicionado de acordo com suas futuras funções na escala social, sendo a mais alta ocupada pelos chamados “alfas”, destinados ao mando, e na outra ponta estariam os chamados “ípsilones” que seriam os servos. A genética hoje já pode nos proporcionar o que ficticiamente o romance de Huxley previa, mas muito antes dos avanços da medicina, o agronegócio já anunciava essa possibilidade.

judeus nos campos nazi-fascistas em prol de uma raça pura. Aproveitando esses insumos-tecnológicos, pesquisadores de países industrializados, prometiam desenvolver e aumentar a produtividade agrícola resolvendo, assim, o problema da fome em países como o Brasil. Todavia, é cediço que a fome está longe de ser um problema exaurido, somado a isso, o que observamos é o crescente número de concentração fundiária e dependência das sementes modificadas, o que tem gerado um impacto negativo diretamente na cultura dos pequenos proprietários.

A consequência imediata da introdução dessa sistemática nos países subdesenvolvidos foi um notório aumento na produção agrícola destes. Nesse diapasão, o Brasil passa a desenvolver tecnologia própria, tanto em instituições privadas quanto em agências governamentais. A disseminação dessas tecnologias pelo território nacional foi o que permitiu ao Brasil, hoje, poder se declamar como o maior produtor de monoculturas como soja, milho, algodão etc., dando origem a chamada “Era do Agronegocio”. Não há como negar que o referido sistema propicia o lucro, e, como estamos sendo geridos pelo sistema capitalista, a lógica de mercado deve prosperar. Assim, se as indústrias que produzem os “remédios” agrícolas estão lucrando, não importa se seus resultados estão impactando de forma negativa na atmosfera. Mas, sempre cabe a pergunta: e quem perde? Quem perde somos nós, o povo, que diuturnamente, está ingerindo alimentos “envenenados”; quem perde são os trabalhadores rurais, que tem contato direto com esses produtos e, ao manejá-los, correm sério e evidente risco de intoxicação e, como decorrência, de morte²².

Nota-se que falar em agrotóxicos implica em questionar um pacote maior, pacote este que engloba a própria Revolução Verde e sua promessa (enganosa) de acabar com a fome. A fome persiste graças a “uma espécie de religião do progresso e desenvolvimento econômico que predomina no mundo onde quem manda é o deus-mercado”²³; os “agentes” deste deus implacável criaram sementes resistentes aos ataques das “pragas” e asseguradoras de alta produtividade, porém a utilização exacerbada destas tem deixado de ser uma

²² A título de exemplo, destaca-se a reportagem feita pela Comissão Pastoral da Terra de Pernambuco, em maio de 2011, que atesta que [...] “O distrito de Upatininga, município de Aliança – Zona da Mata Norte de Pernambuco -, onde mora a agente comunitária de saúde M.F, é cercado por cana-de-açúcar, como as das Usinas São José e Santa Tereza. Segundo a agente de saúde, “a grande maioria das famílias de Upatininga vivem à mercê da plantação de cana”. Ali, os casos de contaminação e morte de trabalhadores rurais por causa dos agrotóxicos no monocultivo da cana são assustadores. Em cinco minutos de entrevista para a Comissão Pastoral da Terra, Dona M.F relembrou mais de sete casos. Entre tantos, M.F relatou o caso de Seu Teinho, trabalhador rural, de 37 anos e que morava no distrito. Ela contou que o trabalhador sequer teve tempo de ser socorrido. “Ele morreu de repente. Foi encontrado morto dentro do banheiro de sua casa. Só descobrimos que foi o veneno da cana quando chegou no IML””.

(Disponível em:

<http://www.cptpe.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2853:agrotoxicos-e-usinas-de-cana-de-acucar-condenam-trabalhadores>. Acesso em 08 de ago. de 2011).

²³ GALEANO, Eduardo In TENDLER, Silvio. **O veneno está na mesa**. Documentário. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=KxY8VxzfB-4>>. Acesso em 06 de ago de 2011.

questão estritamente relacionada à produção agrícola para tornar-se um problema de saúde pública e de preservação da natureza.²⁴

O agricultor Fernando Ataliba, da cidade de Indaiatuba, interior de São Paulo, resume (em parte) e alerta, na simplicidade de quem lida diariamente com a terra, acerca das mazelas que a aposta do Brasil no agronegócio tem resultado:

O que a Revolução Verde fez foi destruir e apagar todo o acúmulo de conhecimento da agricultura tradicional ao longo de seus dez mil anos, criando um negócio totalmente novo. E essa 'novidade', depois de tantos anos, está demonstrando que ela não dá certo. Ela está produzindo perda da produtividade do solo, perda dos mananciais, perda da biodiversidade, contaminação do solo, das águas, das pessoas, do ar, e mudanças climáticas. O que mais nós vamos esperar acontecer para a gente perceber que esse modelo 'novo' não é bom?²⁵

A depender da resposta dada, poder-se-á lutar e trabalhar para minar as estruturas que sustentam esse arcabouço. Sim, minar porque para destruir sabemos que há um longo período de transição a ser feito, de forma paulatina. Mas é importante ressaltar que o Brasil tem, sim, alternativas: somos um bioma altamente diversificado, de clima predominantemente tropical, com variantes férteis de solos e minérios, com chuvas regulares e temperatura propícia a diversas culturas. O grande equívoco foi tentar adaptar essa enorme diversidade climática ao modelo predominante em países da Europa e nos Estados Unidos, cujo clima é frio e a biodiversidade é baixa se comparada à nossa. Já é tempo de nos livrarmos das amarras e espelhos do norte, compreendendo que nossa formação e estrutura semelhantes (ou aproximadas) estão muito mais próximas de nós do que supomos: é hora de voltarmos nossos olhos para a América Latina²⁶, afinal:

²⁴ No documentário *O veneno está na mesa*, o jornalista Uruguaio, Eduardo Galeano, alerta sobre a visão da natureza, diz que os direitos humanos e a natureza devem ser vistos como faces de uma mesma moeda pois são frutos da mesma dignidade humana. Idem.

²⁵ In TENDLER, Silvio. **O veneno está na mesa**. Documentário. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=KxY8Vxzfb-4>>. Acesso em 06 de ago de 2011.

²⁶ Não cabe neste artigo traçar um paralelo maior, em um contexto mais amplo tal qual fazemos menção, embora estritamente valioso e engrandecedor. As poucas páginas delegadas para abordar um assunto tão rico e repleto de críticas requer, metodologicamente, que a estrutura e tema sejam definidos. Todavia, ainda que como forma de reflexão, buscando ponto sensível e lúdico da leitura, é necessário transcrever o seguinte trecho: É a América Latina, a região das veias abertas. Desde o descobrimento até nossos dias, tudo se transformou em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e como tal tem-se acumulado e se acumula até hoje nos distantes centros de poder. Tudo: a terra, seus frutos e suas profundezas, ricas em minerais, os homens e sua capacidade de trabalho e de consumo, os recursos naturais e os recursos humanos. O modo de produção e a estrutura de classes de cada lugar têm sido sucessivamente determinados, de fora, por sua incorporação à engrenagem universal do capitalismo. A cada um dá-se uma função, sempre em benefício do desenvolvimento da metrópole estrangeira do momento, e a cadeia das dependências sucessivas torna-se infinita, tendo muito mais de dois elos, e por certo também incluindo, dentro da América Latina, a opressão dos países pequenos por seus vizinhos maiores e, dentro das fronteiras de cada país, a exploração que as grandes cidades e os portos exercem sobre suas fontes internas de víveres e mão-de-obra. (Há quatro séculos, já existiam dezesseis das vinte

Alternativas existem. Elas exigem esforço conjunto e tempo. Planos de médio e longo prazo. Associar pesquisa e educação com políticas agrícolas e participação popular. O tempo e a consciência vão impor a busca de alternativas. Elas estão ao alcance da mão. É necessário iniciar imediatamente a transição, que será longa, do agronegócio químico-dependente para a agricultura camponesa agroecológica, diversificada, solos restaurados, meio ambiente equilibrado, insumos orgânicos, mecanização leve e adequada, agroindústrias descentralizadas etc.²⁷

3. AGROTÓXICOS: ATÉ QUANDO VAMOS ENGOLIR ISSO?

Desde 2008, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Em média, cada brasileiro ingere o correspondente a 5,2 litros de agrotóxico por ano. Até quando vamos engolir isso?

São essas as informações que iniciam o documentário dirigido por Silvio Tendler²⁸, chamado *O veneno está na mesa*, produzido e lançado no âmbito da *Campanha Permanente contra o Uso de Agrotóxicos e pela Vida*, promovida com o intuito de chamar a atenção (não só, mas principalmente) da população, governantes, estudiosos etc., para o desastre que o consumo exacerbado de agrotóxicos, estritamente relacionado ao modelo de produção característico do agronegócio (alta mecanização + uso de sementes transgênicas + uso intensivo de agrotóxicos e insumos agrícolas²⁹) está a causar à saúde humana.

O jornalista e escritor uruguaio, Eduardo Galeano, alerta que, de acordo com a divisão internacional do trabalho, há dois lados: um que se especializa em ganhar e outro que se especializa em perder. Aduz ainda, que, dentro dessa sistemática, a América Latina foi precocemente especializada na tarefa de perder, atestando que o continente latino-americano sempre esteve à deriva dos mandos e

idades latino-americanas mais populosas da atualidade). GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução: Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Estudos latino americanos. v 12. p. 5.

²⁷ GÖRGEN, Frei Sérgio Antônio. **O círculo vicioso dos venenos agrícolas**. In *Agrotóxico: Caderno de informação* I. Disponível em <http://www.mst.org.br/sites/default/files/caderno%20de%20formacao_um.pdf>. Acesso em 08 de ago de 2011.

²⁸ Em entrevista concedida ao jornal Brasil de Fato, Silvio Tendler é indagado sobre o que motivou a produzir um documentário versando acerca do impacto dos agrotóxicos sobre a agricultura e não sobre outro tema nacional e respondeu: “[...] O mundo está sendo completamente intoxicado por uma indústria absolutamente desnecessária e gananciosa, cujo único objetivo realmente é ganhar dinheiro. Quer dizer, não tem nenhum sentido para a humanidade que justifique isso que está se fazendo com os seres humanos e a própria terra. A partir daí resolvi trabalhar essa questão. [...]”. (TENDLER, Silvio. *O brasileiro come veneno*. Cultura. **Brasil de Fato**. Disponível em <<http://www.brasildefato.com.br/node/6965>>. Acesso em 09 de ago de 2011).

²⁹ Acresça-se que dinâmica perversa do agronegócio cria uma estreita ligação entre o uso abusivo dos agrotóxicos e a utilização crescente das sementes transgênicas: o uso contínuo e desmedido de agrotóxicos para controle das “pragas” acaba por torná-las resistentes ao efeito desses agentes, gerando a necessidade de da utilização de outros, ainda mais fortes, e por fim, quando não atingido o resultado esperado, das sementes geneticamente modificadas, os transgênicos, capazes de resistir melhor às “pragas” e ao uso dos químicos..

desmandos dos países conceituados como “desenvolvidos”. Primeiramente, esteve submissa às vontades dos países Europeus e, hoje, se reverencia diante do gigante Estados Unidos da América. Um dos fatores que melhor exemplificam essa relação de dominação na atualidade é justamente o uso desmedido dos agrotóxicos³⁰, adotado cegamente como técnica de cultivo em nome da progressividade e do desenvolvimento econômico.³¹

Ainda, segundo Galeano, as quatro frases que “fazem o nariz do Pinóquio crescer” em analogia ao menino de madeira que toda vez que mentia, o nariz crescia, são as seguintes: *a) somos todos culpados pela ruína do planeta*; ao profetizar discursos generalizadores, culpabilizando todos os seres humanos pelo destino do planeta, furta-se a necessidade de identificar os impactos que a sociedade de consumo, alimentada e impulsionada pelos países ditos “desenvolvidos”, que com ela não se fartam de lucrar, acarretam; legitimando as práticas insustentáveis, degradantes e produtoras de desigualdades das empresas, tudo em prol da lucratividade; *b) é verde aquilo que se pinta de verde*; é preciso ter cuidado com os discursos de sustentabilidade que começam eclodir no âmbito das próprias empresas que financiam o aparato químico que chega até nossas casas, devidamente embalados, com data de validade e prontos para liquidar com nossa saúde; *c) entre o capital e o trabalho, a ecologia é neutra*; em um sistema capitalista, dominado pela lógica progressista e lucrativa, onde os rumos dos próprios seres humanos são manipulados aos sabores do mercado, não há como esperar que o céu, a água, o ar, a terra igualmente não estejam nivelados de acordo com essa mesma ótica; *d) a natureza está fora de nós*; Eduardo Galeano afirma que Deus, ao profetizar os dez mandamentos, esqueceu de mencionar a natureza. Assim, enquanto ela for vista divorciada dos direitos humanos, as prática predatórias e atentatórias contra os recursos naturais terão terreno fértil para progredir; o homem não é senhor soberano dos recursos naturais, mas sim parte deles.³²

Logrando trazer aporte estatístico às críticas até aqui levantadas, aponta-se alguns dados numéricos que procuram traduzir o perigo que o uso indiscriminado de agrotóxicos representam para vida de toda população brasileira. Tais dados foram extraídos do caderno de formação I sobre os agrotóxicos (cartilha elaborada pela Campanha Permanente contra Uso de Agrotóxicos e pela

³⁰ O mercado mundial de agrotóxicos é dominado por seis empresas transnacionais. Juntas, as empresas Syngenta, Bayer, Basf, Monsanto, Dow e Dupont detêm 68% de um mercado que movimenta cerca de US\$ 48 bilhões por ano no mundo. O Brasil representa hoje aproximadamente 16% do consumo de agrotóxicos no planeta. O crescimento do mercado brasileiro foi de 176% entre os anos de 2000 e 2008 — 3,9 vezes acima da média mundial, que foi de 45,4% no mesmo período. (Oligopolizado, mercado de agrotóxicos cresce no Brasil quatro vezes acima da média mundial. **Terra de Direitos**. Disponível em <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/oligopolizado-mercado-de-agrotoxicos-cresce-no-brasil-quatro-vezes-acima-da-media-mundial/>>. Acesso em 08 de ago. de 2011).

³¹ GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução: Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Estudos latino americanos. v 12. p. 5.

³² GALEANO, Eduardo. **Quatro frases que fazem o nariz do Pinóquio crescer**. Artigo. Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. Disponível em: <http://www.mst.org.br/node/11745>. Acesso em 09 de ago de 2011.

Vida³³): o Brasil, segundo dados Anvisa, contava, em 2009, com 2.195 marcas de agrotóxicos registradas, sendo que as mesmas estavam relacionadas a 434 tipos de princípios ativos. No referido ano, foram comercializadas 789.987 toneladas de agrotóxicos, o que representou um montante total de 6,8 bilhões de dólares.

Os números saltam aos olhos! Não há como negar que se trata de um mercado altamente lucrativo. E mais, diante de um lobby mercadológico e de um sistema que promove a geração de renda sem preocupar-se em distribuí-la, não é difícil responder a indagação do porquê o Brasil ainda é o único país que comercializa e utiliza diversos agentes ativos que no restante do mundo (inclusive nos Estados Unidos) foram proibidos³⁴. A resposta é tão simples quanto desumana: não há interesse. Não há interesse em preservar a natureza ou a própria vida do seres humanos. Suscitando, sem aprofundar, uma crítica, a perversidade ganha contornos inimagináveis se pensarmos que as mesmas empresas que produzem o veneno causador de doenças, produzem diversos medicamentos capazes de combater os males por eles causados.

Agravando a situação, que já deveras preocupante, ressalta-se que muitos dos produtos “remédios” para a agricultura recebem incentivo fiscais para sua comercialização e, em alguns estados brasileiros, ocorre, inclusive, isenção de imposto sobre essas mercadorias; na lavoura, muitos pequenos agricultores têm o recebimento de financiamentos agrícolas para o plantio e a colheita condicionados à utilização de sementes transgênicas e de agrotóxicos³⁵

Inúmeros seriam os casos a serem citados para exemplificar os argumentos sustentados, todavia, como forma de preservar a clareza e coerência do texto, optamos por destacar duas notícias, as que mais chamaram a atenção dessas pesquisadoras: a primeira delas, vinculada pelo próprio documentário *O veneno está na mesa*, aporte substancial para a redação deste artigo, cuida do caso de um trabalhador rural que veio a falecer em decorrência do contato direto com o uso de agrotóxicos; a outra, trata de dados de uma pesquisa que demonstram como a toxina conhecida como “Bt”, utilizada na fórmula química de diversos agrotóxicos e que permanecem nos alimentos, mesmo quando lavados, pode atingir diretamente a saúde dos seres humanos, por meio do consumo de alimentos contaminados (Pesquisas demonstram, inclusive, que a toxina Bt é

³³ Disponível em <<http://contraagrototoxicosdf.files.wordpress.com/2011/07/caderno-formac3a7c3a3o.pdf>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

³⁴ A título de ilustração, destaca-se que somente em agosto deste corrente ano (2011), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) publicou resolução que determina o banimento do ingrediente ativo endossulfan do Brasil. A determinação é fundamentada em estudos toxicológicos que associam o uso desse agrotóxico, considerado extremante tóxico, a problemas reprodutivos e endócrinos em trabalhadores rurais e na população. O endossulfan já está banido em 44 países e sofreu severas restrições em outros 16. (Disponível em <<http://www.ecodebate.com.br/2010/08/17/agrotoxicos-resolucao-da-anvisa-determina-o-banimento-do-ingrediente-ativo-endossulfan/>> Acesso em 08 de ago. de 2011).

³⁵ No documentário supra mencionado, essa denúncia é retratada por meio do caso do pequeno produtor rural do Rio Grande do Sul, Adonai, que planta milho crioulo, contradizendo todo sistema gerido por empresas transnacionais, e mantém sua propriedade sem nenhum incentivo financeiro, justamente porque a condição de fomento é a utilização de transgênicos e agrotóxicos.

capaz de ultrapassar a barreira placentária, atingindo o feto ainda dentro do útero da mãe.) A opção pelos exemplos aludidos (um referente ao falecimento de trabalhador rural diretamente em contato com o agrotóxico, e outro noticiando os malefícios do contato de forma indireta, decorrente da cadeia de produção do agronegócio ou *agribusiness*), tem o condão de demonstrar que os prejuízos causados pelo uso dos agrotóxicos ultrapassam livremente a fronteira urbano-rural, colocando toda a sociedade em constante risco.

Reforçando o argumento acima exposto, salienta-se que uma pesquisa realizada com diversos trabalhadores da monocultura do abacaxi no estado do Ceará, que faziam o manejo direto dos agrotóxicos, demonstrou que 53% do total apresentaram alterações na função hepática. Um dos trabalhadores, Vanderlei Matos da Silva, que trabalhou no almoxarifado químico por 03 anos e 06 meses, veio a falecer em decorrência de uma hepatopatia grave, segundo os laudos médicos³⁶.

Neste contexto de morte, é evidente que as empresas produtoras dos venenos agrícolas alegarão, em sua defesa, que o trabalhador não maneja o produto com os devidos cuidados, tão pouco utilizou, de forma correta, os equipamentos de proteção individual (EPIs). O discurso não se altera. Mas, na verdade, essas alegações são proferidas com o escopo único de esquivar-se da responsabilidade de prestação de informações adequadas acerca dos riscos inerentes ao manejo de cada produto, não sendo suficientes as atuais práticas de utilização de simbologias que fogem à compreensão do trabalhador mediano. A grande questão que se coloca, mais uma vez, é referente aos custos: os custos do trato da saúde das pessoas intoxicadas pelo manejo ou consumo dos agrotóxicos são infinitamente maiores se comparados ao custo que geraria a disponibilização da informação adequada e segura, todavia, quem paga o preço pelos agrotóxicos é o agricultor, e quem paga os custos da saúde é o Estado, a população, restando para as empresas produtoras regozijar-se com os altos lucros!

As mulheres são as que mais sofrem com a exposição aos resíduos tóxicos, que chegam a contaminar o leite materno e as células reprodutoras – que, ao contrário da masculina não se regeneram – além de desencadear alterações hormonais.

Prolatas por um modelo alternativo e sustentável de produção, na outra vertente desta cadeia, encontram-se os produtos orgânicos, mais saudáveis aos consumidores e, menos prejudiciais a saúde dos trabalhadores. Todavia, ante a lógica do mercado, estes produtos tem um preço mais elevado, e por isso, ter uma alimentação e, conseqüentemente, uma vida livre dos herbicidas e pesticidas agrícolas ainda se constitui em privilégio para poucos, em especial em países como o Brasil, marcados pela chaga da desigualdade econômica. Esse cenário, atrelado a ausência de políticas públicas governamentais voltadas para a agricultura familiar e a para a produção e proliferação das sementes crioulas, somente fazem expandir a

³⁶ In TENDLER, Silvio. **O veneno está na mesa**. Documentário. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=KxY8Vxzfb-4>>. Acesso em 06 de ago de 2011.

preponderância e o domínio do cenário agrícola e alimentar pelas transnacionais do cultivo e distribuição de transgênicos e de agrotóxicos.

Neste cenário, resta-nos pagar a conta, e esta é deveras alta: os trabalhadores rurais, obrigados a pagarem os royalties pelo uso das sementes híbridas e a arcar com os custos dos insumos agrícolas e dos venenos necessários à sua produção, sem falar na necessidade diária de se expor aos riscos do manejo dos agrotóxicos, para produzirem o alimento envenenado que eles próprios e nós, os consumidores, iremos colocar em nossas mesas. Nós, que não lidamos diretamente com a terra, mas dela recebemos os frutos, que chegam às nossas casas hermeticamente embalados e com data de validade, mas não estando livres dos malefícios dos agrotóxicos, aos quais nós insistimos em fechar os olhos.

Considerando que há segurança alimentar para uma população se (e quando) todas as pessoas dessa população têm, permanentemente, acesso a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável; considerando que no Brasil, a economia mercantilista preponderante limita e impede o acesso diário aos alimentos – uma vez que o acesso a estes passa a depender essencialmente do poder aquisitivo de cada cidadão – e, considerando o modelo produtivo eleito, o agronegócio, é necessário repensar a questão alimentar, tendo em conta fatores maiores, como reforma agrária, e mais, e necessário enxergar a natureza (e não apenas ver) como um direito humano fundamental na qual nós, seres humanos, estamos inseridos. É uma mudança paradigmática e cultural, portanto, compreendemos que não é tarefa fácil, porém, paulatinamente, deve-se caminhar em direção a ela, por meio de políticas públicas eficientes e duradouras.

CONCLUSÃO

O presente trabalho não teve a pretensão de esgotar o assunto abordado, compreendemos que a discussão é ampla e demasiadamente fértil, tanto que culminou na própria *Campanha Permanente contra o Uso de Agrotóxicos e pela Vida*. Sendo assim não caberia neste momento apresentar conclusões sobre a temática que propugna – como bem demonstra o título do trabalho – por reflexões, questionamentos, debates, sendo este o intuito fulcral destas pesquisadoras. Não por outra razão, apresentamos, de forma pontual, algumas considerações como forma de sintetizar o todo exposto até aqui:

- O Brasil é um dos maiores exportadores de alimentos no mundo. Todavia essa constatação está longe de representar a realidade de que a população nacional tem acesso regular aos gêneros alimentícios produzidos em nossas lavouras;
- O conceito de segurança alimentar pode ser sintetizado como a garantia, a todos, de condições de *acesso a alimentos* básicos de *qualidade*, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais,

com base em *práticas alimentares saudáveis*, que *respeite a cultura e a forma de produção de cada povo*, contribuindo, assim, para a possibilidade de existência de uma vida digna de ser vivida;

- Os destaques apontados de forma proposital nos remetem as reflexões aqui traçadas: o modelo de produção adotado no Brasil, qual seja, o agronegócio, que teve sua origem na chamada Revolução Verde, e suas promessas de aumento quantitativo de alimentos e diminuição da fome, rompe de forma abrupta com esses elementos, não logrando cumprir as promessas feitas;
- Os grandes “vilões” apontados são o uso de sementes geneticamente modificadas, também chamadas híbridas, e os produtos químicos (os insumos e os agrotóxicos), denominados, falaciosamente, como “remédios” agrícolas;
- Os malefícios do uso de tais produtos tem seus reflexos eclodidos diuturnamente, não afetando somente a saúde dos trabalhadores rurais que lidam diretamente com o plantio e cultivo da terra, mas toda população, que consome esses produtos já embalados, com fácil acesso nos hipermercados, levando o veneno contido neles para dentro de suas casas;
- Um dos princípios do direito ambiental é o da precaução: é vedada a intervenção no meio ambiente, salvo se houver a certeza que as alterações não causarão reações adversas para as gerações presentes e futuras. Está mais que comprovado que este modelo de produção baseado no latifúndio, cultivo de monocultura, uso de transgênicos e agrotóxicos não é o ideal para o nosso país, prova disso são as consequências desastrosas que ele tem provocado;

Compreendemos que uma mudança radical, de rompimento dessas estruturas fundamentalmente pautadas no capital e na lógica mercantilista não ocorre abruptamente, pois, os colapsos por ela gerada afetariam a todos, compreende-se, todavia, que caminhar é preciso. A temática é desafiadora, requer debates constantes e ações conjuntas dos diversos atores sociais: governantes, movimentos sociais, acadêmicos, pesquisadores etc. Enquanto o homem não se enxergar como parte da natureza, insistindo em concebê-la como mais um bem de mercado, padeceremos destes males

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Vicente Eduardo Soares de; CARNEIRO, Fernando Ferreira; VILELA, Nirlene Junqueira. **Agrotóxicos em hortaliças: segurança alimentar, riscos socioambientais e políticas públicas para promoção da saúde**. Artigo. Disponível em <http://www.aeadf.org.br/artigo_756_unb.pdf>. Acesso em 08 de ago. 2011.

BARELLI, Suzane. Fome de Dignidade. **Revista Super Interessante**. Editora Abril. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/alimentacao/fome-dignidade-443836.shtml>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

BRASIL, São Paulo. Instituto de Economia Agrícola. Defensivos Agrícolas: desempenho recorde em 2010 e expectativas de aumento nas vendas em 2011. **Análise e Indicadores do Agronegócio**. v.6. n. 06. Agosto de 2011. ISSN 1980-0711. Disponível em <<http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=12192>>. Acesso em 08 de ago de 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Diretoria de Pesquisas Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Segurança Alimentar 2004/2009**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves **Direitos humanos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução: Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Estudos latino americanos. v 12.

_____. **Quatro frases que fazem o nariz do Pinóquio crescer**. Artigo. Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. Disponível em: <http://www.mst.org.br/node/11745>. Acesso em 09 de ago de 2011.

GÖRGEN, Frei Sérgio Antônio. O círculo vicioso dos venenos agrícolas. In **Agrotóxico: Caderno de informação I**. Disponível em <http://www.mst.org.br/sites/default/files/caderno%20de%20formacao_um.pdf>. Acesso em 08 de ago de 2011.

ONU, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Comentário Geral número 12 (1999). **O direito humano à alimentação**. Trad. José Fernandes Valente para ÁGORA – Segurança Alimentar e Cidadania.

Disponível em <<http://www.abrandh.org.br/download/20100702204835.pdf>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

RAMO, Anelise Graciele; TONEZE, Cristiane e SANTOS, Francis dos. **Agroecologia e agricultura familiar: um caminho para a soberania alimentar?** Artigo. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/13/549.pdf>>. Acesso em 08 de ago. 2011.

SÁNCHEZ RUBIO, David. **Fazendo e desfazendo direitos humanos**. Tradução Clovis Gorczewski. 1ª ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2010.

SOUZA, Alessandra Silva de. **Um debate acerca da soberania alimentar e da agroecologia: um desafio de percepção e de prática ou, de que lado é o meu quintal?** Artigo. Disponível em <<http://www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADA101/08alessandra.pdf>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

TENDLER, Sílvio. **O Veneno está na mesa** (documentário). Disponível em <<http://contraagrototoxicosdf.wordpress.com/>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

_____. O brasileiro come veneno. Cultura. **Brasil de Fato**. Disponível em <<http://www.brasildefato.com.br/node/6965>>. Acesso em 09 de ago de 2011.

Texto. Setor de defensivos apresenta desempenho de 2010. **Blogs do Estadão**. Disponível em <<http://blogs.estadao.com.br/agricola/tag/sindag/>>. Acesso em 08 de ago de 2011.

Texto. Agrotóxicos e Usinas de cana-de-açúcar condenam trabalhadores à morte na zona da mata de PE. **Comissão pastoral da Terra NE II**. Disponível em: <http://www.cptpe.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2853:agrototoxicos-e-usinas-de-cana-de-acucar-condenam-trabalhadores>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

Texto. Agrotóxicos: Resolução da Anvisa determina o banimento do ingrediente ativo endossulfan. **Ecodebate**, cidadania & meio-ambiente. Disponível em <<http://www.ecodebate.com.br/2010/08/17/agrototoxicos-resolucao-da-anvisa-determina-o-banimento-do-ingrediente-ativo-endossulfan/>> Acesso em 08 de ago. de 2011.

Texto. Movimentos sociais e sindicais lançam campanha contra venenos agrícolas em MT. **JusBrasil**. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2700262/movimentos-sociais-e-sindicais-lancam-campanha-contra-venenos-agricolas-em-mt>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

Texto. Agrotóxicos: o que são e como se classificam. **Planeta Orgânico**. Disponível em < <http://www.planetaorganico.com.br/agrothist2.htm>>. Acesso em 08 de ago. de 2011.

Texto. Oligopolizado, mercado de agrotóxicos cresce no Brasil quatro vezes acima da média mundial. **Terra de Direitos**. Disponível em <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/oligopolizado-mercado-de-agrotoxicos-cresce-no-brasil-quatro-vezes-acima-da-media-mundial/>>. Acesso em 08 de ago. de 2011

SITES:

<http://www.anvisa.gov.br>

<http://contraagrotoxicosdf.wordpress.com>

www.mst.org.br

A DINÂMICA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA EFETIVIDADE E EFICÁCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: elementos de teoria geral do direito e de sociologia jurídica para a abordagem do problema

Vinicius Barbosa de Araújo*

Carlos Eduardo de Abreu Boucault**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Política pública como categoria jurídica: modelos de Estado e conteúdo político da atividade administrativa estatal. 2. Elementos de Teoria Geral do Direito úteis à compreensão da dinâmica normativa das políticas públicas. 3. A dinâmica entre estado e sociedade civil na efetivação de políticas públicas: elementos de sociologia jurídica. Considerações finais. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Ponto focal da discussão sobre a efetivação de direitos fundamentais e transindividuais, bem como sobre a consolidação do Estado Democrático de Direito, as políticas públicas vêm se tornando tema de interesse mais frequente entre os juristas, não apenas entre os que cotidiana e profissionalmente operam o ordenamento, mas também entre os que elaboram teoricamente uma reflexão sistemática sobre o fenômeno jurídico. Ligadas à função administrativa estatal, compreendida como atividade diretiva do metabolismo das diversas ordens sociais por meio do instrumental de exercício do poder político consubstanciado no direito administrativo e seus institutos, as políticas públicas evidenciam não apenas a cristalização positiva, especialmente constitucional, de uma filosofia política e de uma concepção de Estado, mas também explicitam concepções sobre a lógica intrínseca de produção e reprodução das relações sociais no âmbito da sociedade civil. Logo, diante do modelo administrativo brasileiro, além de ponto fulcral para a eficácia de projetos de organização societária a partir da instância política, as políticas públicas colocam-se como equipamentos imprescindíveis à efetivação da condição de cidadania, uma vez que sua efetividade perpassa questões como a aplicabilidade dos direitos fundamentais e sociais

* Mestrando em Direito pela UNESP, Franca-SP.

** Doutor em Direito Privado pela USP; Mestre em Direito pela UNB; graduado em Direito e em Letras pela Universidade Braz Cubas. Professor assistente doutor da UNESP, Franca-SP. Vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP.

constitucionalmente previstos, o acesso da população a serviços públicos indispensáveis e a dignidade da pessoa humana.

Contudo, é patente o descompasso entre a realidade e a previsão normativa, entre o ser e o dever-ser, levando-se à indagação diante do curioso e estarrecedor cenário em que algumas normas jurídicas apresentam efetividade – seus destinatários primários e secundários praticam as condutas prescritas – e eficácia – realizam-se os objetivos pretendidos pelo emissor do discurso normativo –, enquanto outras normas jurídicas, embora apresentem efetividade, mostram-se ineficazes em alcançar o objetivo perquirido mediante sua promulgação. Ao se constatar tratar-se de normas jurídicas válidas e amplamente reguladas, o que avulta a exigibilidade de sua aplicação por parte dos agentes de todos os poderes estatais, a dissonância entre o dever-ser normativo e o ser factual revela-se ainda mais intrigante, enquanto parece anuviar-se a possibilidade de dilucidar a imbricada dinâmica inerente à realização do ordenamento jurídico no plano histórico e social. Tal problemática, além de adquirir um matiz especial ao associar-se às políticas públicas, desafia os limites convencionais e estanques da construção dogmática e particularizada das disciplinas jurídicas. Intentando-se transcender os limites da racionalidade jurídica moderna, tão afeita ao dilaceramento epistemológico da complexa totalidade real, buscar-se-á neste trabalho utilizar-se transdisciplinarmente de elementos fornecidos principalmente pela Teoria Geral do Direito e pela Sociologia Jurídica, sendo digno de nota o recurso a outras disciplinas e ciências, como o Direito Administrativo, a Ciência Política e a Sociologia geral.

1. POLÍTICA PÚBLICA COMO CATEGORIA JURÍDICA: MODELOS DE ESTADO E CONTEÚDO POLÍTICO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ESTATAL

De modo a submeter as políticas públicas ao lume de campos das ciências jurídicas como a Teoria Geral do Direito e a Sociologia Jurídica, importa apresentar laconicamente a discussão que se tem travado em torno de sua conceituação como categoria jurídica, bem como sua formação como verdadeiro instituto a partir da sucessão de modelos de Estado desde o movimento de constitucionalização na passagem do séc. XVIII ao XIX na Europa ocidental, panorama que muito influenciou o cenário latino-americano. Sob a égide dos Estados tipicamente liberais – estruturados em torno da divisão de poderes, da clivagem entre direito público e direito privado, da norma geral e abstrata etc. –, as tensões na sociedade civil estavam centradas, do ponto de vista do cidadão particular, na efetivação do exercício dos direitos de primeira geração e, do ponto de vista do ente político (que se pretende realize o interesse universal e o bem geral), no poder Legislativo, pois se demandava estabelecerem-se os direitos negativos. Nesse contexto se consolidou um modelo individualista de jurisdição e de produção de direito, balizado pela igualdade perante a lei e pela defesa de uma liberdade contratual extremamente ampla (STRECK, 1999). Atente-se também

para que a doutrina liberal, defensora da limitação da atividade Estatal a um mínimo (por exemplo, à efetivação dos direitos e garantias à segurança) e avessa a qualquer tipo de dirigismo político ou intervencionismo na esfera privada, gerou uma forma de Estado incompatível com a ideia de políticas públicas.

Com a crise do paradigma estatal liberal clássico, deflagrada por um complexo de processos sócio-históricos ocorridos ao longo do séc. XX, emerge no mundo capitalista uma forma de organização político-econômica centrada no dirigismo estatal e na prestação de serviços à população conhecida como Estado Social, Estado-providência, Estado de bem-estar ou *welfare state*. Foram marcos no desenvolvimento desse paradigma de Estado contraposto ao modelo liberal a República de Weimar e sua Constituição, o *newdeal* norte-americano e o Informe Beveridge inglês. Sob a égide do Estado-providência, os conflitos na sociedade civil centraram-se, para o cidadão, no exercício dos direitos de segunda geração e, para o poder político, no poder Executivo, diante da necessidade de implementar políticas públicas viabilizadoras desses direitos. O *welfare state* se constitui como alternativa viável de preservação do capitalismo ante as desigualdades socioeconômicas legadas pelo modelo político-econômico do liberalismo clássico e se presta a objetivos contraditórios: por um lado, o atendimento às demandas do capital por aumento da produtividade e do lucro e por controle das insurreições de trabalhadores; por outro, a proteção aos interesses dos trabalhadores no que fossem compatíveis com o desenvolvimento capitalista (STRECK, 1999). Em suma, o *welfare state* representou uma tentativa de conciliação entre o acesso às promessas da Modernidade e a necessidade de expansão do capital.

Embora não se limite ao *welfare state*, a ideia de políticas públicas tem nesse modelo de Estado o seu nascedouro. Diante da crise do Estado de bem-estar – constatação não adstrita aos pensadores neoliberais, mas largamente admitida pelos mais diversos pensadores das ciências sociais –, tem fôlego a discussão sobre a pertinência da concepção do Estado como um agente implementador de políticas públicas. De todo modo, as políticas públicas representaram para o âmbito do direito um fenômeno que levou a considerar-se uma abordagem mais substantiva – o que de certo modo explicitou os limites do paradigma positivista, pautado numa concepção formalista de direito como norma coercitiva válida – e uma maior penetração entre as esferas jurídica e política, uma vez que o dirigismo estatal realiza-se e manifesta-se instrumentalizando normas jurídicas tais como decisões de agentes públicos, atos administrativos, leis e a própria Constituição.

No Brasil, a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988 e do processo de redemocratização, considera-se ter se consubstanciado um Estado Democrático de Direito, entendido como uma forma estatal em que o centro das tensões havidas na sociedade civil se transferiria para o Judiciário, que teria a missão de realizar, por meio da efetivação dos direitos fundamentais, a democracia, ante a inércia do Legislativo e do Executivo (STRECK, 1999). Nesse contexto, o debate do Direito Constitucional se concentrou em torno dos critérios de definição da aplicabilidade das normas constitucionais positivadas sob a designação de Direitos Fundamentais (concentrados, em sua maioria, no art. 5º da

Constituição) e Direitos Sociais (entendidos aqueles compreendidos dos arts. 6º a 11). Discute-se se tais normas possuem eficácia plena, contida ou limitada, e a viabilidade de o Judiciário implementá-las nas lides singulares apreciadas; bem como os critérios, se materiais ou formais, que permitem incluir uma norma entre as de direito fundamental ou social. A elaboração teórica do Direito Administrativo, por sua vez, voltou-se para os modos de concretização de tais direitos inerentes às concepções de democracia e cidadania inscritas na Constituição, uma vez que saltam aos olhos a importância das políticas públicas para a efetivação da ordem constitucional e do Estado Democrático de Direito.

Assim, diante da conformação assumida pelo Estado brasileiro e do projeto societário constitucionalmente previsto, é mister para a ciência do Direito buscar uma conceituação de políticas públicas que não negue a vinculação entre o político, entendido como atividade de organização da vida social por meio das instâncias e instituições do poder estatal, e o jurídico, mormente o direito público, como tentativa de racionalização, balizamento, ordenação e limitação do exercício do poder estatal. Ademais, essa conceituação não pode prescindir de tornar-se operacional em termos dogmáticos e tampouco inviabilizar, devido a um hermetismo jurídico, abordagens transdisciplinares que possibilitem dilucidar a dinâmica própria das políticas públicas frente à lógica de produção e reprodução da vida social. Advirta-se também para que a temática das políticas públicas não poderia ser satisfatoriamente esgotada e explicada por uma seara particular e limitada das ciências jurídicas, tampouco a partir dos limites epistemológicos da ciência do Direito, uma vez que congrega ordens bastante diversas da existência social – como o jurídico, o político, o econômico, o comportamental, o lingüístico e mesmo o psicológico –, demandando o auxílio de outras ciências. Como toda eleição de objeto de conhecimento lida necessariamente com a abstração de diversos elementos do real, e tendo em vista as limitações do autor, doravante há de se eleger e discutir apenas alguns aspectos e algumas dentre outras abordagens possíveis sobre a temática.

Dentre os teóricos do Direito, grande contribuição para a conceituação de políticas públicas como categoria jurídica foi fornecida por Dworkin. Como sabido, o pensador inglês, em sua obra já clássica “Levando os Direitos a Sério”, polemiza com o positivismo de Hart e propõe haver duas espécies de normas jurídicas, os princípios e as regras. Atente-se para que Dworkin vê entre essas duas espécies uma diferença qualitativa, de modo que não se pode cogitar de qualquer hierarquia, uma vez que esta pressupõe uma avaliação em termos de gradação, reconhecendo o autor a normatividade dos princípios. Segundo Dworkin, as regras são diretrizes práticas de efetivação do sistema jurídico que incidem em casos concretos, isto é, descrevem hipóteses normativas e colocam, diante da ocorrência de da situação fática prevista, um comando (obrigam, proíbem ou permitem) de conduta dirigido ao plano real. A doutrina do positivismo jurídico teria se concentrado e logrado grande capacidade explicativa em relação a essa espécie de norma jurídica.

Já os princípios são orientações abstratas do sistema jurídico, prenes de carga valorativa, e têm caráter genérico, ético e estruturante: genérico, pois são mais abstratos e universais do que as regras, tanto que sua abrangência é ampla, envolvendo diversos ramos do sistema jurídico ou mesmo todo ele, motivo por que apresentam pouca densidade jurídica; ético, pois positivam valores advindos de outras esferas da organização social, o que atesta estarem os princípios sujeitos à dinâmica histórica de manutenção e reprodução da sociedade a partir da qual se formam; estruturante, pois não apenas são diretrizes gerais de funcionamento lógico de um ordenamento jurídico, como orientam a própria atividade legiferante na produção de novas normas e contextualizam sócio-historicamente a aplicação das regras jurídicas pelos operadores do direito (seja nas esferas judiciária ou administrativa, seja nas esferas pública ou privada). Os princípios, numa acepção geral, poderiam ser reconhecidos em um ordenamento em contraposição às regras e corresponderiam a “padrões que não funcionam como regras, mas operam diferentemente, como princípios, políticas e outros tipos de padrões” (DWORKIN, 2002, p. 36). A partir disso, Dworkin intenta outra distinção entre os princípios genericamente concebidos, afirmando a existência de “policies” ou políticas.

Denomino “política” aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas). (DWORKIN, 2002, p.36).

Logo, Dworkin trabalha com duas acepções para princípios: todo padrão diverso das regras pode ser considerado um princípio *lato sensu*; contudo, Dworkin argumenta em favor de uma distinção qualitativa entre os princípios *stricto sensu* e as políticas. Ademais, Dworkin procura ainda afastar a relevância das políticas na produção de decisões judiciais, elegendo como pertinentes para tanto apenas os princípios, enquanto afirma a incidência dessas duas espécies normativas nas decisões típicas da Administração e da Legislatura. Buscando corroborar sua tese, erige a distinção entre argumentos de princípio e argumentos de política.

Os argumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. [...] Os argumentos de princípio justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante algum direito de um indivíduo ou de um grupo. [...] Estes dois tipos de argumentos não esgotam a argumentação política. [...] Ainda assim, os princípios e as políticas são fundamentos essenciais da justificação política. [...] Contudo, se o caso em questão for um caso difícil, em que nenhuma regra estabelecida dita uma decisão em qualquer direção, pode parecer que uma decisão apropriada possa ser gerada seja por princípios, seja por políticas. [...] Não obstante, defendo a tese de que as decisões judiciais nos casos civis, mesmo em casos difíceis [...], são e devem ser, de maneira característica, gerados por princípios, e não por políticas. (DWORKIN, 2002, p. 129 a 132).

Consoante essa pertinente distinção de Dworkin, meritórias e mais específicas tentativas de conceituação de políticas públicas têm sido empreendidas pela dogmática pátria, especialmente entre aqueles que lançam mão dos institutos típicos do Direito Administrativo.

As políticas públicas relacionam-se à função administrativa do Estado, que se caracteriza “por prover de maneira imediata e concreta às exigências individuais ou coletivas para a satisfação dos interesses públicos preestabelecidos em lei” (DI PIETRO, 2000, p. 178). Segundo Bucci:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato (2006, p. 241).

A estreita ligação entre direito público, função administrativa e políticas públicas fica evidente nas elucubrações de Comparato ao considerar as últimas como "um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinando" (1997, p. 18), ou seja, um composto de normas, decisões e atos administrativos concatenados sistematicamente de modo a perquirir um objetivo pré-estabelecido. Portanto, deve-se atentar para a distinção qualitativa entre a política pública em si e as normas específicas que a compõem. Deve-se atentar ainda para que ao se privilegiar uma perspectiva positivista, há de considerar-se que as normas componentes das políticas públicas seriam regras válidas, enquanto que as políticas sequer poderiam ser consideradas normas jurídicas, uma vez que não surgiriam segundo os modos de produção do direito reconhecidos pelo juspositivismo. Numa concepção mais afeita ao pensamento pós-positivista de Dworkin, tal problema inexistente, uma vez que o caráter normativo é reconhecido tanto às regras quanto aos princípios.

2. ELEMENTOS DE TEORIA GERAL DO DIREITO ÚTEIS À COMPREENSÃO DA DINÂMICA NORMATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Não obstante os limites do positivismo jurídico para lidar com padrões diversos dos de regras, conforme evidenciado pelas críticas de Dworkin, certos elementos de análise fornecidos pelo maior expoente do positivismo jurídico, Hans Kelsen, parecem pertinentes para se abordar a problemática das políticas públicas do ponto de vista da Teoria Geral do Direito, uma vez que mesmo que não se considere a normatividade e validade destas, o mesmo não se pode dizer das regras que as compõem, de modo que para elas valem as considerações sobre a ordem jurídica apresentar caráter coercitivo e sobre sua validade estar hipotecada a uma norma fundamental.

Entre os elementos pertinentes à análise ora intentada, está o modelo teórico proposto por Kelsen para explicar o fenômeno jurídico: o Estado e o direito se organizariam em um sistema escalonado de normas e agentes, de modo que cada agente gozaria de certo grau de vinculação e discricionariedade – vinculação por dever o seu ato não exceder os limites de atuação e competência postos pela norma; discricionariedade por ficar livre o agente estatal para abstrair dos fatos posto à sua apreciação as características singulares e, assim, realizar sua subsunção à hipótese normativa genérica¹. Desse modo, segundo o modelo kelseniano, as políticas públicas, os agentes que as realizam e as espécies normativas que as compõe estariam todos integrados no sistema escalonado de normas e agentes, como setor particularizado do ordenamento. Destarte, há de considerar ainda que as políticas públicas apresentam validade, isto é, apresentam um caráter de obrigatoriedade ao pertencerem à ordem jurídica, estruturada a partir de uma norma pressuposta.

O fundamento de validade de uma norma é uma pressuposição, uma norma pressuposta como sendo definitivamente válida, ou seja, uma norma fundamental. A procura do fundamento de validade de uma norma não é – como a procura da causa de um efeito – um *regressus ad infinitum*; ela é limitada por uma norma mais alta que é o fundamento último de validade de uma norma dentro de um sistema normativo, ao passo que uma causa última ou primeira não tem lugar dentro de um sistema de realidade natural. (KELSEN, 2000, p. 163).

À parte as considerações de não estar o ordenamento jurídico submetido a uma lógica causal, como a realidade natural, mas a uma lógica de imputação – aí se sustentando considerável parcela da argumentação kelseniana –, deve-se concentrar na idéia de validade conforme definida por Kelsen: “dizer que uma norma é válida é dizer que pressupomos sua existência ou – o que dá no mesmo – pressupomos que ela possui ‘força de obrigatoriedade’ para aqueles cuja conduta regula” (2000, p. 43). Kelsen distingue ainda, em uma crítica a Austin, entre comandos e normas (ou regras) jurídicas, porque as últimas prescindem para existirem da vontade pessoal manifesta por um emissor ou do conteúdo de consciência a ela relacionado: “uma ‘norma’ é uma regra que expressa o fato de que alguém deve agir de certa maneira, sem que isso implique que alguém realmente ‘queira’ que a pessoa aja dessa maneira” (2000, p. 50), isto é, a norma jurídica válida é um *dever-ser*.

A validade reporta-se à idéia de *dever-ser*, pois a existência da norma, seu pertencimento a um ordenamento jurídico, implica sua obrigatoriedade para seus destinatários, trate-se de normas primárias, dirigidas aos agentes estatais, trate-se de normas secundárias, dirigidas aos cidadãos jurisdicionados (KELSEN, 2000, p. 86). Assim, do ponto de vista das normas primárias, a sua validade está ligada à força vinculadora das ações dos agentes estatais dentro do sistema jurídico, ou seja, à

¹ Essa tematização é exposta no cap. 8 de “Teoria Pura do Direito” a partir de uma noção de norma jurídica como uma moldura apta a comportar diversas interpretações.

possibilidade de o cumprimento de uma norma ser exigível dos órgãos e agentes do Estado – para ser válida como norma primária, a norma deve ser suficientemente regulamentada para dispor de aplicabilidade, o que possibilitará exigi-la de seus destinatários primários. Do ponto de vista das normas secundárias, a norma adquire validade e obrigatoriedade apenas indiretamente, isto é, a norma que se dirige ao cidadão e lhe prescreve a conduta lícita (e seu oposto, a conduta ilícita, é o pressuposto da sanção a ser aplicada pelo agente a que se dirige a norma primária) é adjetiva em relação à norma primária que prevê a sanção. Destarte, a possibilidade de exigir-se do Estado (por exemplo, da Administração) a efetivação do direito e da política pública que o operacionaliza repousa em sua validade enquanto norma primária. O mesmo se refere à possibilidade de controle jurisdicional das políticas públicas: à revelia da discussão de possuírem as políticas públicas caráter normativo, ou apenas as regras jurídicas que as compõem, a justiciabilidade das primeiras decorre de sua natureza de normas primárias, e o controle jurisdicional aferirá principalmente sua coesão e respeito em relação ao ordenamento em que se inserem, em suma, sua validade (que, neste caso, pode assumir o caráter particular de constitucionalidade).

3. A DINÂMICA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS DE SOCIOLOGIA JURÍDICA

A ideia de as políticas públicas constituírem conjuntos normativos – dotados, portanto, de validade e obrigatoriedade – refere-se, como acima explicitado, ao *dever-ser* jurídico. A Teoria Geral do Direito, como uma dogmática generalizante, ocupou-se largamente do problema da constituição e da dinâmica normativa do direito a partir das noções de validade e de norma fundamental, havendo quem considere a teoria do ordenamento como o grande contributo do juspositivismo ao pensamento jurídico (vide BOBBIO, 1999, p. 197 e ss.). Como já o admite Kelsen (2000, p. 235 e ss.), a dimensão factual do fenômeno jurídico, isto é, a dimensão do *ser* da norma jurídica, constitui um complexo problemático a ser esquadrihado pela Sociologia Jurídica. Em outros termos, caberia à Sociologia Jurídica explorar a dinâmica relacionada à *eficácia* da norma jurídica, entendida por Kelsen como “uma qualidade da conduta efetiva dos homens”, de modo que “a eficácia do Direito [...] consiste no fato de que os homens são levados a observar a conduta requerida por uma norma pela idéia que têm dessa norma” (2000, p. 55 e 56).

Contudo, conforme expõe Correias, “a Sociologia Jurídica contemporânea distingue entre efetividade e eficácia, apesar de que a Teoria Geral do Direito não tenha se interessado por esta crucial diferença” (1996, p. 169). A fim de se evitar confusões, explicita-se: o que Kelsen conhece por eficácia da norma é hoje concebido por diversos teóricos da Sociologia Jurídica como efetividade: “uma norma *Op* é efetiva se uma observação sociológica, quer dizer, uma observação de *atos*, comprova que o indivíduo ao qual o direito se

dirige produz uma conduta à qual pode-se atribuir o mesmo sentido *p*” (CORREAS, 1996, p. 170). A eficácia, para o mesmo autor, possui um significado diferente, pois “faz referência aos *objetivos políticos* do produtor do discurso. De tal modo que é possível que se observe um alto grau de *efetividade* e nenhuma *eficácia*” (1996, p. 171). Em outros termos, a efetividade se referiria à dimensão do *ser* normativo, e a eficácia à subsunção do *ser* das condutas a um *dever-ser* político (diverso do *dever-ser* estritamente jurídico, adstrito à problemática da validade). Logo, a efetividade se reportaria à observância ou não da conduta prescrita pelo discurso deontológico da norma por parte dos destinatários – agentes estatais ou cidadãos, trate-se, respectivamente, de normas primárias ou secundárias –, enquanto a eficácia se conectaria à realização ou não no plano sócio-histórico da finalidade subjacente à emissão do discurso normativo pela autoridade investida para tanto pelo ordenamento.

A noção de eficácia, conforme estabelecida por Correias, rebate diretamente sobre a conceituação aqui adotada de políticas públicas, pois se as políticas públicas são, como referido, “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinando”, a realização desse objetivo determinado se refere à sua eficácia normativa, pois mais do que buscar a observância de certos atos por seus destinatários, principalmente os agentes da Administração e da Legislação no cumprimento de suas atribuições funcionais (efetividade das normas primárias), as políticas públicas têm por finalidade a consecução de “uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade” (eficácia). Outrossim, essa problematização mostra-se bastante pertinente em relação a uma das principais questões hodiernas envolvendo políticas públicas: por que há políticas públicas que se concretizam e outras que não se concretizam? Em outros termos: por que as políticas públicas, como conjuntos normativos primários admitidos como válidos (portanto, obrigatórios para os agentes estatais que devem implementá-los), mostram-se efetivas ou inefetivas e, ainda que gozem de validade e de efetividade, apresentam ou não eficácia? Tal questão transcende os limites da Teoria do Direito típica pelo motivo de não poder ser solucionada nos marcos da sociedade política ou do seu discurso normativo racionalizado como direito. Há de se perscrutar ordens da existência social externas à sociedade política, localizadas na sociedade civil, o mundo do interesse privado. Ao se considerar a dicotomia entre Estado e sociedade civil, tais questões podem ser colocadas em outro patamar.

A concepção corrente de sociedade civil provém de Hegel, filósofo defensor do Estado como única instituição social apta a realizar historicamente a racionalidade universal, preservar a liberdade e atender ao interesse geral. Hegel, em contraposição ao Estado, concebe a sociedade civil como “o espetáculo da devassidão bem como o da corrupção e da miséria” (HEGEL, 1997, p. 169), uma dimensão da organização da vida social que subsistiria à ascensão da sociedade política e da regulamentação juspolítica estatal. Na sociedade civil, predominam os interesses particulares, cabendo ao Estado – segundo as formulações tanto da ciência política tipicamente moderna quanto de teóricos como Hegel e outros

mais recentes – promover o interesse geral. As políticas públicas seriam, dessa perspectiva, formas de realização do interesse geral da coletividade nacional a partir da função administrativa do Estado. Ainda segundo Hegel (1997, p. 266 a 287), serviria de mediação entre a sociedade civil e a sociedade política a burocracia estatal, o conjunto de funcionário e agentes do Estado – integrantes do Poder Legislativo e do Poder Governamental (constituído pela Administração e pela Jurisdição) –, responsáveis por subsumir a particularidade do interesse privado à universalidade do interesse geral. Para Hegel, estaria a burocracia, como grupo social particular, apta a realizar o interesse geral e a dar uma direção política à sociedade civil, possibilitando-lhe o atendimento de necessidades pela racionalização da existência social – justamente a finalidade das políticas públicas.

Frente à cisão entre público e privado, poder político e poder econômico, sociedade política e sociedade civil, cidadão e homem sob a égide do Estado Moderno, vislumbra-se o mesmo tipo de cisão entre burocracia e os grupos organizados componentes da sociedade civil. A ciência política de inspiração contratualista, mesmo em sua versão mais afeita ao liberalismo, vê o Estado como o Leviatã capaz de pôr fim à guerra de todos contra todos, inclusive por meio da implementação de políticas públicas.

Embora de modo implícito, diversas das concepções apresentadas pela primeira vez pela filosofia política hegeliana continuam operantes, pois mesmo uma concepção de Estado Democrático de Direito, como a apresentada, assenta nesse postulado do poder racionalizador do Estado, adote-se uma ideia de Direito Administrativo voltada à contenção (perspectiva liberal) ou à organização (perspectiva do *welfare* e do Estado Democrático de Direito) do poder político. Partindo-se desse paradigma, tampouco exsurgem esclarecimentos palatáveis para o questionamento aqui levantado em torno da validade, efetividade e eficácia das políticas públicas, motivo por que se suspeita desse poder do Estado em organizar racionalmente a sociedade civil de modo a promover o interesse geral. Se se entende o Estado como uma esfera de concentração do poder político e dirigente dos grupos e sujeitos componentes da sociedade civil, por que algumas normas e mesmo planos consubstanciados em políticas públicas não atingem parâmetros consideráveis de efetividade como normas primárias e secundárias, ou se são efetivas, por que restam algumas eficazes e outras ineficazes, conquanto sejam todas normas válidas? Parece que a possibilidade de resposta a tal formulação aponta para além das fronteiras do direito e do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, se se considera, contrariamente a Hegel, que é a anatomia da sociedade civil que leva à compreensão das formas de organização e atuação estatal (MARX, 2010), a resposta para as perguntas anteriores pode exsurgir: há normas eficazes e ineficazes porque as primeiras se coadunam com e as segundas contrariam a forma historicamente determinada de a sociedade civil – e as

relações e interesses nela existentes – se produzirem e reproduzirem. Desse modo, uma política pública que favoreça o modo como os atores da sociedade civil se organizam está tendencialmente mais apta a tornar-se eficaz, enquanto uma política pública que colida com as formas das relações sociais dadas na sociedade civil tende à ineficácia.

Na sociedade civil, as relações se dão entre sujeitos singulares ou entre organizações particulares – como as empresas, a mídia, os sindicatos, os movimentos sociais etc. – e se estabelecem em decorrência da concentração de poder, sobretudo econômico, e sobre a capacidade de tais grupos influírem sobre a sociedade política, inclusive no referente à realização de políticas públicas. Destarte, aparece como bastante questionável essa concepção de o Estado possuir de modo tão eficaz o poder de realmente organizar esse grupo tão heterogêneo de interesses e promover o interesse comum. A organização estatal pretende-se soberana – se não autônoma – em relação às forças da sociedade civil (MARX, 2010), de modo que os órgãos e agentes do Estado constituem-se em torno de princípios e institutos que fundamentem a promoção do interesse geral e do desenvolvimento nacional. E, no entanto, mesmo que se desconsidere a influência direta de interesses particulares sobre os agentes do Estado ou práticas como a corrupção e o tráfico de influência – isto é, mesmo que se parta de um quimérico e ideal funcionamento da máquina estatal –, há de se constatar que os governos tendem a promover certas políticas e diretivas em detrimento de outras igualmente possíveis.

Logo, conduz-se à constatação de que a atividade administrativa, a legislativa e mesmo a judiciária, para além de estarem pautadas de conteúdo político, são altamente permeáveis pela lógica de reprodução da vida vigente no seio da sociedade civil (MARX, 2010), de modo que os interesses particulares dos grupos privados que – por meio de um processo de hegemonização conseguem traduzir seus interesses em termos de poder político (GRUPPI, 2000; GRAMSCI, 1988) – tendem a adquirir eficácia. Outrossim, talvez institutos jurídicos como “interesse geral” e princípios como os do art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade etc.) sejam mitos úteis ao balizamento do exercício da função administrativa do Estado, mas incapazes de se efetivarem ante o jogo de interesses da sociedade civil e sua influência sobre o Estado.

Por fim, diga-se que o tema e a série de questionamentos levantados demandam um estudo sistemático e transdisciplinar que considere a dinâmica entre Estado e sociedade civil como influente sobre a operacionalização e concretização de políticas públicas, o que certamente exige um exame que combine os instrumentais das ciências jurídicas e de áreas afins como a Sociologia e a Ciência Política. Talvez a solução de questões eminentemente jurídicas demande abandonar-se o paradigma moderno de ciência dilaceradora da totalidade real (LUKÁCS, 2003; KOSIK, 2002), com o intuito de adotar-se uma perspectiva que, sem negar a especificidade dos fenômenos jurídicos e seu tratamento formal, não seja avessa a abordá-los a partir da interação das diversas ordens coexistente da vida social.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Alaôr Caffé. **Estado e ideologia: aparência e realidade**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico**. São Paulo: Ícone, 1995.
- _____. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 14ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- _____. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. **Revista dos Tribunais**, ano 86, n. 737, março, São Paulo, 1997.
- CORREAS, Oscar. **Introdução à Sociologia Jurídica**. Porto Alegre: Crítica Jurídica, 1996.
- _____. **Crítica da Ideologia jurídica: ensaio sócio-semiológico**. Porto Alegre: Fabris, 1995.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- GRAMSCI, Antônio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. 6 ed. Rio de Janeiro, 1988.
- GRUPPI, Luciano. **O Conceito de Hegemonia em Gramsci**. 4 ed. São Paulo: Graal, 2000.
- HEGEL, Georg W. F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- LUKÁCS, Georg. **História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito?** 17 ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- MARX, Karl. **Glosas Críticas Marginais ao Artigo “o Rei da Prússia e a Reforma Social” de um Prussiano**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

O TURISMO RURAL COMO ALTERNATIVA SUSTENTÁVEL PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DO TRABALHO RURAL

Silvio Marques Garcia*

Juliana Presotto Pereira Netto

Sumário: I. Introdução; II. A agricultura familiar e as dificuldades emergentes; III. O turismo rural; III.1. Aspectos positivos e desafios do turismo rural; III.2. Necessidade de políticas públicas para o fomento do turismo rural; IV. A previdência do trabalhador rural; V. A inclusão previdenciária por meio do turismo rural; VI. Considerações finais; VII. Referências

I. INTRODUÇÃO

Pretende-se analisar a necessidade de inclusão social do trabalhador rural por meio de alternativas economicamente viáveis, tais como o turismo rural e o agroturismo, além de averiguar os reflexos previdenciários do exercício dessas atividades econômicas enquanto formas de efetivação dos direitos fundamentais sociais.

As atividades rurais têm sido afetadas e sofrido transformações decorrentes das mudanças da economia, tanto em escala mundial como nacional. As formas de produção tradicionais devem adaptar-se às novas necessidades do mercado global. Há um grande desafio em torno da busca por produtividade, inovação tecnológica e sustentabilidade.

Nesse contexto, as propriedades rurais precisam redescobrir seu potencial produtivo, seja por meio de novas técnicas de produção, seja pela introdução de modelos de exploração não agrícola, como o turismo. A dedicação a essas atividades não agrícolas por parte dos trabalhadores do campo é uma realidade que justifica a preocupação com os reflexos que se operam na esfera de seus direitos fundamentais.

Portanto, este estudo examina o turismo rural, especialmente o agroturismo, como forma de inclusão social dos pequenos proprietários rurais, possibilitando a sustentabilidade de suas propriedades e garantindo-lhes, dentre outros, os seus direitos previdenciários, enquanto espécie do gênero direitos sociais fundamentais.

* Mestrando em Direito pela UNESP, Franca-SP.

1. A AGRICULTURA FAMILIAR E AS DIFICULDADES EMERGENTES

Em texto intitulado *O mito do progresso*, Dupas (2006, p. 261), ao analisar os valores da ordem econômica atual, observa:

O mercado de trabalho tornou-se flexível apenas na direção conveniente aos interesses das cadeias produtivas globais, ou seja, deslocam-se os demais recursos livres do capital em busca da mão-de-obra mais barata, que continua prisioneira de seus Estados-nação.

O sistema de economia capitalista global, destaca Dupas (2006, p. 261-262), apresenta como disfunção mais saliente a passagem da exploração para a exclusão, o que faz com que conceitos como soberania, democracia, contrato de trabalho ou pleno emprego estejam em profunda revisão.

Essas dificuldades globais também atingem o meio rural, que deve ter seu papel social redefinido. Carmina Cavaco (apud GRAZIANO DA SILVA; VILARINHO; DALE, 2000, p. 27) propõe que, após a solução do problema relativo ao abastecimento alimentar, função tradicional dos espaços rurais, seja redefinido o papel do meio rural no conjunto da sociedade. A produção de alimentos passou por um processo de reformulação nos últimos tempos com as inovações nas técnicas de produção e o aumento vertiginoso da produtividade, deixando espaço para o aproveitamento da mão de obra e da infraestrutura das propriedades rurais para o desempenho de atividades não agrícolas como o turismo rural. Conforme ressalta Padilha (2010, p. 10):

[...] o desenvolvimento das atividades já não pode se basear apenas em atividades agrárias tradicionais, permanentemente submetidas a risco elevado, a incerteza e exaustão dos fatores de produção, ou seja, a diversificação da pauta de produtos e serviços que geram o sustento das propriedades rurais parece poder contribuir para o aumento da competitividade das atividades do agronegócio nacional.

De outro lado, as pequenas propriedades foram atingidas de modo negativo, porquanto não dispõem de acesso à tecnologia e ao financiamento para incrementar sua produtividade e escoar sua produção, tornando-se alvo de atravessadores e de grandes empresas que negociam seus produtos no mercado de *commodities*. As modificações nas cadeias produtivas trouxeram graves prejuízos à economia familiar e aos pequenos exploradores da terra.

Soma-se a esse quadro de mudanças nos meios de produção rural o fato de que, nas últimas décadas, despertou-se a consciência global em relação à necessidade de preservação do meio ambiente. A urbanidade dos grandes centros passou a ser associada à poluição, à degradação ambiental e ao estresse do cotidiano. Nesse contexto, o espaço rural vem sofrendo grandes

modificações, dentre as quais a introdução de práticas sustentáveis de agricultura e o turismo rural.

A ocupação de áreas rurais com atividades não agrícolas tem sido crescente nas últimas décadas. A diversificação das atividades no meio rural pode ser verificada por meio de dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) relativas aos anos 1981 a 1997, que foram objeto de estudo por Graziano da Silva, Del Grossi e Laurenti (1999) e indicam o crescimento das atividades não agrícolas no Brasil, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Sudeste. Dentre as principais atividades não agrícolas praticadas no Brasil, destacam-se a indústria de transformação, os serviços domésticos, a construção civil, a prestação de serviços públicos como as escolas rurais e o comércio. Além dessas atividades, o turismo rural vem se sobressaindo como atividade relevante para a geração de renda no setor rural (CAMPANHOLA; GRAZIANO DA SILVA, 1999, p. 3). A necessidade de diversificação da produção rural também é apontada por Padilha (2010, p. 15-17) como uma saída para a sustentabilidade das propriedades rurais, cada vez mais submetidas a novos desafios, principalmente para afastar a pobreza e a exclusão social que atingem os pequenos proprietários.

Assim, uma das soluções para a inclusão social dos trabalhadores rurais, especialmente aqueles que laboram em pequenas propriedades, seja como empregados, seja em regime de economia familiar, garantindo-lhes direitos trabalhistas e previdenciários, é a adoção de políticas de incentivo a atividades não agrícolas, a exemplo do turismo rural.

2. O TURISMO RURAL

O turismo rural teve início no Século XIX como reação ao crescimento das cidades e ao estresse proporcionado pela vida no ambiente urbano. Nas últimas décadas vem sendo objeto de estudo por envolver um grande número de pessoas.

A modalidade turística aqui estudada decorre de um certo retorno ao passado. O meio de vida rural, considerado até há pouco tempo obsoleto, é agora encarado como um refúgio bucólico ao exaurimento do cotidiano urbano. Seja nas antigas fazendas coloniais, ainda hoje preservadas, seja nas pequenas propriedades, o quê, em geral, se busca é usufruir de um modo de vida diferente, mais tranquilo, mais próximo à natureza, mais saudável, ainda que por um curto período de tempo.

Definir o que seja o turismo rural é algo complexo. Isso porque, conforme ressalta Rodrigues (2003, p. 101),

a primeira grande questão para iniciar a reflexão sobre o turismo rural no Brasil é a imprecisão de conceitos, a qual parece estar vinculada à tentativa de classificações baseadas em parâmetros europeus, o que resulta em graves equívocos por se tratar de realidades tão diferentes e complexas.

Em linhas gerais, o turismo rural se relaciona com as atividades típicas da vida no meio rural. Contudo, essa modalidade de turismo constitui uma forma de exploração do meio rural não diretamente relacionada à agricultura ou pecuária (RUSCHMANN, 2000, p. 65). Assim, apenas essa relação não possibilita uma identificação específica do objeto do turismo rural.

Oxinalde (apud GRAZIANO DA SILVA; VILARINHO; DALE, 2000, p.16) assinala que “o turismo no espaço rural é a soma do ecoturismo e turismo verde, turismo cultural, turismo esportivo, agroturismo e turismo de aventura”. Tulik (apud GRAZIANO DA SILVA; VILARINHO; DALE, 2000, p.18) entende o turismo rural como uma “forma alternativa do turismo contemporâneo em oposição ao turismo convencional”. O turismo rural é definido por Rátz e Puczkó (apud PADILHA, 2010, p. 31) como espécie de turismo que abrange várias atividades e serviços fornecidos pelos proprietários rurais, a fim de atrair os turistas e possibilitar a geração de renda extra.

Nesse sentido abrangente, Campanhola e Graziano da Silva (1999, p. 5) entendem ser mais correta a utilização da expressão “turismo rural” ou “turismo em área rural” para designar as atividades não agrícolas ligadas ao turismo na zona rural. Essa expressão engloba várias modalidades de atividades não agrícolas praticadas em áreas rurais, como o agroturismo, o ecoturismo, o turismo de aventura, o turismo cultural, o turismo de negócios, o turismo social, o turismo de saúde e o turismo de esporte. Padilha (2010, p. 31-32) também sublinha que o conceito de turismo rural engloba várias atividades, como os serviços de acomodação, festividades, eventos, atividades de recreação ao ar livre, a produção e venda de artesanato e produtos agrícolas etc.

As *Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo Rural no Brasil* definem o turismo rural como “o conjunto de atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometido com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultural e natural da comunidade” (EMBRATUR, 2003, p. 6). O turismo no meio rural atende à demanda de contato do indivíduo com o cotidiano rural e possibilita a criação de novas fontes de renda para as propriedades agrícolas e o emprego de mão-de-obra em atividades não agrícolas e, com isso, propicia a sustentabilidade das áreas rurais, desestimulando o êxodo rural, bem como a alienação das pequenas propriedades aos grandes grupos comerciais, atualmente dedicados à monocultura de produtos como a cana-de-açúcar e a soja.

Froelich e Rodrigues (2000, p. 86) apontam a falência de interpretações dualistas que colocam em oposição conceitos como urbano e rural. O espaço agrário vem adquirindo novos contornos, tornando-se menos agrícola e passando a exercer nova função social, como a preservação ambiental e o fornecimento de serviços como o lazer e o turismo. O desenvolvimento tecnológico possibilita a instalação de indústrias tipicamente urbanas em áreas rurais. Além disso, é comum em pequenas cidades do interior a dedicação de certos trabalhadores ao cultivo de hortas, o que certamente é uma atividade

agrícola. O desenvolvimento sustentável impõe, assim, uma integração entre os meios urbano e rural.

O turismo rural é difundido em países como os EUA, Austrália, Nova Zelândia, França, Itália (propriedades de queijos e vinhos), Escócia (destilarias de uísque) e Portugal. Na Argentina, é comum a hotelaria de estâncias (GRAZIANO DA SILVA; VILARINHO; DALE, 2000, p. 26-27). Carminda Cavaco (apud GRAZIANO DA SILVA; VILARINHO; DALE, 2000, p.30) apresenta dados segundo os quais agricultores da Europa recebem turistas nas seguintes proporções: Áustria, Suíça e Suécia 20%; Alemanha e Holanda 8%; França 4%, Itália 2%. Na Espanha, 27% dos veranistas passa férias em explorações agrícolas e em Portugal cerca de 33% da população se dirige para o interior nas férias. No Brasil, a experiência mais antiga de turismo rural, conforme anotam Graziano da Silva, Vilarinho e Dale (2000, p. 36), é a do Município de Lages, no Estado de Santa Catarina.

Nessa seara, é preciso distinguir entre as atividades não agrícolas realizadas em áreas não urbanas, como os *spas* e outras, das atividades tipicamente agrícolas. O turismo rural não abrange atividades ligadas ao mero recreio em ambientes não urbanos, as quais não precisam necessariamente se desenvolver no meio rural. É um conceito mais específico, mas que engloba também as atividades de lazer realizadas no meio rural, tais como aquelas chamadas de ecoturismo, o turismo de negócios e o turismo de saúde (GRAZIANO DA SILVA; VILARINHO; DALE, 2000, p.19).

O turismo rural é, em geral, desenvolvido em hotéis fazenda e fazendas de caça, por meio de atividades como a pesca esportiva, leilões e exposições agropecuárias, festas típicas, rodeios e complexos hípicas. Igualmente merecem ser citados o pesque-pague, a pousada, o restaurante rural e o entreposto de venda de artesanatos. Uma de suas espécies, o agroturismo, é especialmente praticado em locais como a *fazenda hotel*³⁷, que possibilita o contato do turista com o cotidiano do campo. Permite a ele um resgate de suas origens e um contato íntimo com a natureza, sendo o conforto algo secundário.

Todas essas atividades proporcionam rendas não agrícolas aos proprietários rurais, possibilitando o melhor aproveitamento do espaço rural, a preservação ambiental e a fixação do homem no campo, além dos aspectos culturais e de educação ambiental. Dentre elas, destaca-se o artesanato, como uma atividade estreitamente ligada ao turismo e que possibilita aumentar a renda das famílias rurais, com a produção e a venda de tapetes, redes, balaios, doces etc. Trata-se de atividade típica do interior que pode muito contribuir para a renda das famílias dos pequenos produtores rurais.

Dentre as experiências de turismo rural citadas pela doutrina, cumpre mencionar as vinícolas de Caxias do Sul e Bento Gonçalves no Rio

³⁷ O hotel fazenda se equipara aos demais, exceto quanto a sua localização no meio rural. Já a fazenda hotel oferece como produto não só o espaço rural, mas também as atividades tipicamente rurais, como a ordenha do gado e a participação na colheita.

Grande do Sul e o roteiro turístico da cachaça em Minas Gerais. Em São Paulo, fazendeiros de Mococa possibilitaram aos turistas conhecer o rico patrimônio histórico de suas propriedades (GRAZIANO DA SILVA; VILARINHO; DALE, 2000, p.48).

2.1. Aspectos positivos e desafios do turismo rural

O turismo rural apresenta impactos socioculturais em relação aos produtores rurais, comerciantes, prestadores de serviços, residentes secundários e turistas. Possibilita a manutenção da paisagem natural, o comércio de artesanato, a prestação de serviços, como hotéis e restaurantes. Campanhola e Graziano da Silva (1999, p. 10) enfatizam o agroturismo como a atividade que mais diretamente pode contribuir para o aumento da renda das famílias camponesas. Além de gerar renda aos proprietários rurais, possibilita o aumento do emprego e o estímulo de atividades como o artesanato. Em alguns casos, as receitas provenientes do turismo são mais significativas do que aquelas advindas da produção agrícola das propriedades. Também tem reflexos no aumento da arrecadação tributária, o que pode ser revertido em melhoria dos serviços públicos.

Uma das vantagens do turismo rural é certamente a possibilidade de seu desenvolvimento em locais sem recursos turísticos instalados, o que facilita a geração de emprego sem a necessidade de grandes investimentos. Outra vantagem é possibilitar o desenvolvimento local e regional (GREFFE, apud RUSCHMANN, 2000, p. 64). Em um país com território tão grande como o nosso, cada região poderá explorar suas peculiaridades e, com isso, o turismo rural pode ser praticado tanto por moradores de cidades próximas aos locais onde é explorado, como por residentes em locais mais distantes que possam atender àqueles que desejam conhecer melhor uma cultura agrícola diferente.

Quanto aos turistas, adquirem conhecimentos sobre o cotidiano rural e a importância da atividade agrícola para a manutenção da economia das próprias cidades, além da necessidade da conservação de áreas naturais para a manutenção do ecossistema, possibilitando assim a aquisição de cultura e a educação ambiental. No caso do Brasil, país de origem essencialmente rural, com raízes históricas no plantio de espécies como a cana-de-açúcar, o algodão, o café e a borracha, o turismo rural possibilita o retorno das pessoas ao ambiente rural, conforme era vivenciado por seus antepassados.

O agroturismo possibilita aos produtores agropecuários o aumento da sua renda sem alterações no seu modo de vida. O ecoturismo, de outro lado, requer maior especialização, pois envolve atividades como *rafting*, arborismo, *trekking*, rapel (atividades esportivas em geral), além de caça, pesca e acampamentos. Cabe destacar que o agroturismo pode ser integrado ao ecoturismo, o que pode acarretar benefícios para ambos, como a venda de artesanato, fornecimento de hospedagem e comidas típicas.

Em suma, em propriedades e regiões em que, em razão de algumas peculiaridades, a agricultura e a pecuária não se mostram rentáveis o suficiente para a manutenção do empreendimento, o turismo rural surge como alternativa viável para a obtenção de renda. Não obstante, há também alguns aspectos negativos. Padilha (2010, p. 37) aponta os impactos socioambientais negativos que podem advir das atividades turísticas. Com fundamento na ponderação de Matei e Santos Júnior (2003), destaca que

[...] em muitos casos o turismo é realizado de forma depredadora, o que pode impossibilitar, no longo prazo, o uso dos recursos naturais de forma sustentável. Por isso se diz que a busca por rentabilidade imediata conduz à destruição dos recursos naturais que atraem o turista (praias, paisagens, entre outros), deteriorando-se, assim, num curto período de tempo, as fontes de renda (recursos naturais) a partir da exploração de atividades turísticas.

Destarte, a exploração do produto turístico nas áreas rurais não pode deixar de lado a preservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural da localidade, o que aponta para a necessidade de políticas de apoio ao turismo que levem em conta sua exploração de forma sustentável.

O turismo rural não pode ser descartado como opção geradora de aspectos econômicos positivos, mas, segundo adverte Ruschmann (2000, p. 72), deve contemplar um plano econômico estratégico em nível local e/ou regional. É necessário, portanto, que haja uma participação efetiva das comunidades locais para o desenvolvimento sustentável do turismo rural.

2.2. Necessidade de políticas públicas para o fomento do turismo rural

O turismo rural pode ser uma alternativa viável, principalmente para os pequenos proprietários em locais onde a infraestrutura ainda não está desenvolvida, como a Amazônia e o Pantanal, mas também é uma opção interessante em diversas outras regiões do país.

Entretanto, para que o turismo rural possa servir de suporte às melhorias indicadas, é necessário desenvolver estruturas que possibilitem que essa atividade seja sustentável. A principal dificuldade de implementação do turismo rural é a falta de infraestrutura (CAMPANHOLA; GRAZIANO DA SILVA, 1999, p. 10). A ausência de rodovias, energia elétrica, saneamento básico, coleta de lixo, serviços hospitalares, bombeiros, serviços comerciais (como supermercados, farmácias e postos de gasolina), bem como a falta de políticas públicas específicas e de preparo dos pequenos proprietários e dos prestadores de serviços, impedem a efetiva exploração do potencial turístico de diversas áreas rurais. Como se pode notar, o turismo rural é uma atividade complexa que carece de um conjunto de ações integradas.

No caso específico dos pequenos proprietários, apontam Campanhola e Graziano da Silva (1999, p. 12) as seguintes dificuldades: falta

de treinamento, desencorajamento para ingressar em novos tipos de negócios, dificuldade de assumir os riscos da nova atividade, dificuldade de acesso às políticas de financiamento do governo, falta de tradição, dificuldade de acesso à informação e pouco intercâmbio com as agências de viagem e turismo.

No Brasil, nas décadas de 60 e 70, o governo estimulou a produção rural, porém de forma não planejada, o que acarretou o esgotamento rápido do solo, entre outras coisas pelo uso descontrolado de produtos tóxicos. Buscava-se a produtividade, o crescimento a qualquer custo. O turismo rural, por outro lado, procura alternativas mais duradouras e sustentáveis. Contudo, até há pouco tempo não havia políticas de incentivo a essa atividade.

Os instrumentos políticos destinados a fomentar o turismo rural no Brasil são recentes. Os primeiros mecanismos surgiram em 1995 com a *Política Nacional de Turismo*, sob a responsabilidade, à época, do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Em 1996, o *Programa Nacional de Municipalização do Turismo* buscou incentivar o desenvolvimento do turismo sustentável nos municípios brasileiros. Um pouco mais tarde, em 1998, foi criada pelo governo federal uma linha de crédito, administrada pelo Banco do Brasil, para a expansão do turismo rural (SILVEIRA, 2003, p. 141).

A importância do turismo rural foi destacada nas *Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo Rural no Brasil*, editada em 2003, pelo Ministério do Turismo, nas quais se reconhece a ineficiência das iniciativas (públicas e privadas) para fomentar o desenvolvimento dessa atividade. Esse documento aponta estratégias destinadas a orientar ações e projetos específicos para o fomento do turismo rural.

Entretanto, as medidas efetivamente tomadas são muito tímidas diante do grande potencial turístico que o Brasil todo possui. É possível implementar o turismo rural em todo o território brasileiro, já que cada região possui atrações peculiares e ímpares, desde os pampas gaúchos até as comunidades que exploram a floresta amazônica de forma sustentável.

Dentre os problemas das políticas públicas de turismo rural estão a falta de divulgação dessa atividade e a ausência de participação das comunidades interessadas, muitas vezes, por falta de informações e incentivo. Com isso, fica-se sempre a depender de iniciativas de particulares e, muitas vezes, o foco não é direcionado a trazer benefícios para a comunidade onde essa atividade será desenvolvida. Nesse sentido, é necessário que haja políticas apropriadas voltadas para o estímulo aos atores sociais que buscam o seu desenvolvimento. Almeida e Blos (2000, p. 79-80) destacam o papel desses agentes locais, já que o desenvolvimento não depende apenas dos recursos e fatores de produção, mas decorre da “combinação desses elementos com um agente capaz de despertá-los”.

Em linhas gerais, portanto, o turismo rural permite estimular o desenvolvimento local e a ocupação de recursos ociosos. A atividade agrícola, além de ser essencial para o país com respeito à produção de alimentos, se praticada com sustentabilidade pode trazer inúmeros benefícios sociais. Assim,

urge a adoção de políticas efetivas de fomento e apoio ao turismo rural como obrigação do Estado a fim de garantir a eficácia dos direitos fundamentais sociais.³⁸

O turismo rural depende de políticas de incentivo específicas. Se não houver, por exemplo, uma política de apoio às pequenas propriedades com potencial turístico, corre-se o risco de sejam alienadas por seus proprietários, em razão da falta de tradição no desenvolvimento dessa atividade e consequente falta de iniciativa para a sua exploração. Além disso, também necessita de outras políticas integradas, como o abastecimento de água, saneamento básico, energia elétrica, coleta de lixo e sistemas de comunicações. Trata-se, portanto, de uma forma de integração do espaço rural à sociedade urbana industrializada. Froelich e Rodrigues (2000, p. 89-90) consideram o espaço rural como uma continuação do ambiente urbano. As políticas relacionadas ao turismo não podem ignorar essa crescente urbanização do meio rural.

Conforme anotam Graziano da Silva, Vilarinho e Dale (2000, p. 38), em países desenvolvidos como os Estados Unidos, um dos critérios de definição de uma área como urbana ou rural é o acesso a serviços públicos. No Brasil, essa é uma das grandes questões polêmicas atuais e traz inúmeros reflexos para o nosso objeto de estudo, dela dependendo, por exemplo, a definição de um empregado como sendo doméstico/caseiro ou empregado rural, principalmente se trabalha em chácaras utilizadas para recreio nos finais de semana, quando essa atividade está associada à produção agrícola de mel, flores, hortaliças, peixes etc.

Assim, se um dos objetivos do turismo rural é fixar o homem no campo, há de haver uma regulação adequada para o empregado rural nas atividades turísticas, possibilitando-lhe a garantia de efetividade de seus direitos sociais, inclusive com benefícios previdenciários dignos.³⁹ Outro problema ocorre em relação aos empregados envolvidos nas atividades turísticas, principalmente a doméstica ou a camareira. No que concerne aos direitos previdenciários, por exemplo, esses empregados não encontraram ainda uma classificação adequada na legislação, capaz de assegurar-lhes uma proteção mais ampla, tanto em relação à flexibilização da prova do exercício de atividade econômica como em relação à possibilidade de obterem benefícios que lhes assegurem uma vida com dignidade. Isso pode trazer consequências sérias para a vida desse trabalhador, conforme observa Berwanger (2008, p. 131):

³⁸ Sobre o problema da eficácia dos direitos sociais na sua dimensão prestacional, veja-se SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 280 e ss.

³⁹ Confira-se, a respeito, GARCIA, Silvio Marques; PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. O acesso do trabalhador rural idoso à aposentadoria com renda superior ao salário mínimo como direito fundamental. In: PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. (Org.). *IV Fórum sociojurídico: políticas públicas para a efetivação de direitos no processo de envelhecimento*. Franca: UNESP/Franca/SP, 2011, v. 1, p. 234-242.

[...] os equívocos nos enquadramentos – se urbanos ou rurais – podem trazer prejuízos [a]os empregados rurícolas. Em última análise, interpretar que um capataz de fazenda é urbano e não rural faz com que ele tenha que trabalhar mais cinco anos até conseguir se aposentar.

Há ainda outras peculiaridades em relação à falaciosa dicotomia urbano-rural. Podem ser citadas atividades agrícolas em ambientes urbanos, como as hortas existentes em bairros, bem como as indústrias instaladas em ambientes rurais (agroindústrias), que envolvem uma grande quantidade de empregados, como no setor do açúcar e álcool. Além disso, destacam-se as festas de rodeio, os leilões e exposições agropecuárias, os quais movimentam milhões de reais e não podem ser ignorados na economia nacional.

Finalmente, tratando-se ainda da necessidade de políticas públicas para o fomento do turismo rural, Almeida e Blos (2000, p. 75-84) o classificam como um *produto* e, portanto, passa a ser de fundamental importância o *marketing* para o desenvolvimento dessa atividade. Para eles, as estratégias de *marketing* são um fator central de consolidação da atividade turística. Os aspectos físicos do espaço agrário, associados ao patrimônio histórico e sociocultural das comunidades locais conferem aos ambientes rurais configurações únicas que lhes permitem ser apresentados como “um produto turístico extremamente complexo” (ALMEIDA; BLOS, 2000, p.76). Tratando-se o turismo rural como um produto, permite-se o aproveitamento desse rico mercado, o que depende de um conjunto de estratégias de *marketing* e técnicas mercadológicas que o valorizem.

Verifica-se, destarte, que um dos principais desafios para o desenvolvimento do turismo rural é a falta de iniciativas que possam fomentar as atividades não agrícolas em áreas rurais. Faltam políticas públicas de incentivo e acesso a recursos, financiamentos, capacitação e conhecimento. No Brasil, em razão de suas características históricas e geográficas, o turismo rural é uma atividade econômica que deve estar presente em todos os planos de desenvolvimento, locais e regionais, até porque cada localidade tem suas peculiaridades capazes de atrair turistas para o meio rural. É necessário adequar os interesses de cada um dos envolvidos com o turismo rural, permitindo-se a manutenção da cultura e da paisagem local, a economia agrícola e a exploração turística. Assim, as comunidades que se beneficiam do turismo rural devem encontrar um equilíbrio entre os custos e os benefícios dessa atividade.

3. A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA POR MEIO DO TURISMO RURAL

Técnica de proteção social especificamente destinada a conferir rendimentos ao segurado quando este se torna, por algum motivo, incapaz para o trabalho, a previdência social é um direito fundamental do trabalhador e, como tal, condição de dignidade humana.

A previdência do trabalhador rural, no entanto, teve início tardio no Brasil, tendo sido prevista apenas com o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963. Mais tarde, a Lei Complementar n. 11/1971 criou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), o qual garantiu a aposentadoria por idade aos 65 anos e a aposentadoria por invalidez, em qualquer idade, mas apenas ao arrimo de família e no valor de meio salário mínimo. A existência de regimes diferentes de previdência, um para o trabalhador urbano e outro para o rural perdurou até 1988. Verifica-se, portanto, que até recentemente o sistema previdenciário no Brasil era pouco inclusivo para o homem que trabalhava no campo.

Com a Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se a necessidade de concretização dos direitos fundamentais sociais, dentre eles a seguridade social que, por sua vez, tem como uma de suas componentes a previdência social. Aprovou-se o princípio da uniformidade e equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (o que veio a ser regulamentado com as Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 1991), e também foi garantido aos rurícolas o recebimento de prestação não inferior ao salário mínimo.

Cumprir observar, todavia, que ainda hoje não há, na prática, o devido cumprimento ao princípio da igualdade na previdência. Segundo relatório do Ministério da Previdência e Assistência Social (BRASIL, 2011), no ano 2009, 75,8% dos benefícios concedidos pela previdência social eram urbanos e 24,2% foram os concedidos à população rural. Não obstante, o valor médio dos benefícios urbanos era 57,8% mais elevado que o dos benefícios rurais.

Tal situação, bem como as dificuldades enfrentadas na labuta diária dos trabalhadores rurais, justifica ações afirmativas que os coloquem em situação de igualdade material com os urbanos. Não fossem reais essas dificuldades, o Brasil não teria assistido ao êxodo rural verificado nas últimas décadas. A título de exemplo, os rurais possuem jornada de trabalho maior que a dos urbanos; estão constantemente expostos às intempéries climáticas – sol, chuva, calor e frio, além da poeira; têm maior dificuldade de acesso à educação, cultura e lazer e hoje, ainda se expõem, em maior grau, aos agrotóxicos e outros riscos à sua saúde e integridade física. Não é sem razão que a Organização Internacional do Trabalho – OIT considera a agricultura uma das atividades profissionais de maior risco, equiparando-a à construção civil e à exploração do petróleo (COUTO, 2010).

É evidente, portanto, a necessidade de garantir aos trabalhadores do campo o acesso aos benefícios previdenciários, em especial a aposentadoria com renda superior ao salário mínimo, como forma de concretização e efetividade dos direitos sociais, consoante destacado por Garcia e Pereira Netto (2011).

Impõe-se analisar, nesse sentido, as implicações do turismo rural para a esfera dos direitos previdenciários dos trabalhadores do campo, pois, conforme já mencionado, em razão das mudanças sociais e econômicas que

afetam esse meio, essa atividade se apresenta como alternativa sustentável de geração de renda para os pequenos proprietários rurais.

Assim, no intuito de acompanhar as mudanças supra mencionadas, a legislação previdenciária foi recentemente alterada. A Lei n. 11.718, de 12 de junho de 2008, introduziu várias modificações nos direitos previdenciários e trabalhistas do rurícola, dentre as quais a criação do *contrato de trabalhador rural por pequeno prazo* para a realização de atividades de natureza temporária. A contratação temporária pode ser feita por até dois meses dentro do período de um ano, gerando automaticamente direitos previdenciários ao trabalhador rural. Foi um primeiro passo o reconhecimento de que no meio rural a oferta de trabalho é predominante em determinadas épocas do ano, coincidindo com os períodos destinados ao plantio e à colheita. Permitiu-se também aos praticantes da agricultura familiar a contratação de empregados, em épocas de safra, à razão de no máximo 120 (cento e vinte) pessoas/dia no ano civil, sem que essa contratação desconfigure a qualidade dos membros da família como segurados especiais.

No entanto, essa não foi a principal alteração em relação ao objeto de estudo aqui em exame. Confira-se a alteração no art. 12, §9º, da Lei n. 8.212/1991 e no art. 11, §8º, da Lei n. 8.213/1991, promovida pelos arts. 9º e 10 da Lei n. 11718/2008:

Não descaracteriza a condição de segurado especial:

(...)

II – a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano;

A mencionada lei reconheceu a importância das atividades não agrícolas nas propriedades rurais, assegurando aos trabalhadores que as exercem o reconhecimento de sua condição de empregado rural ou segurado especial e, assim, o acesso aos benefícios previdenciários com redução etária em cinco anos para a aposentadoria por idade (art. 201, §7º, inc. II, da Constituição Federal).

Nessa mesma linha, o art. 5º da Lei n. 11.718/2008 introduziu o § 1º no art. 48 da Lei n. 8.171/1991, o qual permitiu expressamente ao agricultor familiar ou empreendedor familiar rural a utilização do crédito rural para o fim de financiamento de atividades não agropecuárias, inclusive o turismo rural e a produção de artesanato e assemelhados.

Trata-se de um passo inicial rumo à implantação de políticas efetivas de inclusão do trabalhador rural por meio de atividades não agrícolas como o turismo e o artesanato, as quais, como visto anteriormente, trazem benefícios para a sustentabilidade da vida no campo, como a preservação ambiental, o uso menos intenso do solo, a diversificação de culturas e o desenvolvimento das comunidades locais, dentre tantos outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades globais atingem também o meio rural, fazendo com que as atividades agropecuárias tradicionais passem a conviver com outras não agrícolas. Os efeitos das modificações nos meios de produção atingem de forma mais intensa os pequenos produtores e a agricultura familiar.

No Brasil, as propriedades estão introduzindo práticas agrícolas sustentáveis e atividades não agrícolas como forma de manter viável a exploração da terra. Dentre estas, destaca-se o turismo rural em razão dos benefícios que pode trazer, como a inclusão social do trabalhador rural, a preservação ambiental, a fixação do homem no campo, o manutenção das culturas locais e de tradições como as festas típicas e o artesanato, dentre outras.

O turismo rural, portanto, deve ser visto como alternativa geradora de aspectos econômicos positivos, mas, para isso, carece de políticas públicas de fomento e financiamento. As iniciativas governamentais nesse sentido são recentes, tais como o *Programa Nacional de Municipalização do Turismo* e as *Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo Rural no Brasil*. A doutrina aponta a necessidade de políticas específicas e integradas para o turismo, que não descurem de aspectos como a infraestrutura e os serviços públicos, além de outros como o *marketing* e o engajamento das comunidades locais.

Nesse contexto, a previdência do trabalhador rural é uma garantia social recente. Somente com a Constituição de 1988 foi possível garantir a igualdade entre os trabalhadores urbanos e os rurais. Contudo, na prática, ainda há uma diferença muito grande entre essas categorias de segurados, principalmente em relação ao valor dos benefícios.

Apesar das alterações promovidas pela Lei n. 11.718/2008, no sentido de possibilitar atividades não agrícolas aos trabalhadores rurais sem que isso lhes retire a condição de empregado rural ou segurado especial e ainda a garantia legal de crédito rural para atividades não agrícolas, ainda há muito a ser implementado a fim de garantir a sustentabilidade da vida no campo para os pequenos produtores.

Como visto, o turismo rural é uma atividade complexa que carece de um conjunto de ações integradas. Entretanto, um dos principais desafios para o desenvolvimento do turismo rural é a falta de políticas públicas que possam fomentar as atividades não agrícolas em áreas rurais. Se de um lado o agroturismo não é uma solução milagrosa para o problema da queda de rendimento das atividades do campo, principalmente nas pequenas propriedades, em que não são possíveis grandes investimentos em tecnologia de produção, não pode ser ignorado, de outra parte, como alternativa viável à sustentabilidade das propriedades em que se pratica a agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Joaquim Anécio; BLOS, Wladimir. O marketing do turismo rural e o desenvolvimento sustentável. In: ALMEIDA, Joaquim Anécio; FROEHLICH, José Marcos; RIEDL, Mário (Orgs.). *Turismo rural e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Papirus, 2000. pp. 75-84.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência rural: inclusão social*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=981>. Acessado em: 15.02.2011.

CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José. Tourism in the rural area as a new opportunity for small farmers. Disponível em: www.eco.unicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/texto72.pdf. Acessado em: 25.07.2011.

COUTO, José Luis Viana do. Riscos de acidentes na zona rural. Disponível em: <http://www.ufrj.br/institutos/it/de/acidentes/acidentes.htm>. Acessado em 30.10.11.

DUPAS, Gilberto. *O mito do progresso*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

EMBRATUR. *Diretrizes para o desenvolvimento do turismo rural no Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

FROEHLICH, José Marcos; RODRIGUES, Ivone da Silva. Atividade turística e espaço agrário: considerações exploratórias sobre o Município de Restinga Seca (RS). In: ALMEIDA, Joaquim Anécio; FROEHLICH, José Marcos; RIEDL, Mário (Orgs.). *Turismo rural e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Papirus, 2000.

GARCIA, Silvio Marques; PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. O acesso do trabalhador rural idoso à aposentadoria com renda superior ao salário mínimo como direito fundamental. In: PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. (Org.). *IV Fórum sociojurídico: políticas públicas para a efetivação de direitos no processo de envelhecimento*. Franca: UNESP/Franca/SP, 2011, v. 1, p. 234-242.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; LAURENTI, Antônio Carlos. The evolution of rural nonagricultural activities and intersectorial linkages in Brazil. Disponível em: www.eco.unicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/texto75.pdf. Acessado em: 25.07.2011.

GRAZIANO DA SILVA, José; VILARINHO, Carlyle; DALE, Paul J. Turismo em áreas rurais: suas possibilidades e limitações no Brasil. In: ALMEIDA,

Joaquim Anécio; FROEHLICH, José Marcos; RIEDL, Mário (Orgs.). *Turismo rural e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Papyrus, 2000. pp. 15-62.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *O trabalho rural e a previdência social*. São Paulo: LTr, 1985.

PADILHA, Ana Claudia Machado. *Estratégia e conhecimento: demandas emergentes no turismo rural*. São Luís: EDUFMA, 2010.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. *A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2002.

RODRIGUES, Adyr Balastri. Turismo rural no Brasil: ensaio de uma tipologia. In: RODRIGUES, Adyr Balastri (Org.). *Turismo rural: práticas e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. pp. 101-116.

RUSCHMANN, Doris van de M. Turismo rural e o desenvolvimento sustentável. In: ALMEIDA, Joaquim Anécio; FROEHLICH, José Marcos; RIEDL, Mário (Orgs.). *Turismo rural e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Papyrus, 2000. pp. 63-73.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVEIRA, Marcos Aurélio Tarlombani da. Política de turismo: oportunidades ao desenvolvimento local. In: RODRIGUES, Adyr Balastri (Org.). *Turismo rural: práticas e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. pp. 133-150.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A CRIMINALIDADE INFANTIL

Luiz Gustavo Vicente Penna*

Paulo César Corrêa Borges**

Sumário: INTRODUÇÃO. 1. Políticas públicas – conceitos e finalidades. 2. A criminalidade infanto-juvenil. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo é contribuir de forma clara para a compreensão do conceito de “políticas públicas” e como as mesmas auxiliam as crianças e adolescentes no contexto político-jurídico.

Normalmente se relaciona a juventude com violência, rebeldia e irresponsabilidade. Essa visão construída pela própria sociedade ao longo do tempo, traz estigmas e preconceitos que frequentemente não permitem à sociedade ver o jovem que há por trás dessa realidade.

Outra questão importante a se abordar é a relação também direta que se faz entre crime e pobreza. As estatísticas mostram um maior índice de criminalidade entre as classes menos privilegiadas, mas sabe-se que há violência juvenil também praticada nas classes mais afortunadas.

A segregação e globalização dos espaços públicos, marginalizando e afastando o adolescente de vários espaços sociais, faz com que o mesmo se aproprie de forma por vezes violenta desses espaços, tomando, pela força, o que em princípio também é seu por direito. Conclui-se que é importante a princípio, contextualizar o cenário em que o jovem se encontra antes de se tratar a questão da criminalidade juvenil.

Outro aspecto que será abordado e que explica a juventude violenta é a questão das drogas. A associação droga-jovem-violência é pragmática por vezes. Nem sempre onde há droga, há violência. Haja vista a questão dos usuários ocasionais. Pode-se encontrar, por vezes, o jovem cometendo crimes para conseguir recursos para adquirir a droga ou para adquirir a droga diretamente. Porém, existem aqueles que dispõem de recursos materiais ou fazem trabalhos em troca dessa droga.

* Mestrando em Direito pela UNESP, Franca-SP.

** Doutor e mestre em Direito pela UNESP, Franca-SP. Professor Assistente-doutor de Direito Penal e Criminologia do Departamento de Direito Público da UNESP, Franca-SP. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, Franca-SP. Promotor de Justiça do Estado de São Paulo. Líder do Núcleo de Pesquisas da Tutela Penal dos Direitos Humanos (NETPDH).

Trata-se de um tema completamente reacionário, e que tem algo de surreal, alguns defendem que o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) prevê muitos direitos e poucos deveres, não pune os adolescentes infratores como deveria e, com isso, acaba promovendo a violência e a impunidade.

Porém, de forma completamente distinta, há quem entenda o contrário, o ECA prevê realmente os direitos fundamentais da infância e da juventude, e nem poderia ser diferente, uma vez que são sujeitos de direito. Mas, do mesmo jeito que o Código Penal faz em relação aos adultos, o ECA estabelece também severas punições aos infratores, chegando até mesmo à punição máxima que é a privação da liberdade, ou seja, a internação em regime fechado nas Casas especializadas, hoje chamadas de Fundação Casa.

Todavia, apesar da rigidez do Estatuto, o fato é que a criminalidade infanto-juvenil continua sendo um problema grave, o que revela o equívoco que é insistir na repressão para solucionar problemas sociais.

A questão da criminalidade na infância e juventude no Brasil está diretamente ligada com o problema da educação, não há uma forte intervenção no campo das políticas públicas e sociais voltadas para a adequada formação do jovem, para a sua inserção no mercado de trabalho, garantia de seus direitos básicos e exercício pleno de sua cidadania.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITOS E FINALIDADES

Para fins de melhor entendimento, **Política pública** é definida aqui como o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao bem coletivo. Elas podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e, como se verifica mais recentemente, com a iniciativa privada.

É dever do Estado propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas públicas. No caso da violência infanto-juvenil, é dever do Estado indicar alternativas que diminuam as conseqüências que ela traz à população do Brasil, em especial para a mais pobre, que é a mais atingida.

Em uma acepção mais genérica, a idéia de políticas públicas está ligada a uma série de ações articuladas com recursos próprios, tanto financeiros quanto humanos, e envolve uma dimensão de tempo juntamente com uma capacidade de impacto.

Enfim, a característica principal das políticas públicas é a presença do aparelho público-estatal na definição de políticas e no acompanhamento e avaliação, assegurando assim seu caráter público.

Porém, não resta dúvida que diversas forças sociais integram o Estado. Elas representam agentes com posições muitas vezes antagônicas. Também é preciso entender que as decisões acabam por privilegiar determinados setores, nem sempre voltados à maioria da população brasileira.

As principais funções que sustentam as políticas públicas são: **Planejamento:** concepção ou formulação das políticas; **Orçamento:** alocação de

recursos para viabilização das políticas; **Execução:** implementação ou operacionalização das medidas para realização das políticas públicas.

A concepção das políticas públicas varia conforme a orientação política, por exemplo, na visão liberal a concepção opõe-se à universalidade dos benefícios de uma política social. Para ela, as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais, cabendo à política social um papel residual no ajuste de seus efeitos.

Já na visão social-democrata, concebem-se os benefícios sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação; as políticas públicas têm o papel regulador das relações econômico-sociais, são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais. Essa concepção social-democrata deu base ao sistema chamado Estado de Bem Estar Social, que cresceu muito, levando a uma relativa distribuição de renda e ao reconhecimento de uma série de direitos sociais, mas também a um controle político burocrático da vida dos cidadãos, considerados como objetos, como meros consumidores de bens públicos. Porém essa visão já entrou em decadência no decorrer do tempo e nas mudanças do cenário social do Brasil.

Por mais paradoxal que possa parecer a globalização tornou o processo de formulação de políticas públicas mais complexo, pois se tem que levar em consideração cada país com seus costumes próprios, e também os interesses internacionais representados por forças sociais com um forte poder de interferência nas decisões quando essas não são diretamente ditadas por organismos multilaterais.

No Brasil, existe hoje, uma série de experiências desenvolvidas por ONGs (Organizações não Governamentais) e organizações de base que podem servir de referência para a elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas relacionadas à juventude. Deve-se também usar de modelo alguns mecanismos, de natureza administrativa, judicial ou parlamentar, criados a partir da Constituição Federal, para exercer, junto ao Estado, um papel mais ativo e propositivo, inclusive de controle e avaliação de ações negociadas.

Por outro lado, é na concepção ampliada de direitos que alguns setores da sociedade brasileira têm se voltado para a discussão da situação dos adolescentes e dos jovens, e a maior expressão disso se deu na criação do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Contudo, na atualidade, parte das atenções da sociedade como um todo e do poder público voltou-se principalmente para os adolescentes e aqueles que estão em processo de exclusão ou privados de direitos (marginalizados).

Deve-se ter em mente que é na juventude que uma sociedade deposita as maiores esperanças de vivermos em um mundo melhor no futuro, por outro lado, é também neste segmento, que infelizmente encontramos mais ocorrência dos principais problemas da atualidade.

Infelizmente é entre os jovens que estão os maiores índices de usuários de álcool, cigarros e drogas; causadores e vítimas de muitas tragédias. Também são os

jovens os que mais sofrem com o desemprego; e os que entram para a criminalidade.

Esta grande contradição entre a esperança nas novas gerações e a triste realidade urbana encontrada nas estatísticas, gera a necessidade de que o poder público e a sociedade civil definam planos e ações direcionadas a proteger, capacitar e gerar oportunidades aos jovens, de modo a mudar estas tristes estatísticas.

Considerar as políticas públicas para a juventude ações direcionadas somente a um segmento da sociedade ou grupo de interesse, é um equívoco, pois os jovens podem ser considerados o futuro de todos nós, sendo que as ações geram conseqüências em toda comunidade. Beneficiando toda a família, melhorando a qualidade de vida nas cidades, diminuindo a criminalidade e contribuindo para a economia em geral.

Tratar do tema Políticas Públicas e Juventude é tratar de desenvolvimento de ações direcionadas em diversas áreas de interesse público. Por exemplo, na área de educação, possibilitando que as escolas, além do conhecimento formal, gerem capacitação e profissionalização aos estudantes.

Outro exemplo que pode e deve ser seguido pelo poder público, são os incentivos ao esporte por meio do apoio aos atletas, construção de centros esportivos e parques, estas políticas públicas para a juventude na área de esportes geram excelentes resultados para a saúde e para a qualidade de vida, fazendo com que os jovens procurem a emoção necessária à eles no esporte ao invés de procurar na criminalidade.

Diante dessa realidade do panorama social brasileiro, é necessário que, antes que as condições dos jovens se tornem críticas e as conseqüências sejam irreversíveis, haja uma mobilização social completa, e que ocorra um grande acordo entre os governos, os políticos, a iniciativa privada, organizações não governamentais e a sociedade em geral para elevarmos as políticas públicas para a juventude a um patamar de destaque no debate político brasileiro, ocupando definitivamente seu espaço no planejamento das cidades, Estados e do Governo Federal.

Deve-se dizer ainda, que além de prevenir gastos reparatórios com as punições dadas aos jovens infratores pelo Poder Judiciário, com aumento da criminalidade, construção presídios e perda da qualidade de vida dos mesmos, os gastos com o desenvolvimento de políticas públicas para a juventude, não representam gastos e sim um grande investimento no “futuro do Brasil.”

Portanto, é com essa visão atual das políticas públicas que o Estado deve trabalhar em sua intervenção sobre a juventude e que devem ser considerados como estratégia metodológica de avaliação dirigida aos gestores de programas sociais no Brasil.

2. A CRIMINALIDADE INFANTO-JUVENIL

Na maioria das grandes cidades do País, vários problemas têm ameaçado gravemente não só a formação adequada da juventude, como também a possibilidade de gozo e fruição dos seus direitos mais básicos, tais como segurança, educação, lazer, saúde, qualidade de vida. Dentre estes podemos citar a má qualidade do ensino público proporcionado às crianças e adolescentes de baixa renda; falta de alternativas para a prática de esporte, lazer e recreação formativos; ausência de atividades culturais de formação básica (teatro, cinema, leitura, musicalização) e, conseqüentemente, a falta de qualquer perspectiva de trabalho, de inserção ou de ascensão social.

Desta forma observa-se que essa falta de perspectiva para a juventude, que se traduz na ausência de projetos para o futuro, tem empurrado o jovem brasileiro para atitudes que se poderia qualificar como atitudes tipicamente de fuga, como a prática desenfreada de atividades de lazer essencialmente hedonistas, voltadas exclusivamente para a busca do prazer imediato, sem nenhum ganho para a sua formação pessoal. É o caso, por exemplo, da freqüência habitual e compulsiva a bares da moda, festas regadas a álcool, shows e espetáculos sem nenhuma qualidade cultural. Ao invés de procurar “adrenalina” em atividades construtivas e corretas do ponto de vista social, eles se jogam no caminho mais fácil, da criminalidade, porém um caminho mais violento, mórbido e quase sempre sem volta.

Observa-se também que essa falta de projeto e de perspectiva de futuro tem também levado o jovem à prática de ações violentas, tipificadas como crime, ou excessivo consumo de drogas, tais como o álcool, a maconha e a cocaína.

Os estudiosos do tema abordado são unânimes em listar as mais alarmantes ameaças que pairam sobre juventude brasileira: 1) o alastramento do tráfico de drogas; 2) a falência de instituições tais como escola e família; 3) o apelo consumista alimentado por setores da mídia e 4) a desigualdade social que marginaliza parcelas importantes da juventude, levando um enorme contingente de jovens à prática de crimes. Ou seja, a criminalidade infanto-juvenil, em todas as grandes regiões urbanas do País, é praticamente alimentada pelo tráfico de drogas, pela ausência da família, pela falência da escola, pela desigualdade social e pela propaganda consumista que cria necessidades artificiais, estimulando o consumo de quaisquer bens a qualquer custo, inclusive ao custo de práticas criminosas.

Neste contexto vemos que a questão da criminalidade infanto-juvenil é mesmo um problema social, que está a suplicar pela adoção de políticas públicas destinadas à superação da pobreza e da desigualdade social, bem como políticas destinadas também ao resgate do sistema educacional e controle daquelas práticas de mídia que por vezes têm um grande efeito violento na sociedade do consumo.

O próprio ECA já citado traz em sua redação uma série de direitos destinados a alavancar mudanças sócio-culturais que seriam muito eficazes para combater a violência infanto-juvenil nas suas raízes. O problema é que muitos ainda querem aplicar erroneamente apenas a parte repressiva do ECA, são pessoas

obcecadas com a idéia de estabelecer os deveres dos jovens que muitas vezes ainda não têm todos os direitos assegurados.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi elaborado também com o intuito de humanizar a relação entre o menor em conflito com a lei e os mecanismos do Poder Judiciário. Desta forma, acredita-se que políticas públicas elaboradas à luz do ECA terão mais sucesso na prevenção e redução da criminalidade infanto-juvenil.

Os novos paradigmas dão ao jovem o status de sujeito de direitos e não somente um objeto de proteção. Significa dizer que dar ao jovem voz também faz parte de estratégias de elaboração de políticas públicas.

Esta idéia é bem traduzida nas palavras de Antonio Alberto Machado, em um artigo publicado sobre a Criminalidade infanto-juvenil - (2011): “Se é para começar pelos deveres, e não pelos direitos, então que se exija primeiro o cumprimento de todos aqueles deveres da família, da sociedade e do Estado, estabelecidos no artigo 227 da Constituição Federal, que estão obrigados a assegurar às crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, protegendo-os contra qualquer forma de negligência, exploração, violência, discriminação, crueldade e opressão. Uma vez cumpridos esses deveres, com a prioridade absoluta que o art. 227 da Lei Maior exige, aí sim, será o caso de exigir os deveres da infância e da juventude. A exigência apenas das obrigações impostas às crianças e adolescentes, sem os correspondentes direitos, e ainda por cima com a rigorosa punição dos infratores, é mais uma estupidez que se comete contra o futuro do Brasil.”

Como saídas emergenciais para a resolução desta problemática da criminalidade infanto-juvenil, precipuamente devemos entender que a escola desempenha um papel importante, não só na formação cultural dos alunos, como também na formação do seu comportamento moral e social. O envolvimento desses em plena formação psicológica em atividades saudáveis e que explorem suas habilidades cria condições para o fortalecimento de sua auto-estima, autoconfiança, autocontrole e vínculo com o próximo, estes atos destacam e valorizam seus talentos. Desta forma, sentindo-se valorizados e reconhecidos, menores são as chances de se envolverem em comportamentos anti-sociais.

Além da escola, os pais precisam estar em cumplicidade com as regras de boa conduta que precisam ser compartilhadas e cobradas das crianças e adolescentes. Caso haja infração do que foi previamente acordado, é necessário que haja conseqüências para eles. Tais conseqüências são administradas em conjunto pela escola e pelos pais e precisam ser proporcionais ao erro cometido, respeitando a maturidade da criança.

Na visão da psicologia, mais importante que isso, porém, é proporcionar à criança oportunidades para aprender comportamentos alternativos e evitar que novos atos delinqüentes ocorram. Não basta punir o comportamento inadequado. É importante que ela se sinta valorizada pelos comportamentos adequados que apresenta e pela pessoa que ela é. Caso contrário, comportar-se de forma opositora

passa ser a melhor forma de ser percebida e de obter atenção dos pais e responsáveis. Escola e pais precisam ser cúmplices, trabalhando em uma mesma direção para ajudar a criança a desenvolver condutas de civilidade.

Devemos entender de uma vez por todas que a delinqüência infanto-juvenil não escolhe classe social. O egoísmo, o individualismo e atitudes de humilhar, prejudicar e violentar os direitos do outro são ações que ocorrem em todas as classes sociais. A diferença está nas tipificações dos comportamentos, mas a essência, que é o "eu em detrimento do outro", é a mesma em todas as classes sociais.

Porém, não podemos fechar os olhos à realidade atual, onde os menos favorecidos financeiramente são os mais atingidos pela facilidade da criminalidade, toda educação deveria levar a pessoa a assumir a consciência de sua dignidade humana e do seu papel de sujeito e não de objeto na construção da sociedade. É certo que vivemos em um mundo no qual os governos são incapazes de acabar com a fome e a miséria de multidões, mas empregam milhões do dinheiro público em esquemas desonestos. Entretanto, apesar de tudo, as políticas públicas existem e são fundamentais. Elas têm que ser aprimoradas, mas não bastam por si só. A problemática da criminalidade infanto-juvenil, deve ser encarada de forma eficaz. Não basta só punir o que já foi feito. É necessário descobrir as suas causas e “cortar o mal pela sua raiz.”

REFERÊNCIAS

Antonio Alberto Machado, Criminalidade Infanto-Juvenil, Brasil – 16/05/2011. Disponível em: <<http://blogs.lemos.net/machado/2011/05/>>. Acesso em 04/08/2011.

Elenaldo Celso Teixeira, O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. AATR/BA. 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em 05/08/2011.

Emeli Silva Alves, Mestra em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina, Infância e Juventude: Um breve olhar sobre as Políticas Públicas no Brasil. Disponível em: <<http://www.periodicos.udesc.br/index.php/linhas/article/viewFile>>. Acesso em 08/08/2011.

FERNANDES, Rubem C. Segurança para viver. Juventude e Sociedade. Trabalho, educação, cultura e participação. Instituto Cidadania. Ed. Fund. Perseu Abramo. Rio de Janeiro. 2002

Klenio Antonio Sousa, CRIMINALIDADE JUVENIL. Uberlândia(MG) - 01/05/2007. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/21793>>, acesso em 04/08/2011.

Thiago Nassif, Delinqüência juvenil não escolhe classe social. MP/PR. 16/10/2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/143227/delinquencia-juvenil-nao-escolhe-classe-social>>. Acesso em 08/08/2011.

Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki>>. Acesso em 08/08/2011.

A CAMINHO DA SUSTENTABILIDADE: o desenvolvimento e a sustentabilidade

Leane Benevides Ferraz Araújo*

Sumário: INTRODUÇÃO. 1 O começo do termo “desenvolvimento”. 2 Do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. 3 Desafios para o desenvolvimento sustentável. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho será abordada a questão do direito ao desenvolvimento, mediante a utilização do método dedutivo-bibliográfico, analisando obras que tratam sobre o direito ao desenvolvimento, políticas públicas, desenvolvimento sustentável, ecossistemas e meio ambiente.

O termo desenvolvimento surge com as reivindicações de independência e autodeterminação dos territórios recém-descolonizados. Porém, esse desenvolvimento ocorre gradativamente, por meio de políticas públicas efetivas nos campos econômico, social e político. Com o passar do tempo, o termo desenvolvimento evolui, passando a tomar forma o desenvolvimento sustentável, reconhecido como direito essencial de todos os povos à realização e concretização dos direitos humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). Entretanto, somente com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) é que a ONU coloca o Estado como o mais importante promotor do desenvolvimento, buscando a plena e progressiva efetivação dos direitos humanos e da sustentabilidade ambiental.

Dessa forma, para se alcançar um desenvolvimento sustentável, é necessário que as políticas públicas adotadas sejam eficientes econômica, política, social e culturalmente, utilizando-se os recursos naturais de forma consciente, para que não ocorra o seu esgotamento, o que se pode tornar irreversível. Somente com a utilização de estratégias de crescimento econômico, baseadas nas necessidades básicas da população, é que se poderá alcançar um desenvolvimento sustentável.

* Analista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Mestranda em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca (UNESP), especialista em Direito Penal, Processual Penal e Ambiental (Universidade de Franca) e bacharel em Direito (Faculdade de Direito de Franca).

1. O COMEÇO DO TERMO “DESENVOLVIMENTO”

O termo desenvolvimento surge com as reivindicações de independência e autodeterminação dos territórios recém-descolonizados.

Nos dizeres de Flory (1977, p. 13), “O terceiro mundo descolonizado inscreve como reivindicação maior o direito ao desenvolvimento e aspira alcançar o pelotão dos países industrializados”.

Porém, o desenvolvimento ocorre lentamente, impulsionado por políticas públicas que se manifestam no campo econômico (aumento da produção de bens e recursos, visando à preservação destes), social (por meio da igualdade nas condições básicas de vida e a realização dos direitos sociais e culturais) e político (garantia ao povo do exercício de seu papel de sujeito político, fonte legitimadora de todo o poder e destinatário de seu exercício) (COMPARATO, 2001, p. 396).

O conceito de desenvolvimento evolui e surge o desenvolvimento sustentável, reconhecido como direito essencial de todos os povos à realização e concretização dos direitos humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). Nesse sentido, “a proteção do meio ambiente insere-se na evolução deste reconhecido direito humano ao desenvolvimento, ao acrescer-lhe o especial atributo da sustentabilidade (ANDRADE, 2005, p. 338)”.

Sachs (2002, p. 47) preleciona que:

Desenvolvimento e direitos humanos alcançaram proeminência na metade do século, como duas ideias-força destinadas a exorcizar as lembranças da Grande Depressão e dos horrores da Segunda Guerra Mundial, fornecer os fundamentos para o sistema das Nações Unidas e impulsionar os processos de descolonização.

A Organização das Nações Unidas proclama a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), e prescreve em seu art. 1º que:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Dessa forma, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento coloca o Estado como o mais importante promotor do desenvolvimento, buscando a plena e progressiva efetivação dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) e da sustentabilidade ambiental. Somente por meio de políticas públicas o Estado poderá concretizar o direito ao desenvolvimento.

Nos dizeres de Guilherme Amorim Campos da Silva (2004, p. 66):

O direito ao desenvolvimento nacional impõe-se como norma jurídica constitucional, de caráter fundamental, provida de eficácia imediata e impositiva sobre todos os poderes da União que, nesta direção, não podem se furtar a agirem, dentro de suas respectivas esferas de competência, na direção da implementação de ações e medidas, de ordem política, jurídica ou irradiadora, que almejem a consecução daquele objetivo fundamental.

2. DO DESENVOLVIMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de ecodesenvolvimento surge em razão da preocupação com a preservação do meio ambiente associada à melhoria das condições socioeconômicas da população.

Esse conceito aparece como resposta à crise da ciência, em relação a novas abordagens que não conseguem compreender a realidade complexa e mutante, composta de fenômenos sociais que não constavam do pensamento científico, como a exclusão social e a questão ambiental (MONTIBELLER FILHO, 2004, p. 45).

Inicialmente o desenvolvimento era concebido como crescimento econômico, aliado à preservação do meio ambiente, e com o passar do tempo, esse conceito evoluiu, começando a ganhar espaço, uma vez que se

percebeu que a utilização irracional dos recursos naturais causava sérios danos ao meio ambiente (esgotamento do solo, desertificação, mudança do bioclima, extinção da fauna e da flora, etc.), à produção industrial e agrícola, aos fluxos comerciais e à qualidade de vida das pessoas. Fez-se necessária, portanto, a criação de um novo conceito de desenvolvimento, que abarcasse a conservação do meio ambiente e as várias faces do desenvolvimento (FIORATI; BREVIGLIERI; RAUCCI, 2010, p. 10).

Maurice Strong, secretário-geral da Conferência de Estocolmo (1972), introduz o termo ecodesenvolvimento, como sendo o desenvolvimento voltado para as necessidades sociais mais prementes da população, preservando-se o meio ambiente e as possibilidades de reprodução da vida, para as futuras gerações.

Nesse sentido, o ecodesenvolvimento pressupõe

uma solidariedade sincrônica com os povos atuais, na medida em que desloca o enfoque da lógica da produção para a ótica das necessidades fundamentais da população; é uma solidariedade diacrônica, expressa na economia de recursos naturais e na perspectiva ecológica para garantir possibilidade de qualidade de vida às próximas gerações (MONTIBELLER FILHO, 2004, p. 47).

Na década de 1980, a União Internacional pela Conservação da Natureza (IUCN) utiliza, pela primeira vez, o termo *desenvolvimento sustentável*, em substituição ao ecodesenvolvimento. E, em 1986, durante a Conferência Mundial sobre a Conservação e o Desenvolvimento (Ottawa), o conceito de

desenvolvimento sustentável e equitativo foi colocado como novo paradigma, apresentando como princípios: a) integrar a conservação da natureza e desenvolvimento; b) satisfazer as necessidades humanas fundamentais; c) perseguir equidade e justiça social; d) buscar a autodeterminação social e respeitar a diversidade cultural; e e) manter a integridade ecológica.

Posteriormente, em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento (Brundtland) adotou, internacionalmente, o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades.

Montibeller Filho (2004, p. 50) aduz que:

é desenvolvimento porque não se reduz a um simples crescimento quantitativo; pelo contrário, faz intervir a qualidade das relações humanas com o ambiente natural, e a necessidade de conciliar a evolução dos valores socioculturais com a rejeição de todo processo que leva à deculturação. É sustentável porque deve responder à equidade intrageracional e à intergeracional.

Nesse sentido, Lebret (apud GOULET, 2002, p. 77) coloca o desenvolvimento como a “série de transições, para uma determinada população e todos os seus subgrupos, de uma espécie de vida menos humana para um tipo mais humano, isso obtido o mais rápido e com o menor custo possível, enquanto vai promovendo a solidariedade entre todas as populações e subgrupos”. Dessa forma, uma sociedade é mais desenvolvida não quando seus cidadãos ‘têm mais’, mas quando todos podem ‘ser mais’.

Goulet (2002, p. 78) traz o significado de desenvolvimento autêntico como aquele em que

uma sociedade fornece o nível ótimo de sustentação da vida, de estima e liberdade para todos os membros. Então, a destruição de recursos de sustentação da vida e a adoção indiscriminada de tecnologias que destroem as liberdades humanas constituem desenvolvimento, não criativo, mas destrutivo. Tal desenvolvimento *não pode ser sustentado*.

Assim, para que ocorra o desenvolvimento de forma sustentável é necessário que as políticas públicas adotadas sejam eficientes econômica, política, social e culturalmente, com a utilização dos recursos naturais de maneira consciente, para que não ocorra o seu esgotamento, o que pode se tornar irreversível. Somente com a utilização de estratégias de crescimento econômico, baseadas nas necessidades básicas da população, é que se alcançará um desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a sustentabilidade aparece como um processo contínuo a ser constantemente impulsionado, o que se dá na busca de uma coexistência dos ecossistemas e dos modos de vida relativamente aos quais eles constituem o suporte.

Nos dizeres de Weber (2000, p. 121):

Em consequência, trata-se menos de preservar do que de gerir, sob as coações impostas pela busca de manutenção da condição de viabilidade. Neste contexto, viabilidade não significa, de maneira alguma, preservação de equilíbrios: não estamos proibidos de fabricar novos ecossistemas, e os agrossistemas constituem aqui um caso exemplar. Evitamos apenas reduzir um ecossistema – incluindo-se nele os seres humanos – a apenas um de seus múltiplos componentes.

3. DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O desenvolvimento é alimentado por vários componentes, tais como o progresso humano, a ambição do domínio sobre a natureza, a escassez dos recursos naturais e dos bens de consumo diante das necessidades cada vez maiores da humanidade.

Entretanto, a noção de desenvolvimento apresenta um sentido mais específico, em contraposição a um sentido de crescimento econômico, pois leva em consideração serviços coletivos, tais como a educação, a formação profissional, a saúde. E igualmente por meio da transformação das estruturas sociais, como a propriedade agrícola, a repartição da renda, as instituições políticas e mudanças culturais.

Nesse sentido, Sachs (2007, p. 253) preleciona que

os países em transição devem enfrentar, simultaneamente, um desafio tríplice. Precisam estabilizar as economias; criar, a partir do nada, o conjunto das instituições necessárias ao funcionamento das economias, predominantemente a de mercado; e, enfim, reestruturar profundamente o aparato produtivo, de modo a aumentar sua eficiência e competitividade nos mercados internacionais e seu desempenho no que diz respeito ao gerenciamento do meio ambiente.

Desse modo, para que exista a harmonização entre os objetivos do desenvolvimento e a preservação ambiental, é necessária a criação de novos modelos de desenvolvimento, implicando mudanças substanciais nos modos de vida, de produção, nas opções técnicas, e também nas formas sociais de organização e nas relações internacionais (GODARD, 2000, p. 204).

Nos dizeres de Weber e Bailly (2000, p. 279):

A necessidade vital de um desenvolvimento global capaz de preservar a sobrevivência da biosfera significa que os objetivos desse desenvolvimento não podem mais ser considerados como dados *a priori*: o crescimento cessou de ser percebido como um ganho líquido, na medida em que ele ocorre às custas dos mais pobres e às custas da integridade da natureza vista em seu conjunto. Os gastos tornam-se daqui por diante sem finalidade e engendram, portanto, por si mesmos, sua própria finalidade: trata-se de sua

intensificação, num sistema de relações econômicas internacionais que estipula como eles serão repartidos.

Dessa forma, repensar o desenvolvimento implica uma reflexão sobre os objetivos atribuídos ao crescimento, de forma que esses objetivos sejam considerados como disponibilizados *a posteriori*. Eles devem ser formulados de acordo com a finalidade, contendo opções éticas, buscando respostas às indagações sobre o tipo de meio ambiente global que almejamos. Nesses termos, somente após a reflexão sobre essas opções é que poderão ser examinadas as vias a serem percorridas, as ações a serem empreendidas e a forma de implementá-las, a curto e médio prazos.

A construção de novos modelos de gestão, aliada a novas técnicas, possibilitarão tanto uma confrontação mais efetiva da dimensão futura, quanto à integração efetiva de todos os atores que intervêm no processo de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, Sachs (2000, p. 470) corrobora que:

O problema enfrentado pelos países em desenvolvimento não equivale, portanto, a transcender o esforço de moderação conjuntural do ritmo de crescimento, objetivando alcançar 'mais da mesma coisa'. Esses países devem buscar modelos alternativos de desenvolvimento, levando-se em conta que anteprojetos passíveis de execução fácil não se encontram disponíveis no hemisfério norte (e tampouco no Ocidente ou no Oriente).

De todo modo, deve-se atentar para o uso moderado dos recursos naturais, evitando-se a adoção de um padrão de crescimento econômico irrefletido. Um desenvolvimento autêntico somente se viabilizará se houver a reconsideração do modo de uso dos recursos naturais, reparando-se o dano ambiental causado aos ecossistemas e com a melhoria das condições de vida das populações urbanas expostas às contaminações industriais.

A noção de desenvolvimento sustentável deve abranger uma nova consciência dos limites do planeta Terra e da fragilidade dos equilíbrios ecológicos globais, enfocando-se o desenvolvimento sócio-econômico com a finalidade de satisfação das necessidades básicas, reconhecendo-se o papel fundamental desempenhado pela autonomia cultural diante desse processo. Enfim, o desenvolvimento sustentável possui dupla finalidade: “assinalar a direção geral dos processos de mudança e oferecer um conjunto de critérios para se avaliar a pertinência de ações mais específicas” (SACHS, 2000, p. 475).

Do mesmo modo, o consumo sustentável implica atender às necessidades de todos com bens e serviços, de maneira econômica, social e ambientalmente sustentável. Nesse sentido, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, foi um marco no debate internacional sobre consumo sustentável. Nesse sentido, o princípio 8 (oito) prescreve a conexão entre desenvolvimento sustentável e consumo:

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida superior para todos os povos, as nações deveriam reduzir e eliminar os padrões de produção e consumo insustentáveis e promover políticas demográficas apropriadas.

E no mesmo sentido, a agenda 21 (Rio 92), no capítulo 4 (quatro), prescreve:

[...] a principal causa da contínua deterioração do meio ambiente global são os padrões insustentáveis de produção e consumo, particularmente nos países industrializados [...]. [...] para alcançar um desenvolvimento sustentável serão necessárias tanto a eficiência nos processos de produção como mudanças nos padrões de consumo, que foram estabelecidos principalmente por países desenvolvidos, exemplo que tem sido crescentemente seguido em grande parte do mundo, inclusive países em desenvolvimento [...].

Dessa forma, todos têm direito ao consumo de bens e serviços básicos. Porém, o ideal seria se o consumo pudesse aumentar proporcionalmente à diminuição da utilização dos recursos, pois atualmente ocorre o inverso, o nível de consumo global aumenta mais do que a ecoeficiência. A redução de matéria-prima utilizada na produção de bens de consumo duráveis deve refletir sobre a diminuição satisfatória do uso de matérias-primas (LAZZARINI e GUNN, 2002, p.72).

A discussão internacional gira sobre a necessidade dos países ricos reduzirem a intensidade do uso de recursos naturais e energia, possibilitando a criação de “espaço ambiental”, a fim de que os países em desenvolvimento possam crescer. Entende-se por espaço ambiental aquele apropriado para a vida humana no planeta, entre o mínimo requerido para as necessidades sociais básicas e o máximo que pode ser assimilado pelas dinâmicas da ecosfera (PÁDUA, 1999, p. 25).

Assim, os países desenvolvidos terão de reduzir o consumo exagerado de recursos naturais para que os países em desenvolvimento possam chegar a um padrão que atenda às necessidades básicas de toda a sua população.

Entretanto, para que isso ocorra, cabe ao governo a promoção de políticas públicas em todos os níveis, para que estas sejam a base de todas as ações. Além de políticas públicas pautadas na sustentabilidade social, ambiental e econômica, é necessário institucionalizar instrumentos econômicos que promovam essa sustentabilidade.

Com efeito, as políticas públicas poderão agir por meio do apoio a pesquisas sobre padrões e níveis de consumo, voltadas para empresas e consumidores; por meio da promoção e apoio a campanhas de conscientização dos impactos socioambientais do consumo e alternativas para mudança de comportamento para todos os setores da sociedade; promoção do desenvolvimento, transferência e adoção de tecnologias limpas (LAZZARINI e GUNN, 2002, p. 81).

Sachs (2007, p. 293) sintetiza o desenvolvimento como

um processo intencional e autogerido de transformação e gestão de estruturas socioeconômicas, direcionado no sentido de assegurar a todas as pessoas uma oportunidade de levarem uma vida plena e gratificante, provendo-as de meios de subsistência decentes e aprimorando continuamente seu bem-estar, seja qual for o conteúdo concreto atribuído a essas metas por diferentes sociedades em diferentes momentos históricos.

Desse modo, pode-se dizer que o sucesso do desenvolvimento está diretamente relacionado à informação e utilização das potencialidades e oportunidades locais, que devem ser utilizadas em prol do interesse coletivo, em parceria com os cidadãos, objetivando um “crescimento socialmente equitativo, ambientalmente prudente e economicamente viável” (SACHS, 2007, p. 295).

CONCLUSÃO

O termo desenvolvimento surge com as reivindicações de independência e autodeterminação dos territórios recém-descolonizados. Porém, o desenvolvimento ocorre lentamente, impulsionado por políticas públicas que se manifestam no campo econômico, social, e político.

Em 1972, na Conferência de Estocolmo, Maurice Strong introduz o termo “ecodesenvolvimento”, como sendo o desenvolvimento voltado para as necessidades sociais mais prementes da população, preservando-se o meio ambiente e as possibilidades de reprodução da vida, para as futuras gerações.

Na década de 1980, a União Internacional pela Conservação da Natureza (IUCN) utiliza, pela primeira vez, o termo *desenvolvimento sustentável*, em substituição ao ecodesenvolvimento. E, em 1986, durante a Conferência Mundial sobre a Conservação e o Desenvolvimento (Ottawa), o conceito de desenvolvimento sustentável e equitativo foi colocado como novo paradigma.

Durante a Comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento (Brundtland, 1987) o conceito de desenvolvimento sustentável foi adotado, internacionalmente, como aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades.

Desse modo, para que o desenvolvimento ocorra de forma sustentável, é necessário que as políticas públicas adotadas sejam eficientes econômica, política, social e culturalmente, utilizando-se os recursos naturais de forma consciente, para que não ocorra o seu esgotamento, de forma irreversível. Somente com a utilização de estratégias de crescimento econômico, baseadas nas necessidades básicas da população, é que se alcançará um desenvolvimento sustentável.

Assim, para que exista a harmonização entre os objetivos do desenvolvimento e a preservação ambiental, é necessária a criação de novos modelos de desenvolvimento, implicando mudanças substanciais nos modos de vida, de produção, nas opções técnicas, e também nas formas sociais de organização e nas relações internacionais.

Repensar o desenvolvimento implica uma reflexão sobre os objetivos atribuídos ao crescimento, a longo prazo, de forma que esses objetivos não mais sejam considerados como dados *a priori*. Eles devem ser formulados de acordo com a finalidade desejada, contendo opções éticas; buscando respostas às indagações sobre o tipo de meio ambiente global que desejamos dispor. Nesses termos, somente após a reflexão sobre essas opções é que poderão ser examinadas as vias a serem percorridas, as ações a serem empreendidas e a forma de implementá-las, a curto e médio prazos.

A construção de novos modelos de gestão, aliada a novas técnicas, poderão possibilitar tanto uma confrontação mais efetiva da dimensão do longo prazo, quanto a integração de todos os atores que intervêm no processo de desenvolvimento sustentável.

Com efeito, as políticas públicas poderão agir por meio do apoio a pesquisas sobre padrões e níveis de consumo, voltadas para as empresas e consumidores; através da promoção e apoio a campanhas de conscientização dos impactos socioambientais do consumo e alternativas para mudança de comportamento para todos os setores da sociedade; promoção do desenvolvimento, transferência e adoção de tecnologias limpas.

Desse modo, pode-se dizer que o sucesso do desenvolvimento está diretamente relacionado à informação e utilização das potencialidades e oportunidades locais, que devem ser utilizadas em prol do interesse coletivo, em parceria com os cidadãos, visando um “crescimento socialmente equitativo, ambientalmente prudente e economicamente viável”

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Roberto de Campos. Desenvolvimento sustentável e direito internacional. In: Amaral Júnior, Alberto do. *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005.

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92). *Declaração do Rio para o meio ambiente e desenvolvimento*. In: Agenda 21, Senado Federal, Brasil, 2001.

COMPARATO, F.K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIORATI, Jete Jane; BREVIGLIERI, Etienne Maria Bosco; RAUCCI, Regina Maciel. *Direito do comércio internacional e meio ambiente: as exceções não comerciais e a OMC*. Jaboticabal: Funep, 2010.

FLORY, Maurice. *Droit international du développement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo

Freire; WEBER, Jacques (org.): *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOULET, Denis. Desenvolvimento autêntico: fazendo-o sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LAZZARINI, Marilena; GUNN, Lisa. Consumo e meio ambiente: uma equação sem solução? In: BORN, Rubens Harry (org.): *Diálogos entre as esferas global e local*. São Paulo: Peirópolis, 2002.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

PÁDUA, José Augusto. *Produção, consumo e sustentabilidade: o Brasil e o contexto planetário*. Cadernos de debate, Rio de Janeiro: Fase, n. 6, 2000.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas. Os casos da Índia e do Brasil. In: WEBER, Jacques (org.): *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Rumo à ecossocioeconomia. Teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004.

WEBER, Jacques. Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (org.): *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

WEBER, Jacques; BAILLY, Denis. Prever é governar. In: WEBER, Jacques (org.): *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.